

I GEORGOFILI

Quaderni

2021-II



LA RIFORMA DELLA PAC E LA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA

11 novembre 2021

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



Copyright © 2022
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2021 - Serie VIII - Vol. 18 (197° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
via Aretina, 298 - 50136 Firenze
tel. 055 5532924
info@sefeditrice.it - www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-652-2

INDICE

ORAZIO LA MARCA <i>Presentazione</i>	7
MASSIMO BUCONI	11
FRANCESCO POSTORINO	15
GIORDANO PASCUCCI	19
FERDINANDO ALBISINNI <i>Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarietà</i>	25
NICOLA LUCIFERO <i>La "gestione sostenibile" della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative</i>	39
MARCO OLIVI <i>La fauna selvatica e la disciplina della caccia nel sistema regionale</i>	57
FRANCESCO SORBETTI GUERRI <i>La prevenzione dei danni da fauna selvatica al sistema agroforestale</i>	79
MICHELE SORRENTI <i>Conservare la biodiversità: il contributo dei cacciatori in Europa</i>	97
MICHELE BOTTAZZO <i>Ambiente agricolo e fauna selvatica di interesse venatorio. Considerazioni e proposte per la PAC 2023-2027</i>	107
MORENO PERICCIOLI <i>La riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica</i>	119

Presentazione

¹ Accademia dei Georgofili

Il convegno, nell'ottica delle future strategie sulla sostenibilità, riunisce allo stesso tavolo scienziati di fama indiscussa, le rappresentanze ai più alti livelli delle maggiori organizzazioni di categoria del mondo agricolo e venatorio per un confronto sul tema "La riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica".

Un tema ampio e complesso che coinvolge il rapporto tra agricoltura e ambiente nel sistema delineato dalla riforma della PAC.

A fronte di una situazione per alcune aree dell'Europa in cui la fauna selvatica ha raggiunto densità di popolazione che mai si erano registrate a memoria d'uomo, è emersa l'ormai inadeguatezza per il nostro Paese della legge 157/92.

Le soluzioni proposte dai ricercatori (anche nell'ambito di iniziative promosse da questa Accademia relativamente ai danni provocati dalla fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente) sono rimaste inascoltate e il persistere di questa situazione ha reso del tutto inadeguate le risorse a disposizione per il ristoro dei danni subiti.

Da più parti viene invocato un percorso nuovo tendente a riequilibrare le popolazioni di selvatici attraverso parametri scientifici in grado di ridisegnare il modello di gestione della fauna selvatica.

Dal mondo venatorio si invoca una maggior cura e gestione dello spazio rurale in modo da mirare a rapporti di compatibilità tra attività venatoria e presenza della fauna.

Il presidente di Federcaccia dott. Buconi farà riferimento a casi concreti come le valli di caccia del Veneto e del Delta del Po la cui gestione ha portato a significativi miglioramenti ambientali, incrementi di popolazioni nidificanti di migratori di tutte le specie, non solo cacciabili, perché si ha un ambiente adatto, grazie a chi lo cura e lo gestisce. Il contrario si verifica nelle oasi umide

in cui né il pubblico né il privato fa investimenti e dedica tempo e risorse per mantenere un habitat idoneo. La ricerca di un equilibrio tra interessi differenti va adottata nel campo della gestione faunistica, compatibile con l'esercizio dell'attività agricola.

Secondo il dott. Periccioli bisogna costruire le condizioni per una caccia basata sempre più su scienza, conoscenza e responsabilità. La nuova PAC e gli atti concreti che definiranno la strategia della biodiversità della Unione Europea rappresentano una sfida alla quale rispondere, in positivo. D'altra parte la L.157/92, che regola la caccia nel nostro Paese, non ha tra le finalità né la tutela della biodiversità né la sostenibilità del carico faunistico in relazione all'ambiente agrario o forestale e alle attività umane, parla genericamente, e certamente in modo appropriato per l'epoca, di tutela e conservazione della fauna; non di gestione. Una rivisitazione della suddetta normativa è ormai non più procrastinabile.

Il prof. Sorbetti richiamerà da un lato i principi di base dei piani di gestione della fauna che in primo luogo devono tendere a realizzare condizioni di compatibilità fra le consistenze faunistiche e le capacità portanti specifiche definite per singoli comprensori e, successivamente, a garantire la conservazione di tali equilibri anche nell'ottica di trasformare la fauna ungulata da elemento problematico a opportunità anche dal punto di vista economico, soprattutto in aree svantaggiate. Lo stesso Autore, dopo un esame degli strumenti gestionali oggi adottati al riguardo della conflittualità generata dalla eccessiva presenza della fauna selvatica, constata come nessuno di essi abbia fornito completamente i risultati sperati. Sulla base della sua lunga esperienza nell'impiego di sistemi di difesa ritiene che questi potrebbero portare a validi risultati se il loro uso fosse accompagnato da adeguata formazione degli operatori.

Della priorità della tutela della biodiversità, prevista dal Green Deal europeo e dal Ministero della Transizione Ecologica, parlerà il dott. Sorrenti che, con riferimento al Rapporto sulle Direttive Natura UE, porrà l'attenzione sull'agricoltura intensiva, ritenuta principale responsabile dei problemi di conservazione ambientale. Lo stesso Autore farà riferimento al Manifesto per la Biodiversità FACE che contiene 470 progetti realizzati con il contributo dei cacciatori in Unione Europea, dei quali 282 riguardano il ripristino e la conservazione di habitat naturali. In questo ambito il ruolo dei cacciatori si è dimostrato decisivo per la conservazione delle specie animali e degli ecosistemi oggi più a rischio.

Il dott. Bottazzo si soffermerà sul degrado in cui versano gli ambienti agrari di tutta Europa e sul contributo che Federcaccia ha dato individuando e promuovendo alcuni interventi e misure di miglioramento dell'ambiente agrario da proporre nella prossima PAC 2023-2027. Si tratta di interventi che van-

no a beneficio della fauna selvatica di interesse venatorio, ma che allo stesso tempo rispondono agli obiettivi ambientali della PAC e delle varie politiche comunitarie ambientali (Green Deal, Agenda 2030). L'Autore propone il riconoscimento degli ambiti di caccia (ATC e CC) quali strutture accreditate per svolgere il ruolo di capofila per misure ambientali del prossimo PSR.

Il prof. Albisinni nel trattare l'argomento del Convegno metterà in evidenza il cambiamento di scenari negli obiettivi della PAC nell'arco dell'ultimo decennio:

- quella del 2013 aveva valorizzato il recupero della dimensione produttiva dell'attività agricola, coerente con le finalità ribadite dal Trattato di Lisbona, che a sua volta muoveva dal presupposto che *A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*;
- quella del 2021 appare caratterizzata dall'enfasi nei confronti dei profili ambientali.

All'interno di questa prospettiva l'art. 13 del TFUE, con il riconoscimento del *benessere animale* fra i principi fondanti dell'Unione Europea, ha imposto un diverso bilanciamento fra valori e interessi rilevanti in sede di scelte di utilizzazione delle risorse naturali. In questa prospettiva il Reg. (UE) 2017/625 ha introdotto un nuovo paradigma: *pericoli e rischi* rilevanti non sono soltanto quelli che investono la *salute umana*, ma tutti quelli relativi alla *salute animale o vegetale*, al *benessere degli animali* o all'*ambiente*; in una parola all'intero *ciclo della vita*.

Il prof. Lucifero tratterà la questione della gestione della fauna selvatica ancora oggi non risolta, nonostante gli ingenti danni provocati dalla fauna all'attività agricola e alle risorse naturali. La pressante richiesta da parte del mondo scientifico e operativo volta a perseguire una "gestione" della fauna selvatica tesa a valorizzare la fauna e a limitarne la pressione sul territorio a favore dell'esercizio dell'attività agricola, è rimasta lettera morta, mentre la disciplina resta ancorata a un quadro normativo di matrice prettamente protezionistico della fauna.

L'Autore, nel solco della linea tenuta nella trattazione del tema dei danni che la fauna selvatica provoca all'agricoltura, sottolinea come il Convegno induca a una lettura della gestione della fauna selvatica in una prospettiva parzialmente diversa da quella che è stata affrontata tradizionalmente in dottrina, principalmente riferita a una indagine relativa alla tutela dei diritti degli agricoltori a fronte degli eventi dannosi provocati dalla fauna selvatica. Il contributo offerto si propone di porre in relazione la disciplina della fauna selvatica con la nuova strategia sulla sostenibilità, per verificare la sua ricaduta sul tema annoso dell'interferenza della fauna selvatica sull'attività agricola.

Il prof. Olivi affronterà il tema della labilità dei confini tra Stato e Regioni in materia di fauna selvatica, la prima destinataria della potestà in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la seconda in materia di caccia. Ne è prova il frequente e costante ricorso alla Corte Costituzionale. Una rivisitazione dell'attuale legge 157/92 viene invocata alla luce della modifica del titolo V della costituzione. L'Autore chiarisce che la legge 157/92, nata per definire il quadro dei principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nel disciplinare la materia, non contiene solo norme in materia di caccia, perché si propone innanzitutto l'obiettivo di protezione della fauna, materia attualmente di competenza dello Stato. La prospettiva secondo la quale l'attività venatoria e la protezione della fauna sono indissolubilmente legate, comporta una limitazione dell'antico diritto di cacciare, in modo da subordinarlo all'interesse pubblico di conservazione della fauna.

Molto accorati e qualificanti gli interventi dei sindacati di categoria di seguito riportati.

L'intervento del dott. Postorino (Confagricoltura) sottolineerà da un lato la complessa applicazione degli indirizzi assunti dalla PAC e la contrazione delle risorse destinate al comparto agricolo, dall'altro la insostenibilità conseguente all'aumento della fauna selvatica e ai danni che ogni giorno si verificano a carico delle aziende agricole. A questo si aggiungono le direttive in tema di ambiente definite dal Green New Deal e Farm to Fork, con l'obiettivo di rendere la PAC "più verde".

Anche Pascucci (CIA) porrà l'accento sulla crescita esponenziale di alcune specie selvatiche, che risulta non più sostenibile non solo per l'agricoltura e coinvolge la tutela dell'ambiente e della biodiversità. Questi aspetti richiedono una riflessione seria sui sistemi di gestione della fauna selvatica, sulla loro efficienza ed efficacia, per individuare e mettere in campo azioni ed interventi adeguati per riportare in equilibrio la situazione. Emerge un quadro preoccupante sull'attuale sistema di gestione che non risponde alle mutate condizioni di contesto che in definitiva in molte situazioni mettono a rischio le imprese ed il reddito degli agricoltori.

Buonasera a tutti voi. Desidero ringraziare particolarmente l'Accademia per aver aderito a un tema di riflessione che Federazione Italiana della Caccia le ha sottoposto qualche tempo fa. Ringrazio particolarmente il collega, il vicepresidente Moreno Periccioli, che ha seguito l'organizzazione di questo incontro per conto di Federcaccia.

Da dove siamo partiti. Federazione Italiana della Caccia si occupa di attività venatoria sin dal 1900, anno della nostra fondazione, e siamo consapevoli dei ritardi che esistono ancora in Italia all'interno del movimento associativo venatorio nell'affrontare alcune tematiche e che ci hanno messo fuori linea con la sensibilità della collettività e del mondo politico istituzionale. Realtà molto scettiche verso l'attività venatoria, ma più in generale verso le problematiche della gestione ambientale declinata anche in senso faunistico.

In realtà questo "fuori linea" non è avvenuto solo su questo tema. Esiste una questione irrisolta nel panorama italiano ed europeo, anche se la percezione è diversa per motivi che durante il convegno voi stessi esaminerete. Cosa è andato fuori linea? La considerazione e la percezione della cultura rurale rispetto alla cosiddetta cultura dell'inurbamento. Nelle occasioni di confronto con i nostri soci o con i rappresentanti delle Istituzioni, per farmi capire con grande semplicità, dico spesso che quando si porta la cultura dell'appartamentamento in campagna c'è qualcosa che non quadra, succede un corto circuito.

Da questa non adeguata considerazione e consapevolezza del valore della cultura rurale e di quello che significhi avere una cultura rurale, derivano direttamente, ma anche indirettamente, alcune nostre problematiche, fino ad arrivare a un'iperbole: in nome della conservazione e della tutela ambientale, le stesse Istituzioni preposte a ciò favoriscono e propongono atti i cui risultati vanno in senso esattamente contrario alla conservazione e tutela delle specie.

Più precisamente, in nome del fuoco anti venatorio si pratica la cultura del divieto. Una questione che abbiamo rappresentato ufficialmente in un tavolo di confronto con alcuni responsabili dell'Ispra, l'Istituto superiore per la ricerca ambientale, che si occupa anche di fauna. Come esempio abbiamo portato la gestione delle valli da caccia del Veneto e del Delta del Po dove ancora si esercita l'attività venatoria. In queste zone si riscontra un incremento annuo di popolazioni nidificanti di migratori di tutte le specie, non solo cacciabili, perché si ha un ambiente adatto, grazie a chi lo cura e lo gestisce proprio perché si può esercitare l'attività venatoria. Abbiamo invece un fortissimo decremento di queste popolazioni all'interno delle oasi umide, perché nessuno, né pubblico né privato, fa investimenti e dedica tempo e risorse per mantenere un habitat idoneo.

Crediamo necessario, approfittando dell'autorevolezza dell'Accademia dei Georgofili, dare un contributo importante per gettare un germe di riflessione nella società affinché venga abbandonata questa cultura ormai ultratrentennale della contrapposizione ideologica tra varie sensibilità.

Federaccia ha l'ambizione di intercettare interlocutori diversi per una nuova concezione di gestione faunistica, di gestione ambientale, per costruire un nuovo rapporto tra caccia e agricoltura, un nuovo rapporto tra caccia e società. Pensiamo che questo sia possibile se il confronto procede su binari che non siano quelli storici di "favorevoli e contrari", se si esce dai luoghi più comuni per entrare in una Università, in un'Accademia, nella società, in un Consiglio regionale, in un'Aula parlamentare dove ci sia un confronto "alto" tra varie idee e posizioni.

Chiaramente non parliamo solo di caccia, parliamo di biodiversità. Anche gli ambientalisti o gli animalisti più estremi devono prendere atto che, si può essere favorevoli o contrari, si può essere di orientamento politico di destra, di sinistra, di centro, c'è una componente che è oggettiva: gli attori principali della gestione dei risultati ambientali sono gli imprenditori agricoli e non si potrà fare a meno di questa componente. È quindi necessario un ragionamento forte su come coniugare la risorsa economica, la produzione del PIL derivante dall'attività agricola, la gestione del suolo ai fini economici per quanto riguarda l'impresa agricola con i fini sociali che attengono alla tutela della biodiversità e a una gestione ambientale corretta. Se non si affronta laicamente questo tipo di tematica, vuol dire che questi temi si predicano, ma non si praticano.

Noi vorremmo dare il nostro contributo affinché i concetti di biodiversità, sostenibilità e gestione fossero tre valori o progetti che vengono praticati e non solo predicati.

Federaccia ha l'ambizione di rappresentare quella parte di cittadini italiani che coltivano anche la passione venatoria, ne praticano la cultura e le

conoscenze a essa collegate e vorrebbero laicamente confrontarsi con il resto della società, con le forze politiche, con le Istituzioni per perseguire il raggiungimento di un risultato comune.

Federaccia è per la biodiversità, per la sostenibilità, per fare della gestione un dogma. Noi siamo anche per costruire equilibri più avanzati. Oggi la fauna selvatica – ma questo non lo dice il cacciatore, lo dicono i dati, i numeri, i cittadini, agricoltori o non – è un limite allo sviluppo dell'impresa agricola.

Quindi domando: una risorsa come la biodiversità può in una società moderna essere un limite per una attività economica strategica quale l'agricoltura? Secondo noi no. Vanno trovati, mutuando con rispetto la frase consumata per altre cose, equilibri più avanzati anche sul campo della gestione faunistica messa in relazione con l'esercizio dell'attività agricola.

Pensiamo che ci sia bisogno di riscrivere la Legge 157/92, pensiamo che vada ammodernata anche la legge 394 del '91 sulle aree protette che sono importantissime. È bene precisare che non siamo contrari alle aree protette. È una discussione che appartiene a trent'anni fa. Certo è che non l'abbiamo più "coltivata" l'area protetta, che invece consideriamo una risorsa se gestita, un grande problema se non gestita, ma solo tabellata. Anzi, spesso nemmeno tabellata, ma messa solo su una cartografia e basta.

Quindi: gestione. E su questo troviamo che ci sia un grande punto di lavoro in comune.

Siccome vogliamo ridisegnare un pezzo del nostro futuro, considero l'occasione di oggi un punto di partenza importante. Faremo tesoro delle emergenze che verranno poste in evidenza dai relatori rispetto a questa riflessione. Chiaramente al centro abbiamo la "PAC", la politica agricola comunitaria, per la quale siamo fiduciosi di poter fare la nostra parte.

Grazie per la vostra attenzione, grazie per il contributo che vorrete dare, grazie ai relatori che intervorranno.

I temi dell'agricoltura e della gestione della fauna selvatica si inseriscono nel quadro più ampio e complesso dei rapporti fra tutela dell'ambiente e agricoltura.

L'agricoltura, attività imprescindibile per assicurare cibi sicuri e sufficienti a soddisfare i fabbisogni dei consumatori, svolge anche altre azioni positive per l'umanità, a partire dall'ossigeno prodotto dalla fotosintesi. Nel corso della storia, il suo ruolo ineludibile ha determinato la necessità di tutelare e proteggere la capacità produttiva, attraverso delle normative europee di sostegno economico e finanziario al settore.

La PAC nasce appunto con l'obiettivo. Nel tempo, decisioni di contesto hanno determinato alcune modifiche di indirizzo rendendo la sua applicabilità sempre più complessa, riducendo via via supporti finanziari e attenzioni. La recente riforma, infatti, comporterà una importante contrazione delle risorse connessa a un aumento della burocrazia e in particolare degli obblighi legati a regimi di condizionalità che renderanno ancora più complessa la vita delle nostre imprese.

A questo si aggiungono le direttive in tema di ambiente definite dal Green New Deal e Farm to Fork, con l'obiettivo di rendere la PAC "più verde".

Questa visione cataloga addirittura il settore agricolo tra le attività economiche più inquinanti, non considerando i benefici che invece l'agricoltura ha per l'ambiente, primo fra tutti la gestione del suolo contro il dissesto e il degrado e il sequestro di CO₂.

Il tema della protezione della fauna selvatica è da tempo all'attenzione della società civile. Si contrappongono due interessi contrapposti, quelli ambientali e quelli venatori. In entrambi i casi sfuggono, o sono scarsamente valutati, gli effetti derivanti dalla sovrappopolazione di alcune specie.

In questo scenario complesso, sia sotto il profilo gestionale che economico, l'agricoltura sopporta in ogni caso un peso insostenibile.

Rispetto al tema della fauna selvatica e della gestione è evidente che la normativa che ne regola la presenza sul territorio e la fruizione, legge 157/92, è ormai desueta.

Il quadro della popolazione, purtroppo non chiaramente definito, è sicuramente diverso da quello di trent'anni fa e le attuali regole lo rendono ingestibile. I risultati sono noti e visibili. Tanti sono i video pubblicati sui social che vedono animali selvatici, soprattutto ungulati, nelle aree urbane, nelle autostrade e nella viabilità secondaria.

La scienza da tempo sta studiando il fenomeno e proponendo azioni e possibili interventi, alle Istituzioni e alla classe politica, rimanendo purtroppo inascoltata. Le soluzioni fino ad oggi adottate si sono rivelate insufficienti e inappropriate, così come sono scarse le risorse a disposizione per il ristoro dei danni subiti. Purtroppo, il tema ha assunto un valore che va oltre il buonsenso, è strumento di consenso politico e pertanto non si tende a trovare una soluzione definitiva, quando invece esisterebbero strumenti validi per attenuare e dunque gestire la questione.

In tale situazione occorre trovare al più presto una soluzione equilibrata. La presenza degli ungulati fuori dal loro habitat naturale e nelle aree urbane densamente popolate sta creando notevoli problematiche che spesso si traducono anche in incidenti addirittura mortali. Contrariamente a quanto accade nel mondo, in Italia le aree protette non sono gestite, e si registra un progressivo depauperamento della selvaggina nobile stanziale di piccola taglia che cova a terra.

Manca del tutto una gestione finalizzata a una valorizzazione della carne di selvaggina e gli agricoltori sono impossibilitati a gestire sia dal punto di vista normativo che operativo la presenza di fauna selvatica sul territorio, soprattutto in aree protette dove l'agricoltura, così come l'acquacoltura sono estremamente importanti per la tutela e la gestione del territorio stesso.

È giunto il momento di formulare un nuovo patto, che preveda innanzitutto un riequilibrio della popolazione di selvatici attraverso parametri scientifici in tutte le aree, puntando a ridisegnare il modello di gestione della fauna selvatica, dove ogni soggetto interessato sia protagonista nel processo di gestione e per questo adeguatamente remunerato per il ruolo che ricopre nel sistema.

In questo contesto, è ormai venuto il momento di definire una programmazione delle presenze venatorie, funzionali alla gestione del territorio e delle popolazioni, salvaguardando le tradizioni venatorie.

Un nuovo approccio al passo con le reali e attuali necessità definite dalla scienza, che preveda una gestione logica e razionale della problematica, non

influenzata da decisioni influenzate da gruppi di pressione o interessi che nulla hanno a che vedere con il governo delle popolazioni selvatiche.

Non possiamo più consentirci il lusso di una visione non equilibrata e condivisa delle esigenze complessive, incluse quelle ambientali, e di una sottovalutazione della necessità di salvaguardare le indispensabili funzioni dell'agricoltura e del suo ruolo futuro.

Innanzitutto desidero ringraziare l'Accademia dei Georgofili e il presidente Vincenzini per aver promosso questa giornata di studio per approfondire due argomenti di grande attualità quali la riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica.

Le relazioni e gli interventi programmati, di grande spessore, hanno fornito elaborazioni e proposte interessanti che pur delineando un quadro prospettico molto complesso e articolato che con l'approccio multidisciplinare proposto ci consentono di svolgere riflessioni e considerazioni che mi auguro risultino per tutti voi appropriate.

Ringrazio per il coinvolgimento attivo in questa discussione delle organizzazioni agricole, per l'opportunità di portare alla vostra attenzione le istanze e le proposte degli agricoltori su tematiche complesse per loro natura, che riportano in evidenza il rapporto tra agricoltura e ambiente, la declinazione della sostenibilità, l'approfondimento delle diverse e reciproche implicazioni e interconnessioni.

Da una parte le diverse strategie comunitarie per gli anni futuri sono delineate, alcune già definite con obiettivi chiari, altre come la Pac ancora in discussione, dall'altra è ormai da tutti riconosciuto la crescita esponenziale di alcune specie selvatiche, la presenza di queste specie non è gestita da anni, è fuori controllo, non è più sostenibile non solo per l'agricoltura ma per la tutela dell'ambiente e della biodiversità, a partire dalla fauna minore.

Aspetti che rendono inderogabile una riflessione seria sui sistemi di gestione della fauna selvatica, sulla loro efficienza ed efficacia, una occasione per individuare e mettere in campo azioni e interventi adeguati per riportare in equilibrio la situazione.

Non vorrei trarre conclusioni affrettate ma l'attuale sistema di gestione, non risponde alle mutate condizioni di contesto, infatti, si è ridotta ai minimi

termini la presenza e la diffusione territoriale della fauna di pregio (cosiddetta minore) mentre crescono gli ungulati: cinghiali, daini, caprioli e altri predatori selvatici come i lupi.

In questo scenario, divenuto emergenziale in molti ambiti territoriali della regione, come può muoversi l'agricoltura, quali interventi è opportuno mettere in atto per tutelare le colture, le imprese e il reddito degli agricoltori.

Sono domande che ci poniamo ormai quotidianamente, che rivolgiamo alla società, al mondo accademico e scientifico, alle istituzioni, alle forze politiche e alle tante rappresentanze sociali, economiche e ambientali.

Tra i tanti aspetti problematici e le tante criticità da affrontare possiamo affermare che finalmente l'emergenza fauna selvatica è riconosciuta ormai da tutti. Partiamo da qui per proporre delle iniziative appropriate.

Non è sufficiente ottenere il risarcimento del danno diretto, comunque non sempre riconosciuto integralmente. Spesso si riscontrano difficoltà e farraginosità per le diverse modalità di presentazione delle istanze, sia tra le stesse Atc che per gli altri Istituti, a partire dalle Aree Protette e dai Parchi, per le tempistiche dilazionate, per le mancate produzioni non riconosciute.

In questo contesto è difficile per gli agricoltori guardare con attenzione e interesse ad alcuni obiettivi europei di puntare a una maggiore valorizzazione ambientale dell'impresa agricola anche per favorire la creazione di habitat idonei per mantenere e incrementare la presenza di specie faunistiche di particolare pregio.

I criteri alla base della riforma della Pac sono riconducibili a tre macro obiettivi: economico, ambientale e sociale.

Tra gli interventi prioritari sul piano sociale vorrei mettere in evidenza l'attrazione dei giovani verso l'agricoltura, facilitare lo sviluppo imprenditoriale, promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale, migliorare la risposta dell'agricoltura alle esigenze della società (alimentazione e salute, alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali).

Per la Ue sul piano economico è strategico sostenere un reddito agricolo adeguato e la resilienza del modello agricolo europeo per rafforzare la sicurezza alimentare, migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività (ricerca, tecnologia, digitalizzazione), migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore.

Ma per la discussione di questa giornata è opportuno soffermarsi sul criterio ambientale che ha come obiettivi strategici quelli di contribuire alla mitigazione e all'adattamento del cambiamento climatico, allo sviluppo dell'efficienza energetica e alla diffusione di energie da fonti rinnovabili, alla promozione dello sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come

l'acqua, il suolo e l'aria, alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

Quindi, in sintesi per la futura PAC sono obiettivi strategici la biodiversità e la sostenibilità.

Due tematiche sulle quali ci troviamo pienamente d'accordo così come sugli obiettivi di avanzamento affinché biodiversità e sostenibilità possano essere gestiti in sinergia, anzi in piena complementarietà.

Ma purtroppo non è sempre così scontato il risultato.

Infatti per salvaguardare la biodiversità vi è la necessità di trovare la disponibilità a modificare alcune norme europee eccessivamente conservative, ispirate da contesti ormai superati e comunque in profonda evoluzione, che di fatto non contribuiscono a tutelare in maniera adeguata la biodiversità.

Tra queste le politiche ambientali sono in parte da aggiornare e da adeguare al nuovo contesto, a partire dalla protezione dei selvatici, norme che di fatto non consentono di intervenire in maniera appropriata anche quando la densità della fauna è insostenibile per l'ambiente e per la biodiversità.

Come noto siamo arrivati a una presenza dei selvatici e ungulati fuori controllo, la densità non è gestita, è una vera e propria emergenza che interessa gran parte del territorio toscano ma non solo.

Anche altre regioni hanno gli stessi problemi con popolazioni di fauna selvatica, in particolare ungulati, non compatibili con le attività agricole ma che ormai sono stanziali fino nelle zone periurbane e urbane.

Cia Toscana ha chiesto di rivedere i principi della Legge 157/92 già due anni fa mettendo a punto delle proposte per adeguare la legge nazionale ai nuovi scenari, per passare dalla conservazione della fauna alla gestione.

Aspetti a nostro avviso di buon senso con un approccio razionale e ragionevole sui quali purtroppo non abbiamo avuto riscontri positivi fino ad oggi, nonostante ciò noi insistiamo fino a quando non si aprirà un confronto e un percorso per rivedere l'impianto su questi punti delle normative nazionali ed europee.

È comunque positivo che recentemente anche alcune Regioni hanno battuto un colpo per rivedere la Legge 157/92, è un primo passo per avviare un percorso di revisione, per individuare quali aspetti modificare, cosa dovrebbe essere cambiato e soprattutto come.

La tematica sostenibilità è un perno fondamentale della nuova Pac, è fortemente declinata in chiave ambientale, oserei dire ambientalista, ma anche per la sostenibilità dobbiamo raggiungere un equilibrio su tutti i fronti.

Se da una parte occorre sostenere le politiche per una maggiore sostenibilità ambientale dall'altra vanno incentivate le stesse politiche anche per una diversa declinazione della sostenibilità anche in chiave economica e sociale per gli agricoltori.

Vanno promosse strategie e individuate soluzioni percorribili e semplici che perseguano la migliore sostenibilità ambientale ma che al tempo stesso non pregiudichino la tenuta sociale ed economica di chi lavora in agricoltura, degli imprenditori agricoli e della stessa tenuta e futuro delle aree rurali, delle zone interne, collinari e di montagna.

Siamo consapevoli che la gestione della fauna è particolarmente complessa e completamente d'accordo sul fatto che occorre ragionare sulla efficacia degli attuali sistemi.

È da rivedere la strutturazione dei sistemi di gestione e l'attuale governance rendendoli più efficaci, prevedendo equilibri più avanzati.

È inderogabile intervenire in maniera sistemica su tutto il territorio, vocato o meno, coltivato e boscato, agire solo su una parte rende inefficaci le azioni messe in atto.

Gli interventi di gestione (non conservativa) devono essere omogenei e coerenti, è necessario mantenere la densità sostenibile e compatibile di fauna in tutti gli ambiti, ivi comprese le aree protette e non coltivate o boscate, ponendosi come obiettivo non negoziabile quello di assicurare la non presenza degli ungulati e predatori in aree dove l'agricoltura è presente.

È palese, non confutabile, il fatto che per riportare a sostenibilità la densità degli ungulati, per tornare in equilibrio occorrono azioni straordinarie perché siamo in emergenza.

Solo con l'attività venatoria non riusciremo a tornare in equilibrio, ad affermare la sostenibilità.

Anche in questa occasione è opportuno evidenziare che le imprese agricole devono affrontare sfide importanti, la competizione e la tenuta sui mercati sono sempre più complesse, devono concentrarsi su questi fronti, sui nuovi scenari, la loro principale preoccupazione non può essere quello di fronteggiare e sostenere l'alto rischio dei danni provocati dai selvatici.

La domanda semplice che rivolgiamo anche al mondo accademico e scientifico è: quale può essere la presenza ottimale di questi selvatici per non pregiudicare l'attività agricola e la biodiversità?

Oggi avete evidenziato alcuni aspetti, delineato qualche intervento, è utile continuare ad approfondire per trovare le soluzioni possibili ed efficaci.

Il Piano Faunistico Regionale dovrà essere aggiornato, dobbiamo evidenziare un forte ritardo.

Quello attualmente in vigore prevede che nelle aree vocate le densità sostenibile è pari a n. 2,5 cinghiali ogni cento ettari.

Per fonti autorevoli le stime della densità degli ungulati è ampiamente più consistente, diverse si attestano a dieci volte tanto.

Come può essere sostenibile una situazione del genere? È palese che questa densità non è compatibile con le attività agricole, con l'ambiente e con la sua biodiversità di cui la Toscana è particolarmente ricca.

Da una parte vanno salvaguardate e valorizzate le attività agricole così come occorre tutelare le diverse forme di caccia, dall'altra è necessario mettere in campo la prevenzione, il contenimento e il controllo attraverso una gestione avanzata, diffusa e omogenea che si ponga lo scopo di perseguire il giusto equilibrio.

Il censimento dell'agricoltura è ormai completato, stanno emergendo diversi dati interessanti, che saranno utili per delineare in maniera oggettiva come l'agricoltura sta cambiando.

Quindi avremo occasione per approfondire la sua evoluzione, per mettere a fuoco i nuovi bisogni, le tendenze, le aspettative, per affrontare le mutate criticità e prospettive.

Uno scenario in evoluzione, in profondo mutamento anche sul fronte degli effetti climatici che mettono a rischio i raccolti; anche per questo abbiamo bisogno di governare queste nuove situazioni e di aggiornare velocemente le diverse normative europee, nazionali e regionali.

Se da una parte occorre mettere mano alla revisione normativa che comunque richiederà tempi adeguati, dall'altra le imprese e il mondo agricolo hanno bisogno di interventi immediati per rimuovere l'attuale squilibrio.

Dobbiamo gestire questa emergenza dei selvatici in maniera più immediata possibile e mettere in campo le migliori azioni di contenimento per garantire alla società la biodiversità e la sostenibilità senza mettere a rischio il futuro delle imprese agricole, delle aree rurali, delle stesse aree protette e parchi.

Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarietà

¹ Universitas Mercatorum

I. LA RIFORMA DELLA PAC DEL 2021

La riforma della PAC è un tema che torna periodicamente all'attenzione delle imprese agricole, delle istituzioni e degli studiosi.

Nell'oggi questo tema è divenuto ancor più complesso, e l'adozione dei provvedimenti finali ha richiesto tempi ancor più lunghi che in passato, per il sovrapporsi di due vicende:

- le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nel 2019;
- l'esplosione della pandemia da Covid-19 a partire dall'inizio del 2020 e tuttora.

Finalmente questo lungo processo si è concluso e sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 6 dicembre 2021 sono stati pubblicati i tre regolamenti, che hanno riscritto la Politica Agricola Comune:

- il Regolamento (UE) 2021/2115, sui piani strategici nazionali, che unifica le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), per il periodo dal 1 gennaio 2023 al 31 dicembre 2027¹;

¹ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

- il Regolamento (UE) 2021/2116, sui controlli e sul monitoraggio dei finanziamenti, anch'esso in applicazione dal 1 gennaio 2023²;
- il Regolamento (UE) 2021/2117, che ha introdotto modifiche alla disciplina della OCM unica, al Pacchetto qualità, e ad altri regolamenti sui prodotti di qualità³.

Il percorso si è articolato attraverso una pluralità di documenti, aventi una pluralità di oggetti, non necessariamente interni alla PAC.

Pur nella varietà dei documenti, è possibile individuare due linee centrali, che hanno guidato l'intero pacchetto di riforme:

- l'attenzione al clima e all'ambiente come elementi di prevalente interesse rispetto alla produzione;
- il dichiarato riconoscimento della diversità delle agricolture europee, indicato come presupposto per l'adozione di piani strategici nazionali e regionali, che di fatto muovono verso una crescente amministrativizzazione dell'agricoltura.

Gli esiti di tali scelte risultano ancor più rilevanti in un Paese come l'Italia, in cui la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, mentre ha eliminato l'*agricoltura* dalle materie nominate, ha nel contempo sdoppiato la disciplina ambientale in:

- *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, e
- *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* collocata nell'ambito delle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni.

Ne sono derivati, in questi due primi decenni del secolo, ricorrenti irrisolti contenziosi innanzi alla Corte costituzionale fra Stato e Regioni per l'individuazione delle competenze in tema di agricoltura e di ambiente; contenziosi

² Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

³ Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

che fra l'altro hanno più volte investito proprio la disciplina dell'agricoltura, della caccia, e della fauna selvatica.

2. LE INDICAZIONI DEL 2017, LE PROPOSTE DEL 2018, IL GREEN DEAL, E I SUCCESSIVI DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE

L'inizio del percorso di riforma europea è un documento della Commissione del novembre 2017⁴.

Si legge in apertura di questo documento:

La politica agricola comune (PAC) è stata una delle prime politiche dell'Unione europea. Ha conseguito brillantemente i suoi obiettivi iniziali di garantire approvvigionamenti di buona qualità e prodotti sicuri e affidabili, sostenendo al contempo gli agricoltori europei.

La politica agricola europea ha consentito all'UE di diventare la superpotenza agroalimentare che è oggi: l'UE è il primo esportatore agroalimentare a livello mondiale, gode di una reputazione senza pari per il suo patrimonio culinario e i suoi prodotti alimentari nonché per le competenze dei suoi produttori.

Con queste premesse, sembrava ovvio applicare la regola aurea: “squadra che vince non si cambia”, ma il documento proseguiva:

La PAC deve guidare la transizione verso un'agricoltura più sostenibile, deve favorire la resilienza del settore nei periodi di crisi e sostenere il reddito degli agricoltori e la redditività. La PAC deve accogliere pienamente le innovazioni digitali che rendono più semplice il lavoro quotidiano degli agricoltori, ridurre la burocrazia e potrebbe favorire un ricambio generazionale quanto mai necessario.

A questo primo documento hanno fatto seguito le proposte legislative presentate nel 2018, intese a modificare in misura rilevante l'esistente quadro disciplinare, e articolate in tre testi: il primo diretto a sostituire i regolamenti n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale e 1307/2013 sui pagamenti diretti unificando la relativa disciplina in un unico provvedimento⁵, il secondo inteso a

⁴ *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura - Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, Bruxelles, 29 novembre 2017.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE)

sostituire il regolamento 1306/2013 su finanziamento gestione e monitoraggio⁶, e il terzo contenente modifiche al Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica⁷.

Sicché le proposte nel loro insieme, per un verso prevedevano rilevanti novità quanto ai sistemi di erogazione di aiuti alle imprese, e per altro verso mantenevano, sia pure con importanti interventi di modifica su punti centrali della disciplina di alcuni prodotti (e in particolare con modifiche sui prodotti di qualità), il vigente Regolamento n. 1308/2013, con ciò prendendo atto che questo regolamento aveva subito rilevanti integrazioni già nel 2017 con il regolamento *Omnibus*, conosciuto come tale proprio per il suo ampio spettro di intervento⁸.

All'interno di questo disegno di riforma, ampio spazio era assegnato agli aspetti istituzionali, sotto tre profili:

- a. la collocazione strategica riconosciuta al Parlamento Europeo;
- b. le rilevanti competenze assegnate alla Commissione, attraverso meccanismi di delega sostanzialmente aperti e privi di effettivi vincoli nel merito;
- c. il ruolo attribuito agli Stati membri e al loro rapporto con l'Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del *Piano Strategico nazionale*, ferma restando la ribadita *centralizzazione*

n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216 (COD).

⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 393 final, 2018/0217 (COD).

⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 394 final, 2018/0218 (COD).

⁸ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

regolatoria, espressa attraverso la definizione dei profili soggettivi e delle attività.

Il successivo rilevante documento è quello sul *Green Deal* del 2019⁹. È un documento ambizioso, inteso a «riformulare l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente».

In questa prospettiva il documento sottolinea che «Per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Per conseguire questi obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana».

Si parla di neutralità climatica da conseguire entro il 2050, di industria, di profili energetici, di trasporti, di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, ma anche di cibo.

Seguono poi tre ulteriori comunicazioni della Commissione UE, tutte del 20 maggio 2020:

- «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita»¹⁰;
- «Strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente»¹¹;
- «Analysis of links between CAP Reform and Green Deal»¹².

Dal complesso di questi documenti emerge una dichiarata «Attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche (...). Vi è l'impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici,

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Commissione Europea, *Il Green Deal Europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

¹² Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 93 final. [NdR: questo documento è pubblicato solo in lingua inglese].

ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità».

Si sottolinea: «Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale. Nell'UE l'assunzione media di energia e il consumo medio di carni rosse, zuccheri, sale e grassi continuano ad eccedere i livelli raccomandati, mentre il consumo di cereali integrali, frutta e verdura, legumi e frutta secca è insufficiente».

Tra gli obiettivi espressamente perseguiti: «Lavorare insieme per promuovere il capitale mitigazione dei loro effetti, agroecologia, gestione del paesaggio e governance fondiaria sostenibili, conservazione e uso sostenibile della biodiversità, catene del valore eque e inclusive, alimentazione e regimi alimentari sani, prevenzione delle crisi alimentari e risposta alle stesse, in particolare nei contesti fragili, resilienza e preparazione ai rischi, difesa integrata, salute delle piante, salute e benessere degli animali e norme in materia di sicurezza degli alimenti, resistenza antimicrobica e sostenibilità degli interventi umanitari e di sviluppo coordinati. L'UE si baserà sulle iniziative in corso e integrerà la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile in tutte le sue politiche. Tali azioni ridurranno la pressione sulla biodiversità a livello mondiale. Una migliore protezione degli ecosistemi naturali, unita a sforzi volti a ridurre il commercio e il consumo di specie selvatiche, contribuirà a rafforzare la resilienza in vista di eventuali future malattie e pandemie e a prevenirle».

3. LA FAUNA SELVATICA NEI REGOLAMENTI DI RIFORMA DELLA PAC E NELLA RECENTE LEGISLAZIONE UE

Collocandosi all'interno del percorso disegnato dalle proposte del 2018 e dai documenti del 2020, i Regolamenti di riforma della PAC sono intervenuti espressamente sulla tutela della biodiversità¹³, e ciò si è tradotto nell'adozione di *Indicatori di risultato* e di *Indicatori di impatto*¹⁴, che in varia misura riportano al tema della tutela della fauna selvatica.

Per altro verso, i medesimi regolamenti prevedono misure per la «protezione del bestiame e dei raccolti dai danni causati da animali selvatici»¹⁵.

¹³ V. il Reg. (UE) 2021/2115, cit., che all'art. 5 nel definire gli *Obiettivi generali* in essi espressamente comprende «sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità», e all'art. 6 nel definire gli *Obiettivi specifici* richiama quello di «contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità».

¹⁴ V. il Reg. (UE) 2021/2115, art. 7.

¹⁵ V. l'art. 73 del Reg. (UE) 2021/2115, sul sostegno agli investimenti.

I principi così enunciati si traducono in una griglia di disposizioni, che nell'Allegato III del Reg. (UE) 2021/2115 ove sono dettate le Norme sulla condizionalità e sulla tutela della Biodiversità e del Paesaggio, richiamano la Direttiva del 2009 sulla conservazione degli uccelli selvatici¹⁶, e la Direttiva del 1992 sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche¹⁷.

In entrambi i casi si tratta di normative risalenti, da tempo operanti anche nel nostro Paese, che lasciano tuttavia irrisolto il problema centrale del bilanciamento tra attività agricole e fauna selvatica; problema di crescente rilievo soprattutto in alcune aree agricole del nostro Paese.

Il Reg. (UE) 2021/2115 prevede altresì specifiche misure per l'incremento dell'avifauna, anche attraverso l'adozione di un Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole¹⁸, anche in questo caso peraltro senza intervenire sul tema del bilanciamento fra l'auspicato incremento dell'avifauna e la compatibilità o meno con le attività di coltivazione.

In definitiva vengono enunciati obiettivi e finalità, si prevede di condizionare l'erogazione di misure di sostegno all'attività agricola al rispetto di tali obiettivi e finalità, ma poi tutto è rimesso alle scelte nazionali di attuazione.

Il tema d'altro canto si intreccia con le novità introdotte dall'art. 13 del TFUE, ove solennemente si afferma, nell'ambito delle "Disposizioni di applicazione generale", «L'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti»; novità che hanno trovato una prima espressione disciplinare con il Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali dei prodotti agricoli e alimentari, pubblicato nel 2017 ed entrato in applicazione nel dicembre 2019¹⁹. Questo regolamento nelle premesse richiama l'art. 13 TFUE e insiste sull'esigenza di garantire un elevato livello di protezione della salute animale e di rispetto degli obblighi in materia di benessere degli animali, ai quali assegna un ruolo di *protagonisti*, comparabile a quello assegnato agli *umani* («garantendo un trattamento umano»). Coerentemente alle premesse, le concrete disposizioni

¹⁶ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; recepita in Italia con L. 4 giugno 2010, n. 96.

¹⁷ 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; recepita in Italia con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

¹⁸ V. l'Indicatore di impatto I.19, e l'Indicatore di contesto C.36 sull'"Indice dell'avifauna nelle zone agricole" nell'Allegato al Reg. (UE) 2021/2115.

¹⁹ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

adottate introducono elementi per il riconoscimento di piena tutela al *benessere* degli *animali*, nei *contenuti* e nei *presupposti*, all'interno di una disciplina che investe non la sola produzione alimentare ma *tutta l'attività agricola*.

Coerentemente con questo più ampio perimetro, che investe tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono profondamente riscritte. Nel Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana* (v. art. 3 n. 14). Nel nuovo regolamento del 2017, il *pericolo* è definito come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente». Sicché, sul piano dei contenuti, i *pericoli* e i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento n. 178/2002 aveva segnato il passaggio a una *disciplina di filiera*, per tale tuttavia intendendo la sola *food production chain* e dunque una filiera finalizzata al *consumo alimentare umano*, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 ha espresso la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* non è per sé sola sufficiente, ma necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al *ciclo della vita*.

Il regolamento sui controlli del 2017, non casualmente adottato nell'ambito della PAC (indicata come base giuridica, unitamente al mercato e alla sanità pubblica) costruisce in qualche misura un ponte fra *produzione agricola, food security e food safety, salute e benessere umano, salute e benessere animale*.

Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agrarità e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo* come *imprenditore del ciclo della vita*.

Tant'è che in Italia i recenti Decreti Leg.vi del 2 febbraio 2021 di adeguamento della normativa nazionale al Reg. (UE) 2017/625, prevedono controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il *benessere animale*, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la *salute* dell'uomo, degli animali e delle piante, senza distinguere fra le diverse specie animali e le finalità cui individui e specie sono destinati.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così innanzi a una dinamica disciplinare che ne accentua le responsabilità, ma insieme ne valorizza il ruolo, che l'attenzione al *vivente* e all'intero *ciclo della vita* sottolinea ed enfatizza.

4. LA CRESCENTE AMMINISTRATIVIZZAZIONE DELLA PAC

Nel sistema complessivo che emerge dalle ultime riforme, la *semplificazione* è più volte indicata quale obiettivo centrale.

La lettura dei testi induce a conclusioni opposte: non ci si sta muovendo verso la *semplificazione* ma piuttosto verso l'*amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò verso la *complicazione*.

Rivelatrice in tal senso è il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta inefficacia, e nuovamente introdotti nelle riforme approvate nel 2021, con una serie di disposizioni per l'adozione e gestione dei piani strategici nazionali e delle loro declinazioni in sede regionale.

L'esperienza italiana di questi anni nell'elaborazione e gestione dei piani di sviluppo rurale da parte delle Regioni ha mostrato diffuse inefficienze e gravi ritardi, e molte Regioni soltanto in prossimità della chiusura del termine quinquennale hanno approvato misure intese a non perdere le risorse assegnate.

Anche in sede centrale il Ministero delle Politiche Agricole non si è certo distinto per la capacità di implementare rapidamente ed efficacemente le misure europee²⁰.

Insomma, si parla di *semplificazione*, ma si fa il contrario, prevedendo una straordinaria quantità di adempimenti, e operando una sempre più pervasiva *amministrativizzazione* delle politiche di aiuto, soggette a criteri non automatici ma largamente discrezionali, per loro stessa natura complessi e soggetti a tempi lunghi.

Per completare il quadro della complessità, si prevede che ciascuno Stato membro designi un'*Autorità di gestione per i piani strategici della PAC*, e un *Comitato che monitori l'attuazione del piano strategico della PAC*.

A ciò si aggiunge la pervasiva serie di competenze attribuita alla Commissione europea, alla quale spetta non soltanto adottare una serie numerosissima di atti delegati e di esecuzione, in tema di definizioni generali così come in tema di determinazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, ma soprattutto procedere alla valutazione, approvazione e modifica di tali piani.

Sicché è pur vero che si attribuiscono agli Stati membri competenze nazionali per la gestione delle risorse finanziarie, ma l'esercizio di queste competenze si colloca in una griglia di adempimenti ben lontani dall'annunciata

²⁰ Per riferimenti e indicazioni sulle riforme della PAC del 2013 e del 2021, e sulla loro implementazione a livello nazionale, si v. F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, «Riv. ital. dir. pubbl. comun.», vol. XXIV, 967, 2014; Id., *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, «Riv.dir.agr.», I, 43, 2020.

semplificazione, ed è espressamente subordinata a una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoriale, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC.

5. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE FRA STATO E REGIONI

Le recenti scelte europee in tema di governo della PAC hanno un impatto rilevante in riferimento all'Italia, in ragione della già richiamata irrisolta individuazione della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni su questioni riconducibili all'agricoltura e all'ambiente, e in questo ambito al bilanciamento di valori e di interessi fra produzione agricola e protezione della fauna selvatica.

In questi ultimi anni la Corte costituzionale è stata più volte sollecitata a intervenire in argomento.

Per citare solo alcune delle decisioni pronunciate nel 2020 e nel 2021, possiamo qui ricordare:

- Corte cost. 6 marzo 2020, 40, che ha dichiarato incostituzionali alcuni articoli di una legge della Regione Liguria in tema di modalità di appostamento e ore consentite per la caccia, così motivando: «Questa Corte nella già ricordata sentenza n. 191 del 2011 ha ribadito, in conformità alla propria giurisprudenza, che la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria “è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale”. Ha quindi precisato che a tale disciplina sono riconducibili anche “i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili”, (...). Si tratta di conclusioni che vanno qui interamente confermate: i precipui livelli di protezione fissati dalla L. n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia»²¹;
- Corte cost. 17 febbraio 2021, n. 21, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Toscana intervenuta in tema di controllo della fauna selvatica (specialmente cinghiali e ungulati) a tutela delle attività forestali e agricole, che ha riconosciuto la necessità di un bilanciamento, così mo-

²¹ Punto 4.2. della motivazione.

tivando: «3.1.2. Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali). Tale fenomeno trova le sue cause (...) anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori (...). La combinazione delle suddette condizioni determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza. Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati»²²;

- Corte cost. 31 maggio 2021, n. 113, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Molise, finalizzata a ridurre la presenza eccessiva di una specie faunistica nel territorio regionale a tutela del «patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario» consentendo la caccia per l'intero periodo di cui alla legge n. 157/1992 e non soltanto per specifici periodi, che ha dichiarato illegittima la norma regionale, così motivando: «il “chiaro dettato normativo, che fa riferimento all’arco temporale massimo”, determina che l'eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere “compensata” dall'anticipazione anche del termine finale (...). In altre parole, “se la regione si avvale del potere di anticipare l'apertura, deve anticipare anche la chiusura”. (...) Il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall'art. 18, commi 1 e 2, della L. n. 157 del 1992. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019), la so-

²² Punti 3.1.2. e 3.1.3. della motivazione.

pravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2020)»²³;

- Corte cost. 20 luglio 2021, n. 158, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Toscana in tema di piani di controllo degli ungulati nei parchi e nelle aree protette finalizzati a mantenere una densità sostenibile di tale popolazione tenuto conto dei danni arrecati alla produzione agricola anche in aree limitrofe, ha dichiarato legittimo l'intervento regionale, respingendo il ricorso del Governo che lamentava una violazione delle prerogative dello Stato, così concludendo: «La norma regionale impugnata non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ma, anzi, si pone in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo, facendosi carico di contemperare esigenze contrapposte all'interno di un ulteriore e specifico strumento pianificatorio di controllo»²⁴.

Emerge dunque palese, da un pur sommario esame della recente giurisprudenza costituzionale, per un verso la crescente consapevolezza della necessità di operare un bilanciamento fra tutela delle specie selvatiche e tutela delle attività produttive agricole e della stessa biodiversità agricola e forestale, e per altro verso la perdurante assenza di canoni generali che consentano di individuare i soggetti chiamati a queste scelte.

Le riforme europee, con il rilievo assegnato alla tutela della biodiversità, e con l'ampliamento dell'area dell'agrarietà, intesa a includere la consapevole attenzione verso l'intero *ciclo della vita*, hanno reso non più rinviabile la ricerca di soluzioni condivise e praticabili, nel merito di questi temi, e per una diversa *governance*.

È una sfida impegnativa per le nostre istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti.

RIASSUNTO

La riforma della PAC del 2013 aveva valorizzato il recupero della dimensione produttiva dell'attività agricola, coerente con le finalità ribadite dal Trattato di Lisbona, muovendo dal presupposto che «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

Lo scenario della PAC è però profondamente cambiato in questi anni, e le riforme del 2021 appaiono caratterizzate dall'enfasi nei confronti dei profili ambientali, fortemen-

²³ Punto 4 della motivazione.

²⁴ Così la massima della sentenza.

te valorizzati nel confronto con le tradizionali finalità produttive. All'interno di questa prospettiva l'art. 13 del TFUE, con il riconoscimento del *benessere animale* fra i principi fondanti dell'Unione Europea, ha imposto un diverso bilanciamento fra valori e interessi rilevanti in sede di scelte di utilizzazione delle risorse naturali. In questa prospettiva il Reg. (UE) 2017/625 ha introdotto un nuovo paradigma: *pericoli e rischi* rilevanti non sono soltanto quelli che investono la *salute umana*, ma tutti quelli relativi alla *salute animale o vegetale*, al *benessere degli animali* o all'*ambiente*; in una parola all'intero *ciclo della vita*.

Ne seguono esiti rilevanti anche nella nostra dimensione domestica, quanto ai confini dell'agricoltura e alle responsabilità dell'attività agricola. L'agricoltura, e gli agricoltori, si trovano innanzi a una disciplina, che ne accentua le responsabilità e ne valorizza il ruolo, quanto all'intero *ciclo della vita*.

La riforma della PAC ha assegnato ruolo strategico a Stato e Regioni, chiamati a scelte di governo delle risorse naturali, e così anche alla definizione di strategie che valgano a costruire nuovi equilibri fra tutela delle specie selvatiche e tutela della produzione agricola.

È una sfida impegnativa per le istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti resi palesi dalla recente giurisprudenza costituzionale in tema di relazione/conflitto tra caccia e agricoltura.

ABSTRACT

The 2013 CAP reform had enhanced the recovery of the productive dimension of agricultural activity, consistent with the aims reaffirmed by the Lisbon Treaty, starting from the assumption that «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

The CAP scenario has profoundly changed in recent years, and the 2021 reforms appear to be characterized by the emphasis on environmental profiles, which are highly valued in comparison with traditional production purposes. Within this perspective, art. 13 of the TFEU, with the recognition of animal welfare as one of the founding principles of the European Union, imposed a different balance between values and relevant interests when making choices for the use of natural resources. In this perspective, Reg. (EU) 2017/625 has introduced a new paradigm: relevant dangers and risks are not only those affecting human health, but all those relating to animal or plant health, animal welfare or the environment; in a word to the entire *cycle of life*.

Relevant results also follow in our domestic dimension, as regards the boundaries and the responsibilities of agricultural activity. Agriculture, and farmers, are faced with a discipline, which accentuates their responsibilities and enhances their role, as regards the entire *cycle of life*.

The reform of the CAP has assigned a strategic role to the State and the Regions, called upon to make decisions regarding the governance of natural resources, and thus also to the definition of strategies that can help build new balances between the protection of wild species and the protection of agricultural production.

It is a demanding challenge for the institutions, which requires overcoming uncertainties and conflicts made clear by recent constitutional jurisprudence on the relationship / conflict between hunting and agriculture.

La “gestione sostenibile” della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative

¹ Università degli Studi di Firenze

I. PREMESSA

La questione della gestione della fauna selvatica rappresenta uno dei problemi che si presenta con intensità crescente in agricoltura e ancora oggi non risolta – o forse mai seriamente affrontata – che è indubbiamente la causa degli ingenti danni provocati dalla fauna all’attività agricola e alle risorse naturali.

Da tempo, invero, si invoca, la definizione di un nuovo quadro di regole volte a perseguire una “gestione” della fauna selvatica con l’obiettivo di valorizzare la fauna stessa e limitare la pressione della componente faunistica sul territorio a favore dell’esercizio dell’attività agricola; tuttavia, tale auspicio è rimasto vano e la disciplina resta ancorata a un quadro normativo di matrice prettamente protezionistico della fauna¹.

Ora, il tema del Convegno induce a una lettura della gestione della fauna selvatica in una prospettiva parzialmente diversa da quella che è stata affrontata tradizionalmente in dottrina², principalmente riferita a una indagine relativa alla tutela dei diritti degli agricoltori a fronte degli eventi dannosi provocati dalla fauna selvatica, e maggiormente ampia e dettata dalla strategia sulla sostenibilità fatta propria dal *Green Deal* europeo e dagli obiettivi

¹ Legge 11 febbraio 1992, n. 157 in materia di “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”.

² In argomento, *Danni causati dalla fauna selvatica all’agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2009; *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013; *Irrazionali danni da fauna selvatica all’agricoltura e all’ambiente*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 11, 2014, tomo II, pp. 241-351; e da ultimo *La gestione della fauna selvatica ungulata tra insostenibilità dei danni in agricoltura, tutele e opportunità*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2017.

indicati dalle Istituzioni europee che interessano l'attività agricola in ragione delle sue esternalità negative – come si evince anche dal quadro di riforma della politica agricola comune (“PAC”) per il periodo 2021-2027³, giunto a definizione nelle more della predisposizione di questi Atti – ma, altresì, di ogni componente ambientale.

La rilettura della disciplina della fauna selvatica secondo l'Ordinamento vigente alla luce della citata strategia europea coinvolge diversi ulteriori profili e richiede di considerare se certe questioni, ad oggi ancora irrisolte, che interessano la fauna selvatica, e in particolare i danni provocati in agricoltura, possono trovare una nuova definizione. La questione non si esaurisce su un piano solo teorico, ma acquisisce un particolare rilievo per le sue implicazioni concrete: l'emergenza ambientale, unitamente a quella sanitaria, nonché a quella economica, pongono al centro del discorso il concetto di *sostenibilità*, caratterizzato da una sua pluridimensionalità e indeterminatezza, che gode di una estensione concettuale, semantica e tematica estremamente ampia, senza che vi sia, sul piano giuridico, una chiara indicazione dei suoi contenuti e dei relativi precetti. Non è un dato che deve in qualche misura sorprendere, anzi conferma la relatività del concetto di sostenibilità, il quale nelle sue varie declinazioni – secondo i tre pilastri originari, ambiente, economia e sociale – muta significato in ragione del contesto di riferimento, pur indicando comunque una necessaria condizione durevole e di equilibrio tra il bisogno da soddisfare e i limiti da rispettare (Pennasilico, 2021). In questa prospettiva vuole porsi questo contributo che si propone di porre in relazione la disciplina della fauna selvatica con la nuova strategia sulla sostenibilità, per verificare la sua ricaduta sul tema annoso dell'interferenza della fauna selvatica sull'attività agricola.

³ La nuova PAC comprende tre regolamenti la cui entrata in vigore è prevista per il 1 gennaio 2023: (i) il reg. (UE) 2021/2116 del 2.12.2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; (ii) il reg. (UE) 2021/2115 del 2.12.2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della PAC, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, e (iii) il reg. (UE) 2021/2117 del 2.12.2021, che modifica il regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Per il periodo 2021-2022, e fino all'entrata in vigore della nuova PAC prevista per gennaio 2023, si applica un regolamento transitorio – reg. (UE) 2020/2220 del 23.12.2020 – che stabilisce le condizioni necessarie per ottenere finanziamenti dal FEAGA e dal FEASR in questi due anni, ampliando e modificando le disposizioni dei regolamenti precedenti.

2. LA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA E LA STRATEGIA DALLA SOSTENIBILITÀ

La più recente prospettiva segnata dalle Istituzioni europee con riferimento al tema ambientale e alla necessità di adottare una visione strategica a lungo termine coerente con l'Agenda 2030⁴ di cui il *Green Deal* europeo⁵ è parte integrante – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro, sollecita nuove considerazioni sul piano interpretativo che coinvolgono anche il tema che qui interessa. La componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità⁶ di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta⁷. L'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, quale la considerazione della necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre a una impronta fortemente ambientale, gli atti di *soft law* che si sono susseguiti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il fine di realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori.

Tali considerazioni rilevano anche con riferimento al tema della gestione della fauna selvatica nella prospettiva della *sostenibilità* quale chiave di lettura per individuare un equilibrio tra tutela della natura, e in particolare delle sue

⁴ Attraverso la Risoluzione del 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*The 2030 Agenda for Sustainable Development*) che rappresenta un programma di azione per *le persone, il pianeta, la prosperità e la pace*, prevedendo 17 obiettivi (c.d. *Sustainable Development Goals*) e 169 traguardi (o *Target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili e dalla omnicomprensiva, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata di Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale.

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640.

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

⁷ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

componenti, e lo sviluppo economico che si persegue garantendo un equilibrio delle specie sul territorio in modo da non pregiudicare l'attività dell'impresa che vi opera. La nozione descrittiva della sostenibilità rinviene la sua implicazione in chiave prescrittiva attraverso il principio dello sviluppo sostenibile (artt. 3 e 21 TUE, 11 TFUE, e 37 Carta UE) che impone di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future, secondo la nota formula del *Rapporto Brundtland*. Si tratta di una nozione (volutamente) ampia che trova le sue basi sulla priorità dei doveri e degli obblighi delle azioni in ragione della prospettiva intergenerazionale in modo da favorire non tanto la produzione e la crescita in sé, quanto piuttosto il progresso sociale, l'uso responsabile delle risorse naturali. Si tratta di azioni che invocano scelte ispirate a un equilibrio dei fattori ambientali, economici e sociali e una veduta di lungo periodo capace di considerare tutti i contesti coinvolti e salvaguardare le relative componenti. Non deve, tuttavia, sorprendere che questa chiave di lettura dettata dalla *sostenibilità* determini in un certo qual senso il venir meno della fase oppositiva o di conflitto che considerava l'interesse ambientale in un contrasto non sanabile con l'interesse allo sviluppo che ha in più occasioni portato l'interprete a un bilanciamento degli interessi, in ragione di una fase di compatibilità tra le esigenze ambientali e quelle dello sviluppo economico dove l'ambiente è fattore di uno sviluppo che non determina esternalità negative, ma anzi contribuisce al miglioramento della qualità ambientale (in linea con gli artt. 3, par. 3, TUE e 3 *quater*, co. 3, Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. 152/2006). In altri termini, la prospettiva sembra essere quella della persona e del suo *habitat* in ragione di ciò che serve per garantire a tutti lavoro, sicurezza, salute, armonia con la natura e inclusione sociale.

Le considerazioni ora espresse se poste nella prospettiva dell'indagine portano a considerare se, in ragione della *sostenibilità*, può mutare un approccio al tema, la cui matrice fortemente ambientale porta a una protezione delle specie selvatiche, in funzione di un maggiore equilibrio sul territorio in modo da poter (almeno) mitigare i danni in agricoltura. Va detto che sul piano della disciplina di riferimento, la gestione dell'evento, sia sotto il profilo della sua prevenzione che del suo ristoro, è stata rimessa a una disciplina speciale rinvenibile nel contesto della legge sulla protezione della fauna selvatica di cui riflette – anch'essa – l'impianto normativo fortemente segnato dalla sua matrice pubblicistica in quanto vocata alla protezione di una componente ambientale attraverso la previsione di un regime di tutele per talune specie e una gestione per il prelievo faunistico⁸.

⁸ L'intero impianto della l. 157/92 risulta segnato dalla qualifica giuridica della fauna selvatica che l'art. 1 prevede quale *patrimonio indisponibile dello Stato* e, pertanto, bene pubblico non

Deve nondimeno essere considerato che il fenomeno dei danni da fauna selvatica riflette una situazione naturale e fisiologica che si esprime nell'interazione delle specie sul territorio dove viene praticata l'attività agricola. Ora, giova rilevare che la caratteristica principale di tale fenomeno, che all'atto pratico determina una concreta difficoltà di individuare uno strumento unitario di risoluzione del problema, è data dalla sua eterogeneità. Questa è innanzitutto riferita alle specie, diverse tra loro e a cui peraltro corrisponde un regime di tutele differenziate⁹, e si esprime in una moltitudine di eventi dannosi all'attività agricola comprendendo situazioni assai diversificate tra loro con effetti che coinvolgono più ambiti di interesse¹⁰. Si tratta di danni diretti e indiretti causati dalla fauna selvatica, in quanto il pregiudizio può essere provocato direttamente alle produzioni primarie, oppure determinarsi all'esito di atti commessi dalla fauna stessa in danno di opere o strutture (ad es. idrauliche) presenti sul territorio dalle quali si genera il danno all'agricoltore (è questo il caso dei danni causati dai roditori alle opere di regimentazione delle acque o alle condutture idriche e agli argini che causano inondazione di vaste aree). Pur trattandosi di fattispecie distinte, queste sono accomunate, in termini di nesso di causalità, dall'identità dell'agente causante il danno e per il pregiudizio subito dall'attività agricola. Ciò che rileva non è solo la forte diversificazione delle tipologie di danno, ma soprattutto la rilevanza dell'evento

disponibile, che lo Stato, attraverso gli enti territoriali, custodisce e controlla a beneficio dell'intera collettività. Tale qualificazione rileva con riferimento agli obblighi in capo allo Stato connessi all'appartenenza degli animali selvatici, nonché al profilo risarcitorio per i danni causati dalla fauna selvatica. La questione è particolarmente spinosa se posta in relazione alla tutela, altre volte sottolineata, degli interessi agricoli di fronte ai pregiudizi subiti dagli attacchi della fauna selvatica. Le conseguenze della proprietà sulla fauna richiedono di essere misurate con gli interessi in gioco previsti dal legislatore – quali sono quelle ambientali, quelle venatorie oltre che quelle agricole – non solo per definire il soggetto legittimato passivo al ristoro del danno all'agricoltore, oltre all'*an* e al *quantum debeatur* ma, ancor prima, per delineare gli obblighi che incombono per garantire l'equilibrio faunistico, e ambientale in genere, auspicato dal legislatore che si tramuta in atti e interventi di prevenzione e controllo della fauna selvatica sul territorio.

⁹ Le specie selvatiche – tutte rientranti nella categoria dei beni pubblici indisponibili dello Stato ai sensi dell'art. 1 della l. 157/92 – che hanno determinato il danno possono essere sottoposte a un regime di protezione diversificato dettato da specifiche disposizioni che possono prevedere tutele differenziate. Taluni sono causati da animali *particolarmente protetti* poiché tutelati ai sensi dell'art. 2 della l. 157/92; altri da specie protette in forza di convenzioni internazionali, oppure da altre specie non protette per le quali è consentita l'attività venatoria (art. 18 l. 157/92); oppure da altre per le quali, ancorché rientranti nella categoria di fauna selvatica, non si applica la l. 157/92 e che perciò non trovano un regime di tutela in alcuna disposizione normativa (art. 2, co. 2, l. 157/92).

¹⁰ Una problematica che talvolta supera la sfera di interesse del singolo e interessa la collettività in termini di sicurezza alimentare (per le malattie che possono arrecare agli allevamenti) oppure di sicurezza pubblica, e della difficile previsione di un sistema unitario per la definizione di un regime di tutela.

pregiudizievole che si presenta su scala aziendale, in quanto il danno è tale da incidere sui fattori della produzione e quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio e sui risultati dell'impresa agricola¹¹. Per meglio dire, non si tratta di un evento circoscrivibile a un bene qualsiasi, bensì a una componente produttiva dell'azienda le cui conseguenze sono tutt'altro che temporalmente limitate in quanto il ripristino del danno patito avviene in base al ciclo vitale animale o vegetale oppure alla stagionalità della produzione (si pensi ai tempi di crescita di un impianto boschivo, oppure di un allevamento colpito da un attacco di carnivori) così comportando tempi e costi maggiori per il ripristino e, ancor di più, per la limitazione o addirittura per l'esclusione della presenza del prodotto aziendale sul mercato così incidendo sul processo economico dell'attività imprenditoriale¹².

Il tema rileva pertanto e nuovamente nell'ambito del rapporto tra fauna selvatica e territorio per cui si appalesa necessaria una gestione faunistica che garantisca la distribuzione più efficace delle specie, in quanto il sovrannumero o l'isolamento dei selvatici negli *habitat* sono fenomeni che più hanno contribuito alla riduzione della biodiversità e alla perdita di efficienza di molte zone boscate.

Va, tuttavia, osservato che sul piano pratico tale equilibrio risulta assai difficile da raggiungere anche in ragione della destinazione differenziata del territorio agro-silvo-pastorale, a cui corrisponde anche un diverso regime normativo, e dei diversi enti territoriali coinvolti nella gestione¹³. Se la *ratio legis* deve essere individuata nel conseguimento di una densità ottimale delle specie del patrimonio faunistico attraverso la riqualificazione delle risorse ambientali

¹¹ È questo un riferimento che si rinviene nelle motivazioni di alcune sentenze di merito con riferimento al *quantum debeatur* ove si sottolinea «l'incidenza dell'evento dei fattori della produzione quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio, e sui risultati dell'impresa agricola, incidendo negativamente sul processo economico dell'attività imprenditoriale» (cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105).

¹² Soffermandoci ancora sul danno nella sua concreta manifestazione, non può non essere osservato come il pregiudizio, seppur coinvolga direttamente l'agricoltore in quanto si produce sulla sua struttura aziendale, indirettamente colpisca l'intera collettività perché incide sulle risorse ambientali, paesaggistiche e sul territorio in genere. E a più evidente esempio di quanto testé rilevato, può essere indicato il danno che un bosco può patire, in quanto l'azione della fauna lo danneggia in modo irreparabile o può alterare in maniera sensibile i meccanismi di autoregolazione degli ecosistemi oppure può ostacolare il loro recupero così pregiudicando la componente forestale di cui l'intera collettività beneficia in termini di ambiente o di paesaggio.

¹³ A tali fini sottende lo strumento normativo di maggiore rilievo nell'impianto della l. 157/92 nell'organizzazione del territorio rappresentato dalla pianificazione faunistico-venatoria di tutto il territorio agro-silvo-pastorale (art. 10) con cui perseguire «la conservazione delle effettive capacità riproduttive, il contenimento naturale delle specie, il conseguimento della densità ottimale, la sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio».

e nella regolamentazione del prelievo venatorio, va detto che – in concreto – si determina un sistema fortemente frammentato, a causa della distribuzione delle competenze su base territoriale, nonché della presenza di diversi istituti assai diversi tra loro. Invero, la pianificazione del territorio, da attuarsi su base regionale, determina una ripartizione in oasi di protezione, zone di ripopolamento e cattura, centri pubblici o privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale sulla base del quale viene predisposto la pianificazione faunistico-venatoria (art. 10. co. 7 e 8)¹⁴. Una ripartizione del territorio in zone destinate alla protezione delle specie e in altre alla cattura che rendono assai difficile avere una conoscenza costante delle specie necessarie per l'attività di pianificazione.

Se quanto sopra riportato rileva ai fini della *prevenzione*, parallelamente trovano luogo le disposizioni previste a tutela del *ristoro* del danno causato all'agricoltore che, il legislatore, ha previsto nelle forme non del risarcimento pieno e integrale, bensì di un indennizzo in misura fissa e percentuale che con margini minimi di discrezione la Pubblica Amministrazione può erogare sulla base di una dotazione finanziaria di un fondo non illimitata¹⁵. Merita a tale proposito osservare – perché questo rappresenta ancora oggi una questione apparentemente controversa¹⁶ – che, seppure la legge a più riprese fa riferimento (forse con apparente leggerezza) al *risarcimento*, in verità di *indennizzo* si tratta, la cui *ratio legis* poggia proprio sulla qualifica giuridica della fauna di cui si è detto, e quindi alle esigenze di pubblico interesse connesse alla tutela, anche in attuazione di obblighi internazionali, della fauna selvatica e dall'altra dall'assenza di ogni profilo di illegittimità nella condotta dell'amministrazione che è tenuta all'osservanza di un obbligo di solidarietà che impone di non sacrificare a dette esigenze i contrapposti interessi dell'agricoltore. In altre parole, muovendo dalla constatazione che la determinazione dell'ingiustizia non può assumersi esclusivamente dal punto di vista del danneggiante o da quello

¹⁴ A tali istituti, giova rammentare, si aggiungono altre realtà con finalità prettamente protezionistiche, tra cui anche i parchi e le aree protette, o altre che trovano applicazione sulla base della normativa di fonte europea.

¹⁵ Il ristoro dei danni prodotti dalla fauna selvatica è affidato alla legge speciale di cui agli artt. 26, co. 1, e 14, co. 14, l. 157/1992 che prevedono che «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti». Inoltre, si rammenta che l'art. 15 della l. 394/1991 dispone che l'«Ente parco è tenuto ad indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco». Si tratta di norme dalla portata generale la cui formulazione, tutt'altro che felice, ha aperto notevoli dubbi agli interpreti soprattutto circa la riconduzione della fattispecie lesa ai canoni civilistici postulati dall'art. 2043 c.c.

¹⁶ In giurisprudenza, da ultimo, cfr. T.A.R. Veneto, 22 novembre 2017, n. 1043; T.A.R. Ancona, 20 novembre 2017, n. 871.

del danneggiato, bensì in una considerazione correlativa di entrambi i fattori, si può mettere in luce che il danno, per potersi qualificare “ingiusto”, deve caratterizzarsi come danno prodotto non solo *non iure* ma anche *contra ius* (Busnelli, 1989), dove la qualificazione del danno come evento prodotto *non iure* rimanda alla valutazione operata dall’interprete della condotta del danneggiante in termini di anti giuridicità, mentre la qualificazione del pregiudizio come evento *contra ius* rinvia al profilo più strettamente oggettivo della lesione di un interesse meritevole di tutela (Carmignani, 2000). In tal modo si perviene a indicare il danno in una duplice accezione: un danno prodotto *contra ius* un danno prodotto *secundum ius* e a distinguere il *risarcimento* come conseguenza del primo, e l’*indennizzo* come effetto del secondo¹⁷. Si deve pertanto considerare che la circostanza per cui i danni in parola vengono indennizzati mediante la previsione dell’indennizzo rifletta quei fondamenti di cui si è detto su cui poggia la legge quadro. A ben vedere, nella fattispecie di danno causato dalla fauna selvatica, l’anti giuridicità dell’evento pregiudizievole viene elisa dall’incidenza sulla lesione del diritto di una pluralità di fattori fatti propri dal legislatore con la legge 157/92. In questi termini, trovano spazio i limiti imposti alla proprietà fondiaria, nonché i vincoli che ricadono sull’attività dell’impresa agricola, in ragione degli interessi di rango superiore relativi alla tutela dell’ambiente e, in generale, alla salvaguardia dell’ecosistema¹⁸.

3. IL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA: LA COMPLESSITÀ DELLA FATTISPECIE E IL CONFLITTO DEGLI INTERESSI TRA IMMOBILISMO DEL LEGISLATORE E LA GRANITICA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

In un contesto generale segnato dall’incremento dei danni in agricoltura e dall’accentuarsi delle criticità da essi connessi al settore agricolo, va detto che a livello nazionale il quadro normativo è rimasto sostanzialmente invariato

¹⁷ Il *vulnus* si pone come evento prodotto *secundum ius* e non, come nell’ipotesi risarcitoria, *contra ius*, e alla tutela risarcitoria, legata all’esistenza di un illecito, si sostituisce quella forma di compensazione dell’interesse leso costituita dalla tutela indennitaria.

¹⁸ Pertanto, la legge quadro, da un lato, riferisce dei «danni non altrimenti risarcibili», dall’altro non prevede il ristoro integrale di essi, ma «contributi per il risarcimento», ancorché in base a criteri oggettivi predeterminati, nei limiti – variabili – dell’entità dei fondi, onde non gravare la Pubblica Amministrazione di oneri indeterminati e imprevedibili nel loro ammontare a causa di eventi non ascrivibili a suoi comportamenti illegittimi, ma ricollegantisi alla tutela di interessi superiori – protezione della fauna selvatica omeoterma e interesse collettivo alla protezione dell’*habitat* naturale – affidati alle sue cure, ed in ragione dei quali è giustificato il sacrificio del danneggiato di non avere diritto all’integralità del risarcimento (cfr. Cass. Civ., S.U., 30 ottobre 2013 n. 24466; in precedenza, in senso analogo, Cass. Civ., S.U., 29 settembre 2000 n. 1050).

– salvo i correttivi che sono stati apportati alla legge quadro per volontà del legislatore europeo – nonostante lo sforzo del legislatore regionale i cui interventi normativi per lo più volti a modificare la disciplina regionale sul prelievo venatorio per diminuire la pressione faunistica hanno subito il controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale. Infatti, quando il legislatore esplicitamente invita gli enti territoriali ad adottare *le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione (...) tenendo conto delle esigenze economiche*, evidenzia una relazione di stretta interdipendenza tra la tutela ambientale e lo strumento venatorio. In tal senso, il prelievo venatorio, ove posto in essere nei limiti definiti dalla legge, rappresenta, nell’ottica del legislatore, lo strumento privilegiato per garantire l’equilibrio faunistico e la conservazione degli *habitat*¹⁹. In tal modo, già all’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, la Consulta ha rilevato in più occasioni il conflitto di competenze ai sensi dell’art. 117 Cost. Invero, la giurisprudenza della Corte da tempo è costante nell’affermare che le Regioni (e le Province autonome) hanno la facoltà «di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente»²⁰. Il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni, ai sensi dell’art. 19 della l. 157/1992, e deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l’ISPRA abbia verificato l’inefficacia di tali metodi ecologici, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. I suddetti piani, ai sensi del comma 2 dell’art. 19 della l. 157/1992, evocato dal ricorrente come norma interposta, vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi

¹⁹ Il ricorso al prelievo venatorio, disciplinato per garantire l’equilibrio delle specie attraverso il contenimento, è previsto dalla l. 157/92 che, una volta esperiti i «metodi ecologici», autorizza al contenimento della popolazione faunistica. L’art. 19 *bis* – anch’esso parzialmente novellato dall’art. 27 della l. 97/2013 – rappresenta uno strumento per l’esercizio, da parte delle Regioni, del prelievo in deroga per l’avifauna previsto dall’art. 9 della dir. 2009/147/CE con cui il legislatore europeo legittima il prelievo venatorio di talune specie anche «per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque» (art. 9, par. 1, lett. a, dir. 2009/147/CE). Le deroghe disposte con atto amministrativo da parte delle Regioni possono essere attuate «solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti», e previo parere dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Va tuttavia osservato che, nella pratica, il ricorso allo strumento del prelievo in deroga da parte delle regioni ha trovato una difficile applicazione a fronte di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui spetta allo Stato, nell’esercizio della potestà esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema *ex art. 117, 2 co., lett. s), Cost.*, stabilire «standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell’esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell’innalzamento del livello di tutela». *Ex plurimis*, Corte cost. 12 dicembre 2012 n. 278; Corte cost. 26 aprile 2012 n. 106; Corte cost. 10 maggio 2012 n. 116; e da ultimo, Corte cost. 12 dicembre 2013 n. 303.

²⁰ Cfr. Corte cost. 30 marzo 2018 n. 66; Corte cost. 16 luglio 2014 n. 199.

interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio. La riconduzione dell'art. 19 della l. 157/1992 alle prescrizioni in materia di tutela ambientale è stata affermata dalla Consulta in considerazione del fatto che l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale *extrema ratio*, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci²¹. Invero, la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa a evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive²², ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della l. 157/1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da parte delle Regioni²³.

Un orientamento quello ora richiamato che riconduce alla posizione della giurisprudenza costituzionale cristallizzato da tempo attraverso le diverse pronunce della Consulta che si basa sulla considerazione che la tutela dell'ambiente oggetto di detto parametro costituzionale non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»²⁴. L'ambiente, dunque, è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»²⁵. In questo modo, è possibile che «la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente venga a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente»²⁶. Pertanto, la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella

²¹ Cfr. Corte cost. 13 marzo 2019 n. 44; Corte cost. 20 ottobre n. 217.

²² Cfr. Corte cost. 21 ottobre 2005 n. 392.

²³ Cfr. Corte cost. 3 giugno 2021 n.116; Corte cost. 29 novembre 2018 n. 217; Corte cost. 14 giugno 2017 n. 139; Corte cost. 18 aprile 2014 n. 107.

²⁴ Cfr. Corte cost. 26 luglio 2002 n. 407.

²⁵ Cfr. Corte cost. 6 luglio 2012 n. 171; nello stesso senso, Corte cost., 16 settembre 2016 n. 210.

²⁶ Cfr. Corte cost., 16 luglio 2014 n. 199; in senso conforme, Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246; Corte cost. 20 giugno 2013, n. 145; Corte cost. 26 febbraio 2010 n. 67; Corte cost., 18 aprile 2008 n. 104; Corte cost., 14 novembre 2007 n. 378.

dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale²⁷.

Allo stesso modo, con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella l. 394/1991, che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta²⁸; tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale²⁹. In particolare, la legge quadro sulle aree protette ha previsto che la gestione dei parchi nazionali sia affidata a un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l'ente parco, e che le finalità istitutive siano realizzate attraverso appositi strumenti di gestione: il regolamento che disciplina le attività consentite nel territorio del parco (art. 11); il piano per il parco, che ha il compito di organizzare il territorio in aree e parti caratterizzate da differenti forme di uso, godimento e tutela (art. 12); il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, che è volto a favorire lo sviluppo delle collettività residenti nel parco o nei territori adiacenti (art. 14). La *ratio* ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale³⁰.

4. LA PREVENZIONE DEL DANNO QUALE STRUMENTO PER UNA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA

Come da tempo è osservato in dottrina (Comporti, 1986; Lucifero, 2015) e, più di recente in giurisprudenza³¹, la disciplina dettata dal legislatore speciale

²⁷ Cfr., ancora, Corte cost. 30 marzo 2018 n. 66; Corte cost. 16 luglio 2014 n. 199; Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246; Corte cost. 20 giugno 2013, n. 145.

²⁸ Cfr. Corte cost., 26 gennaio 2012 n. 14; Corte cost., 18 marzo 2005 n. 108; Corte cost., 14 luglio 2000 n. 282; Corte cost. 18 luglio 2014 n. 212.

²⁹ Cfr. Corte cost., 13 giugno 2018 n. 121.

³⁰ Cfr. Corte cost., 20 luglio 2021 n. 158.

³¹ Il riferimento è alla giurisprudenza di merito, la cui prima pronuncia è della Corte territoriale fiorentina seguita da altre in senso conforme: App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

in materia di danni da fauna selvatica non può essere limitata alla sola fase risarcitoria, ma richiede una disamina più ampia che prenda in considerazione sia la fase di intervento preventiva sia quella del ristoro del pregiudizio causato all'agricoltore. È difatti indubbio che in capo alla Pubblica Amministrazione vi siano degli obblighi istituzionali di controllo e di gestione della fauna selvatica sul territorio in linea con la funzione preventiva che le è affidata dalla legge. Un sistema di regole che a ben vedere si ricava dal combinato disposto dell'art. 14 e 26 della legge quadro: ma se la *prevenzione* rappresenta il fine primario, in quanto regola posta per garantire un assetto equilibrato del territorio, il *ristoro*, invece, è indice di una previsione eventuale e successiva a tutela del danno causato dalla fauna selvatica. E ciò in quanto la tutela della fauna selvatica si persegue attraverso regole di prevenzione, ossia garantendo l'equilibrio delle specie selvatiche sul territorio (la c.d. "densità ottimale") che concretamente si attua attraverso la pianificazione faunistico venatoria (art. 10), e quindi i censimenti e i controlli posti in essere dagli enti territoriali, e conseguentemente il contenimento delle specie in eccesso.

È, infatti, indubbio che la prevenzione del danno da fauna selvatica in agricoltura si attua garantendo un adeguato equilibrio del numero di specie nell'*habitat* naturale in modo da rendere possibile una regolare conservazione degli animali selvatici sul territorio, e quindi anche l'attività agricola³². Tale finalità, si rinviene nella legge quadro in materia di *protezione della fauna selvatica* con il riconoscimento dell'attività venatoria quale attività complementare alla tutela ambientale, evidenziandone il profilo relazionale, finalizzato anche alla conservazione dell'equilibrio ecologico.

In particolare, se negli anni addietro la Suprema Corte è stata chiamata in più occasioni a sciogliere diversi nodi ermeneutici, di recente alcune pronunce del Giudice del merito hanno prospettato la questione del ristoro del danno in una diversa prospettiva. Invero, le sentenze della Cassazione aveva-

³² Conferma di quanto osservato si rinviene, da ultimo, nel correttivo della legge quadro impressa dall'art. 26 della l. 6 agosto 2013, n. 97, che reca *Disposizioni per l'adempimento degli adempimenti derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea* (la c.d. legge europea 2013), che ha parzialmente modificato la l. 157/1992 in seguito alle procedure europee di infrazione e inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e che propone spunti di riflessione che muovono nella direzione di individuare strumenti di prevenzione del danno in agricoltura. Tali modifiche si collocano nel solco dell'adeguamento della legge quadro alla dir. 2009/147/CE, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per preservare, mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie selvatiche che vivono nel territorio europeo ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, in modo che le misure adottate non provochino un deterioramento dello stato di conservazione delle varietà e degli *habitat* (cfr. art. 1, co. 1 *bis*, della legge quadro che prevede che «lo Stato, le Regioni e le province autonome (...) adottino le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie»).

no per lo più definito diverse questioni dibattute circa la posizione processuale e sostanziale del danneggiato, quale soggetto pacificamente legittimato a una tutela indennitaria, in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la Pubblica Amministrazione di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente e a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso. In tal modo, si è definita in capo al coltivatore danneggiato una situazione giuridica protetta di diritto soggettivo in quanto la norma di riferimento esprime un quadro normativo che nel dettaglio delinea i diritti e i doveri in capo a ciascuna delle parti scaturenti a seguito dell'evento dannoso, dove le eventuali valutazioni della Pubblica Amministrazione circa il *quantum* non sembrano dover implicare l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'organo pubblico, tantomeno estendibile all'*an*. In questi termini, in caso di mancata corresponsione dell'indennizzo da parte della Pubblica Amministrazione, la tutela indennitaria può essere assistita dal rimedio risarcitorio in quanto viene violato un obbligo imposto dalla legge; tutto ciò ovviamente in presenza di una capacità del fondo regionale destinato ad assicurare l'indennizzo agli agricoltori a coprire l'indennizzo previsto per ciascun singolo evento dannoso³³, e tenendo in dovuto conto i limiti dettati dal diritto europeo³⁴.

³³ Deve infatti «escludersi che dalla legislazione regionale si ricavi il principio per cui la regione deve risarcire l'intero danno alle culture, nella misura del 100 per cento. Ciò, del resto, in conformità con la stessa previsione della legge statale, la quale nel prevedere l'istituzione di un fondo – da ripartire con i criteri fissati dall'amministrazione regionale – dimostra che la responsabilità per i danni in questione è limitata a seconda dell'entità del danno e del numero di domande di indennizzo da liquidare». Cfr. Cass. 22 ottobre 2014, 22348 in «Guida al diritto», 2015, 34.

³⁴ Sul punto giova osservare che, come si rileva dalla Nota della Commissione europea, Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale del 9 settembre 2017, i contributi corrisposti tramite indennizzo agli agricoltori ricadono nel c.d. regime *de minimis* per il quale è previsto un limite nel corrispettivo riconosciuto all'agricoltore pari a euro 15.000 in tre anni ai sensi dell'art. 3 reg. (UE) 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013. Va ricordato che più di recente le Istituzioni UE hanno preso atto del problema e fatto proprio l'idea che i danni in parola vanno risarciti, ma a condizioni che i singoli Stati membri o le imprese adottino misure di prevenzione del fenomeno proporzionali alla minaccia [cfr. Orientamenti dell'UE per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 del 1 luglio 2014 (2014/C 204/01)]. Limite successivamente elevato a euro 20.000 quale valore complessivo di aiuti concedibili a una medesima impresa nell'arco di tre esercizi fiscali dal regolamento (UE) n. 316/2019 della Commissione del 21 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. III, 16 gennaio 2019, n. 394; Cons. Stato, Sez. III, 26 giugno 2019, n. 4411; T.A.R. Marche 20 novembre 2017, n. 871.

A fronte di una continua sollecitazione proveniente dalla dottrina (Comporti, 1986), la giurisprudenza più recente ha ipotizzato l'applicabilità dei principi generali della responsabilità extracontrattuale, di cui all'art. 2043 c.c., con l'accertamento di un comportamento colposo ascrivibile all'ente pubblico. Invero, tale tesi si basa sull'applicazione del principio del *neminem laedere* nel senso cioè che la Pubblica Amministrazione è tenuta – anche nelle attività discrezionali – ad adottare tutte le misure di diligenza e di prudenza necessarie a evitare la lesione di diritti assoluti altrui e quindi danni a terzi³⁵.

Giova considerare che la responsabilità in questione si colleghi a precise attività positive colpose in capo allo Stato – e in particolare agli enti ai quali sarebbe in concreto spettata, nell'esercizio di funzioni proprie o delegate, l'adozione delle misure che avrebbero dovuto impedire il danno³⁶ –, può prevenire l'evento dannoso, perché contrarie alla regola di diligenza richiesta nel caso e al principio del *neminem laedere*: specifici elementi per la imputazione a titolo di colpa potranno ravvisarsi, ad esempio, nella effettuazione di lanci di animali selvatici in stagioni o in luoghi non opportuni, o anche in chiare omissioni sempre colpose, quali l'assenza di censimenti, la passiva tolleranza della incontrollata proliferazione degli animali, la mancata adozione di strumenti di prevenzione tra cui anche il prelievo venatorio o la cattura delle specie selvatiche in aumento.

In altri termini, la circostanza che in Italia la fauna selvatica sia *ex lege* classificata come bene pubblico non disponibile, implica tra le altre cose che lo Stato attraverso i suoi enti territoriali sia responsabile della sua gestione e del suo controllo, ma altresì dei danni arrecati dalla stessa fauna, ma non che i risarcimenti debbono coprire integralmente le perdite subite dagli agricoltori se non attraverso una sentenza che accerti una responsabilità della Pubblica Amministrazione a fronte di un comportamento colposo per non aver provveduto ai suoi obblighi istituzionali di sorveglianza e di intervento per fronteggiare le situazioni di pericolo causate dalla fauna agli agricoltori. Tali ultime considerazioni trovano conforto, come anticipato, nell'orientamento secondo cui le competenze faunistico-venatorie degli enti territoriali locali, come disegnate dalla legge quadro, non sono esclusivamente orientate alla tutela, ma anche al controllo degli animali selvatici, pertanto imponendo un esercizio attivo da parte dell'ente territoriale³⁷. Invero, l'ente competente, oltre a esercitare la normale sorveglianza istituzionale sulla fauna selvatica, è tenuto a intervenire per

³⁵ Cfr., da ultimo, Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

³⁶ Cfr. Cass. Civ., 9 febbraio 2021, n. 3023.

³⁷ Cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; in precedenza, App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; in senso conforme, T.A.R. Ancona, 20 novembre 2017, n. 871.

fronteggiare situazioni di pericolo cagionate dalla condotta delle popolazioni animali, se non in via preventiva generalizzata, quanto meno a fronte di specifiche e fondate segnalazioni di rischio. Davanti a «un fenomeno che assume spessore, per così dire, "sociale", un fenomeno risaputo e studiato, relativo alla perniciosa ed abituale interferenza di talune specie selvatiche con la sicurezza delle strutture agricole», la P.A. non può omettere di dare risposte, ma deve efficacemente attivarsi. «Non si discute dunque di un evento isolato ed imponderabile, ma di un problema ben inquadrato nella realtà sociale, rispetto al quale l'ente preposto alla gestione della fauna selvatica non può rimanere inerte, ma deve offrire risposte istituzionalmente corrette, secondo la stessa logica che gli impone, attraverso gli appositi fondi di dotazione, di farsi carico di problemi sociali analoghi, come ad esempio i danni cagionati dalla fauna selvatica alle colture agricole»³⁸. La qualificazione illecita della condotta omissiva della pubblica amministrazione passa, insomma, attraverso l'individuazione del fatto che avrebbe dovuto innescare una reazione attuale. L'obbligo violato suscettibile di radicare la responsabilità dell'ente *ex art.* 2043 c.c. non assume pertanto carattere universale e preventivo, ma si concretizza nell'emergenza di un problema sociale, di cui l'ente è tenuto positivamente ad occuparsi. Può quindi ritenersi che l'applicazione dell'art. 2043 c.c. finalizzato al risarcimento dell'intero danno patito deve, però, trovare la sua principale ragione e fondamento nelle omissioni dell'amministrazione rispetto alla funzione preventiva che alla stessa è affidata dalla legge con conseguente violazione dell'obbligo sulla stessa incombente di adeguare costantemente le misure di sicurezza.

Ora, anche attraverso questa pronuncia non si può non osservare lo stretto legame che intercorre con gli strumenti della *prevenzione* e del *ristoro* anche nella prospettiva dell'azione risarcitoria ove si consideri come il legislatore speciale non si sia limitato a dettare l'art. 26 l. n. 157/1992, disciplinando le modalità di risarcimento senza occuparsi della loro prevenzione.

5. CONCLUSIONI. LA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA TRA AUSPICATI INTERVENTI LEGISLATIVI E LA PROSPETTIVA SEGNATA DALLA PAC POST 2020

Il tema trattato evidenzia non solo la complessità fenomenologica del danno da fauna selvatica in agricoltura, ma ancor più i diversi profili di un problema assai complesso reso tale dagli interessi giuridicamente rilevanti, di matrice pubblicistica e privatistica, che si intersecano con riguardo alla gestione della

³⁸ Cfr. App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105, cit.

fauna selvatica, da cui discende una concreta difficoltà a definire un regime di tutela del soggetto danneggiato.

Una complessità di fattori che ruotano attorno all'impianto normativo vigente (l. 157/92) che resta ancora fortemente radicato in funzione una prospettiva protezionistica delle componenti ambientali. Una scelta che il legislatore interno ha maturato da tempo e che sembra non voler in alcun modo modificare, con conseguenze evidenti in ragione del crescente numero delle specie selvatiche sul territorio.

Sul piano applicativo si crea l'ulteriore conflitto determinato dalle competenze legislative *ex art.* 117 Cost e, ugualmente, dall'attribuzione delle funzioni amministrative a livello regionale. L'esame dell'orientamento giurisprudenziale pone l'evidente scontro tra gli obblighi previsti alle Regioni per prevenire i danni e, dall'altro, il limite posto dalla giurisprudenza costituzionale per interventi legislative da parte delle Regioni che possono solo aumentare il livello di tutela ambientale previsto in modo uniforme sul territorio nazionale.

Si è in tal modo determinato, con riguardo al caso di specie, l'impossibilità di intervenire per limitare i danni in agricoltura da parte della fauna lasciando in tal modo l'agricoltore esposto a una moltitudine di rischi, tra cui anche, come detto, quelli dettati dal mercato. In effetti, tale situazione è frutto da un lato dell'immobilismo del legislatore nazionale, da cui discende nel suo complesso un regime fortemente protettivo delle specie selvatiche, che si riflette anche attraverso l'orientamento della giurisprudenza della Corte, e dalla conseguente impossibilità per le Regioni – che, come detto, rappresentano gli Enti territoriali a cui è demandata l'azione amministrativa – di poter porre in essere iniziative legislative per attuare strumenti di contenimento della crescita numerica delle specie selvatiche sul territorio, salvo la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale. Una prospettiva quella ora descritta che, per altro verso, sembra contrastare con l'orientamento giurisprudenziale di merito più recente che, invece, sembra esigere da tali Enti territoriali misure per prevenire il danno attraverso interventi volti per assicurare l'equilibrio delle specie sul territorio, anche attraverso lo strumento della caccia.

Ciò detto, non si crede che la nuova PAC possa essere una soluzione concreta al problema esaminato. Vero è che il legislatore europeo ha maturato delle scelte che prospettano una politica agricola sempre più sensibile alle istanze ambientali, piuttosto che a quelle produttivistiche, e che la nuova architettura della PAC lascia spazio agli Stati membri di proporre, attraverso i Piani strategici nazionali, scelte che esprimono esigenze del territorio in funzione anche dell'impatto sulla biodiversità, *habitat*, paesaggio, ma è allo stesso modo pur vero che il tema della fauna selvatica non è direttamente riconducibile, secondo il diritto

europeo e interno, alla materia agricoltura e, anche per questo, non rientra a pieno titolo nel sistema previsto dalla PAC. Va pur detto che la fauna selvatica rinviene una sua collocazione nella disciplina della PAC, ma nel contesto degli “indicatori” collegati alla biodiversità. Infatti, basandosi sul precedente sistema di condizionalità attuato fino al 2022, il nuovo sistema di condizionalità subordina l’ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali. Le norme di base comprendono, in forma semplificata, un elenco di criteri di gestione obbligatori (“CGO”) e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (“BCAA”). Tali norme di base dovrebbero tenere maggiormente conto delle sfide ambientali e climatiche e della nuova architettura ambientale della PAC, innalzando così il livello di ambizione ambientale e climatica, come stabilito dalla Commissione nella Comunicazione *Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura*³⁹. Per garantire la coerenza delle norme sulla condizionalità nel quadro del miglioramento della sostenibilità della politica, i CGO dovranno comprendere le principali normative dell’Unione in materia di ambiente, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali, come attuate a livello nazionale, che implicino obblighi precisi per i singoli agricoltori e altri beneficiari, compresi gli obblighi a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio e della direttiva 2009/147/CE. In questa prospettiva, la fauna selvatica trova spazio nei Piani Strategici Nazionali, ma non in termini di contenimento o di un giusto equilibrio sul territorio, quanto piuttosto in termini di *impegni specifici di convivenza con la fauna selvatica* che si concretizzano in premi per gli agricoltori per attuare misure di difesa delle proprie colture o degli allevamenti da eventuali attacchi della fauna.

Pur essendo in una fase ancora iniziale della PAC *post 2020*, all’interno della quale si collocano i Piani Strategici Nazionali in corsa di approvazione, non si crede, per quanto sopra riportato, che sia questa la sede per definire il problema della pressione della fauna selvatica in agricoltura. La considerazione da cui si crede, invece, si debba muovere è che un concreto ed effettivo intervento non possa che venire dal legislatore nazionale, anche facendo proprie le istanze dettate a livello europeo sulla sostenibilità, attraverso cui definire regole per una gestione della fauna, anche (ma non solo) attraverso la caccia. In una prospettiva *de jure condendo*, sarebbe quindi auspicabile riflettere sull’attuale impianto della legge quadro, forse non più attuale a garantire quell’equilibrio che è alla base del suo

³⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura* [COM/2017/0713 final].

sistema, attraverso una revisione della stessa legge, e della qualifica giuridica della fauna selvatica, nella direzione di una gestione, e non più solo di una tutela della fauna selvatica sul territorio da perseguire attraverso la presenza dell'imprenditore agricolo. Un processo questo più complesso e articolato che prospetta la questione su un piano diverso, ma che si crede di dover delineare nella convinzione che rappresenti la via per meglio coniugare la difesa di una componente ambientale e l'interesse privato dell'agricoltore, altrettanto complessa, ma paradossalmente più funzionale a garantire un ordine che è naturale e sociale contemporaneamente. In tal modo, gli obbiettivi sottesi alla sostenibilità potranno essere perseguiti anche nel caso di specie attraverso una costante attività di prevenzione sul territorio in modo da controllare e gestire la fauna selvatica scongiurando il suo aumento smisurato. Da cui la considerazione della rilevanza primaria delle misure di prevenzione, piuttosto che di quelle poste a ristoro del danno.

BIBLIOGRAFIA

- BUSNELLI F.D. (1989): *Illecito civile*, «Enc. giur.», 1.
- CARMIGNANI S. (1998): *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, «Dir. e giur. agr. e dell'amb.», 645.
- CARMIGNANI S. (2000): *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, «Dir. giur. agr. e dell'amb.», 713.
- CENDON P. (1979): *Commento alla legge n. 968/1977*, «Leggi civ. Comm.», 450.
- DI GASPARE G. (1985): *Caccia*, «Enc. Giur.», V, 1.
- GIANNINI M.S. (1971): *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in «Riv. trim. dir. Pubbl.».
- LUCIFERO N. (a cura di) (2015): *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino.
- LUCIFERO N. (2015): *Gli strumenti di prevenzione e di ristoro dei danni da fauna selvatica in agricoltura nella disciplina giuridica: le fonti normative, la fattispecie del danno, gli interventi di tutela a favore delle colture agricole e l'azione per il ristoro dei danni*, in LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino, pp. 273-303.
- LUCIFERO N. (2011): *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO, GERMANÒ, ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, p. 443 e ss.
- LUCIFERO N. (2006): *Le deroghe al prelievo venatorio ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE ed il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di caccia. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 28 aprile 2004 n. 129.*, «Diritto e Giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 227.
- PENNASILICO M. (2021): *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, «Giust civ.», p. 495.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, «Giur. agr. it.», 460.

MARCO OLIVI¹

La fauna selvatica e la disciplina della caccia nel sistema regionale

¹ Università Ca' Foscari di Venezia

I. INTRODUZIONE

La nozione di sistema regionale presenta confini molto incerti.

L'incertezza è per gran parte dovuta al più ampio problema che riguarda tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Con riguardo all'attività venatoria la difficoltà consiste nella difficile perimetrazione della materia "caccia" che rientra nella potestà esclusiva residuale della Regione, rispetto alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" che rientra nella potestà esclusiva statale.

A questo si aggiunga una dialettica di conflitto tra Stato e Regioni, come risulta palese dal frequente e costante ricorso alla Corte Costituzionale, anche qui per una ragione più generale che ha visto prevalere, in contrasto con le indicazioni della dottrina¹, un interesse soggettivato (dello Stato e della Regione) anziché un interesse ordinamentale e quindi oggettivato rispetto al quale lo Stato e la Regione sono strumenti di mediazione ciascuno nella propria competenza (e non più in una propria capacità) delle indicazioni che provengono dal basso.

Un'altra ragione di incertezza è dovuta a una faticosa evoluzione giurisprudenziale nel momento del passaggio al nuovo titolo V della Costituzione in presenza di una legge statale, la legge 157/92, nata in un regime di potestà legislativa concorrente e tralaticamente applicata ancora come legge quadro pur nel mutato assetto costituzionale.

¹ Cfr. F. BENVENUTI, *Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell'Ordinamento*, «Jus», 2, 1995, p. 193 ss.

Appare opportuno prendere le mosse da quest'ultima osservazione, o se si preferisce, provocazione e da qui cercare di tracciare una breve descrizione dei problemi e un abbozzo di soluzione per quanto riguarda il profilo legislativo.

Non bisogna dimenticare tuttavia che il sistema si snoda anche sul piano amministrativo ove si presentano problemi non certo minori che investono anche temi più ampi come il rapporto tra le scelte *lato sensu* politiche rispetto agli indirizzi scientifici, tema sul quale ci si soffermerà alla fine.

2. LA LEGGE 157/92 E IL VIZIO D'ORIGINE

Come noto la legge sulla caccia, o più precisamente la legge sulla protezione della fauna omeoterma e l'esercizio dell'attività venatoria, nasce come legge quadro in vigenza della originaria formulazione dell'art. 117 della Costituzione, in cui la caccia figurava tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente².

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Quindi la legge 157/92 nasce per definire il quadro dei principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nel disciplinare la materia.

Tuttavia, la legge 157/92 non contiene solo norme in materia di caccia, perché si propone innanzitutto l'obiettivo di protezione della fauna, come risulta dai lavori preparatori e dallo stesso titolo (legge sulla protezione della fauna omeoterma e l'esercizio dell'attività venatoria).

Perciò si potrebbe affermare che nasce come legge quadro in un modello di potestà concorrente solo per la parte relativa all'esercizio dell'attività venatoria.

Mentre la parte di protezione della fauna, secondo il vecchio impianto dell'art. 117 Cost., rientra nella potestà legislativa statale generale e quindi piena senza alcuno spazio di intervento per il legislatore regionale.

² Per uno sguardo generale della dottrina sull'attività venatoria cfr. P. CENDON, *Disciplina della caccia*, «Nuove leggi civili commentate», 2, 1979, p. 450 ss.; R. CLARIZIA, *Caccia* (voce), in Noviss. Dig. It., App., Torino, 1980, p. 924 ss.; G. DI GASPARE, *Caccia* (voce), in Enc. Giur., V, Roma, 1985; I. GALLO CURCIO, C. LACAVIA, *La caccia*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Milano, 2003, p. 2355 ss.; M. RUOTOLO, *Caccia*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte Speciale*, I, Milano, 2006, p. 421 ss.; A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Milano, 2014.

È anche vero però che nella legge 157/92 l'attività venatoria e la protezione della fauna sono indissolubilmente legate, perché questa legge è incentrata sull'attività venatoria con l'obiettivo di trasformarla affievolendo quello che un tempo era considerato un diritto, il diritto di cacciare, in modo da subordinarlo all'interesse pubblico di conservazione della fauna.

In altre parole l'obiettivo della legge 157/92 non risulta essere la protezione della fauna per se considerata, ma la protezione della fauna dall'attività venatoria.

È questo il vizio d'origine e allo stesso tempo causa di un'occasione mancata sotto diversi profili.

Se ne possono citare due: il primo l'aver fatto perno sull'attività venatoria per conseguire l'obiettivo di proteggere la fauna lascia fuori dal focus tutte le altre attività potenzialmente dannose alla stessa. In buona sostanza viene a mancare una normativa generale sulla fauna.

Il secondo, che deriva dal primo, consiste nel non aver pensato alla fauna in una prospettiva gestionale, ma solo conservazionistica, quando invece la conservazione rappresenta una parte, sia pure molto importante ma pur sempre solo una parte, della gestione.

Ma per quanto qui più interessa, il groviglio tra disposizioni di protezione della fauna e dell'attività venatoria ha attratto quest'ultima nell'orbita della legislazione statale.

La fauna selvatica e l'attività venatoria sono essenzialmente regolate dalla legge 157/92, le leggi regionali sono in gran parte la fotocopia della legge nazionale e, quando in forza del mutamento costituzionale, le Regioni hanno cercato di adeguare la legislazione in relazione a vere e proprie emergenze locali, si pensi all'attività del controllo del cinghiale, è scattato il ricorso del governo e la Corte Costituzionale ha annullato la legge regionale.

Ma su questo occorre scendere più nel dettaglio.

3. IL MUTAMENTO COSTITUZIONALE

Si è appena osservato che l'attrazione nell'orbita statale della disciplina della fauna era determinata, nel contesto costituzionale precedente, dalla potestà legislativa piena dello Stato in tutte le materie non espressamente contemplate dall'art. 117.

L'attrazione nell'orbita statale riguardava però anche la disciplina dell'attività venatoria, perché la potestà legislativa concorrente delle Regioni risultava compressa da tre ordini di fattori.

Il primo, cui si è appena accennato, dovuto all'intreccio con la disciplina della protezione della fauna.

Il secondo dovuto alla modalità di redazione della legge statale, che, come da prassi, non era strutturata come legge di principi ma conteneva la disciplina organica della materia.

La terza a una sorta di acquiescenza delle leggi regionali che si sono limitate a produrre leggi fotocopia della normativa statale.

Nel contesto costituzionale anteriore alla riforma del 2001 non vi era dunque spazio, o comunque si trattava di uno spazio molto risicato, per un sistema regionale.

E ora?

Per rispondere a questa domanda occorre distinguere tra forma e sostanza.

Il nuovo contesto costituzionale sembra aver cambiato tutto.

La legge 157/92 non può più fungere da legge quadro in materia di disciplina dell'attività venatoria.

Ora la materia della caccia non è più contemplata nell'art. 117 Cost., quindi in base al nuovo criterio di riparto delle potestà legislative rientra nella potestà esclusiva regionale cosiddetta residuale nel senso che è relativa a tutte le materie che, in quanto non nominate nei commi secondo e terzo, non sono oggetto di potestà esclusiva statale e di potestà legislativa concorrente.

Questa esclusività e dunque libertà da parte delle Regioni di disciplinare la caccia senza alcun vincolo derivante dal legislatore nazionale è però solo teorica e astratta, perché come avvenuto per altre materie innominate, la Corte Costituzionale ha affermato che prima di ricondurre una determinata disciplina a materie innominate, occorre verificare se non sia possibile ricondurla all'interno di una materia "nominata" sulla scorta di un criterio materiale-oggettivo, teleologico o di prevalenza.

È nota poi l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in generale sulle cosiddette materie trasversali o materie valore e l'assunto secondo il quale in materia di tutela dell'ambiente le Regioni dispongono di potestà legislativa, tuttavia solo nel senso di alzare gli standard di tutela.

Pertanto non sarà costituzionalmente illegittima solo la normativa regionale che dispone in materia di ambiente innalzando la soglia di tutela al di sopra del livello minimo uniforme sull'intero territorio nazionale stabilito dal legislatore statale.

In tema di fauna selvatica, la giurisprudenza ha portato a un limite estremo la forza pervasiva della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, facendo di fatto coincidere la disciplina dell'attività venatoria con la disciplina delle modalità di protezione della fauna.

E infatti la Corte Costituzionale³, fin dalla sua prima pronuncia successiva alla modifica costituzionale, ha affermato che la disciplina contenuta nella legge 157/92, anche laddove regola l'esercizio dell'attività venatoria, è riconducibile non alla materia della "caccia" ma alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di esclusiva competenza statale ex art. 117 comma 2 lett. s, precisando che le prescrizioni relative all'attività venatoria si traducono in standard minimi adeguati e non riducibili di tutela ambientale⁴.

Con una evoluzione giurisprudenziale⁵ che conduce la potestà legislativa statale in "materia di protezione della fauna selvatica", vera e propria materia in senso stretto in termini oggettivi e finalistici, a divenire pressoché illimitata e onnivora con svuotamento della potestà legislativa regionale⁶.

Giusto per fare qualche esempio sono stati ricondotti nella potestà legislativa statale: la durata del calendario venatorio⁷, la disciplina dell'attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia⁸, la reintroduzione e il ripopolamento⁹, il dimensionamento sub provinciale degli ATC¹⁰, i divieti di caccia di cui all'art. 21 della l. 157/92¹¹.

Anche alla luce del nuovo titolo V, soprattutto a opera della ricognizione operata dalla Corte Costituzionale sui confini della potestà legislativa regionale rispetto alla potestà legislativa statale, è difficile poter affermare l'esistenza di un sistema regionale in materia di gestione della fauna e di attività venatoria.

In buona sostanza nulla appare cambiato nei rapporti tra legge statale e legge regionale a seguito del mutamento costituzionale dal momento che ogni norma statale in materia di attività venatoria rischia di rientrare nella materia protezione della fauna e quindi nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

³ Corte Cost. 20 dicembre 2002, n. 536.

⁴ Per una più puntuale ricostruzione e la giurisprudenza ivi richiamata cfr. M. MANCINI, *Gli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità nel quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, «Ricerche giuridiche», vol. 6, n. 1, giugno 2017.

⁵ Cfr. in particolare Corte Cost. 367 e 368 del 2007.

⁶ Su questi temi cfr. M. CECCHETTI, *Tutela della fauna selvatica e attività venatoria. Aspetti giuridici rilevanti e controversi nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013 e M. CECCHETTI, *La materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, «Federalismi.it», n. 7, 2009. Cfr., inoltre M. MANCINI, *La disciplina degli istituti di protezione*, cit.; C. DE BENETTI, *Caccia e ambiente. Il riparto di potestà legislativa tra diritto alla tutela della fauna selvatica ed "interesse all'attività venatoria*, «Ricerche giuridiche», 2015.

⁷ Corte Cost. n. 20, n. 105 e n. 116 del 2012.

⁸ Corte Cost. n. 193 e n. 303 del 2013.

⁹ Corte Cost. 30/2009.

¹⁰ Corte Cost. n. 142/2013.

¹¹ Corte Cost. n. 193/2010.

Si potrebbe anzi dire che l'autonomia è paradossalmente diminuita rispetto a quando la legge regionale trovava un limite nei principi fondamentali contenuti nella legge quadro in regime di potestà concorrente.

Invero in quel caso le regioni avrebbero potuto percorrere la dimostrazione che la norma statale antinomica non rivestiva la qualità di principio fondamentale.

Ciò non è possibile se ciò che rientra nella disciplina dell'attività venatoria non è qualificato come materia caccia ma come protezione della fauna e cioè tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

4. ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE

Nella giurisprudenza costituzionale è consolidato l'orientamento secondo il quale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema l'unico spazio riservato alle Regioni consiste nella possibilità di alzare il livello di tutela rispetto allo standard stabilito dalla legge nazionale.

Il tema andrebbe approfondito, perché l'affermato orientamento non è esente da possibili rilievi critici anche nelle sue linee generali, ma non è questa la sede per soffermarvisi¹².

Meritano però un accenno gli specifici problemi che si pongono in termini di standard minimi di tutela quando nella materia dell'ambiente e dell'ecosistema viene fatta rientrare la disciplina della fauna e dell'attività venatoria.

I problemi attengono alla difficoltà e forse anche all'impossibilità di determinare in astratto e in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale degli standard di tutela¹³.

¹² Ci si limita a precisare che la Corte Costituzionale in diverse pronunce (non in materia di fauna) ha ritenuto non essere possibile una applicazione automatica del criterio della derogabilità in melius da parte della legislazione regionale rispetto agli standard minimi di tutela stabiliti dalla legge statale, ma ha dato ingresso al concetto di punto di equilibrio (sentenze 307 e 331 del 2003). Quando la disciplina è complessa e articolata anche la maggior protezione a determinati interessi ambientali ad opera della Regione può essere preclusa, perché spetta allo Stato individuare il punto di equilibrio degli interessi in gioco. Sul punto, anche per i puntuali richiami giurisprudenziali cfr. G. VIVOLI, *Competenze legislative regionali per il controllo della fauna selvatica: la Corte Costituzionale individua le condizioni per "capovolgere" l'interpretazione di uno standard*, «Ambienteditto.it», 1, 2022, p. 16.

¹³ Per utilizzare le parole della giurisprudenza con un'affermazione di principio che però è relativa al procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale e non riguarda l'attività venatoria «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva»; Corte Cost. n. 147/2019.

Si pensi per esempio a una normativa regionale che rende più efficace il prelievo di determinate specie estendendo per esempio i periodi di caccia consentiti.

Probabilmente non supererebbe il vaglio di costituzionalità perché è facile rilevare che viene abbassato il livello minimo di tutela stabilito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Ma è qui il punto.

Siamo proprio sicuri che la maggiore efficacia di prelievo, il conseguente aumento degli abbattimenti di quella specie, che senz'altro abbassano la soglia di tutela di quella specie, abbassino anche il livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema?

Può accadere infatti che in un determinato habitat convivano specie nelle quali l'eccessiva proliferazione di una determini la sofferenze o la scomparsa di altre¹⁴.

Se così è, quella che appare una norma che abbassa il livello di tutela dell'ambiente, in realtà lo innalza.

È solo un esempio, e forse espresso in termini così terra terra farà alzare il sopracciglio degli studiosi di biologia ed ecologia.

Ritengo però che la conclusione della riflessione possa essere condivisa su due punti.

Innanzitutto la tutela dell'ambiente in materia di fauna non coincide con la tutela di determinati individui o determinate popolazioni di specie selvatica perché l'ambiente è una entità organica che richiede la salvaguardia del tutto e delle singole componenti considerate come parti del tutto¹⁵.

In secondo luogo, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non può non riferirsi alla specificità delle situazioni locali, perché è locale la consistenza di habitat e di biocenosi.

¹⁴ Si ricorre a questo esempio per l'immediata intuitività, ma in una prospettiva in cui oggetto di tutela è l'ecosistema possono essere molti i casi di conflitto tra la protezione di una parte rispetto alla tutela del tutto, tra la protezione di una specie di fauna e la protezione dell'ecosistema. Si pensi ai danni ai cotici erbosi derivanti dal grufolamento dei cinghiali, o ai danni al bosco dipendenti da specie come il cervo e il capriolo. Per quest'ultimo aspetto cfr. O. LA MARCA, *I danni al bosco e all'ambiente causati dalla fauna ungulata*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 11, 2014, tomo II, pp. 243-261.

¹⁵ Come ha precisato la Corte Costituzionale «La tutela ambientale, infatti, ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare in melius i valori ambientali». Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un «bene della vita, materiale e complesso», una «entità organica» che richiede una salvaguardia del «tutto» e delle «singole componenti considerate come parti del tutto»; Corte Cost. n. 378/2007; e nello stesso senso Corte Cost. n. 104/2008 e n. 367/2007.

Prima di continuare questo discorso occorre aprire una parentesi e soffermarsi brevemente su un'importante svolta della Corte Costituzionale da cui possono trarsi indicazioni utili per proseguire.

5. LA SVOLTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI CONTROLLO

Questa importante apertura della Corte Costituzionale relativa ai rapporti tra legge statale e legge regionale riguarda non propriamente l'attività venatoria, ma l'attività di controllo prevista dall'art. 19 della l. 157/92.

L'attività di controllo è nettamente distinta dall'attività venatoria sia nei presupposti sia nella regolamentazione, ma ne condivide l'esito finale perché si concreta nella possibilità per la Regione di autorizzare piani di abbattimento.

La differenza saliente in ordine ai presupposti consiste nella tipizzazione dell'obiettivo che abilita al ricorso di questo strumento gestionale¹⁶.

La differenza nella regolamentazione consiste nel fatto che il controllo può essere esercitato in tempi e luoghi in cui la caccia non è consentita, e può essere esercitata solo da alcuni soggetti e non dai cacciatori in quanto tali.

Quest'ultimo aspetto, vale a dire l'individuazione dei soggetti che possono esercitare gli abbattimenti in sede di controllo, è l'arena in cui Stato e Regioni si affrontano da diversi anni.

La legge statale prevede che i piani di abbattimento devono essere attuati solo dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che possono avvalersi dei proprietari e conduttori di fondi, nonché dalle guardie forestali e dalle guardie comunali.

Le leggi regionali hanno cercato di ampliare il novero dei soggetti abilitati estendendo questa possibilità anche ai cacciatori, visto che altrimenti i piani di controllo rischiano di restare inattuati per mancanza di personale.

Tuttavia la Corte Costituzionale fino a poco fa, con una giurisprudenza oramai consolidata ha sempre ritenuto illegittime le disposizioni delle leggi regionali che ampliavano l'elenco dei soggetti abilitati all'esercizio del controllo¹⁷.

¹⁶ Secondo l'art. 19 della l. 157/92 Le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni agro-forestali e ittiche provvedono al controllo della fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia.

¹⁷ Per un'ampia ricognizione della giurisprudenza sul tema cfr. G. VIVOLI, *Competenze legislative regionali per il controllo della fauna selvatica*, cit. di cui sono anche condivisibili le conclusioni, ossia che «Questa complessa attività ermeneutica poteva essere evitata se il legislatore, che sem-

Così recita una delle più recenti pronunce espressione del citato indirizzo interpretativo che appariva consolidato prima della grande svolta: «Questa Corte, in pronunce rese su norme di leggi regionali di contenuto sostanzialmente corrispondente alla norma regionale abruzzese oggetto del presente giudizio, ha affermato che “l’elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all’attività in questione di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica è tassativo» e che «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente» (sentenza n. 139 del 2017)¹⁸.

La svolta avviene con la pronuncia n. 21/2021, anche se per certi versi la pronuncia n. 160/2020 aveva cominciato a incrinare qualche certezza¹⁹.

Così la Corte Costituzionale nella sentenza n. 21/2021 nei suoi passaggi più significativi.

Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005 si è sviluppato un filone giurisprudenziale di questa Corte che ha ritenuto “tassativo” l’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull’assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente» (ex plurimis sentenza n. 139 del 2017).

Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l’ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l’art. 19 della L. n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell’attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all’indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

brava nella condizione di poter avere tutte le informazioni necessarie, fosse intervenuto direttamente nell’impianto dell’art. 19 co. 2 della L. 157/92, in modo da permettere alle regioni quello che adesso ha concesso loro, in via interpretativa, la Corte costituzionale, ma solo dopo aver preso consapevolezza che la realtà dei fatti aveva reso la disciplina giuridica nazionale, abbinata al proprio orientamento precedente, incapace di garantire una effettiva tutela dell’ambiente».

¹⁸ Corte Cost. 217/2018 e oltre a Corte Cost. n. 139/2017 ivi citata cfr. Corte Cost. n. 392/2005, Corte Cost. n. 107/2014; Corte Cost. 174/2017.

¹⁹ Corte Cost. n. 160/2020 dichiara inammissibile la questione di costituzionalità della legge regionale Marche n. 7/1995 perché l’ordinanza di rimessione non ha adeguatamente motivato in ordine alla non manifesta infondatezza, ma si era limitata a richiamare la precedente giurisprudenza della Corte con riferimento all’inclusione dei cacciatori fra i soggetti abilitati al controllo. Per la Corte le questioni sollevate nell’ordinanza di rimessione non sono sovrapponibili a quelle decise nelle precedenti pronunce (Corte Cost. n. 217/2018 e Corte Cost. n. 139/2017) perché la legge regionale Marche non si riferisce a tutti i cacciatori ma solo a quelli dotati di specifici requisiti di qualificazione e inoltre prevede la sottoposizione degli stessi al coordinamento e al controllo da parte del personale della Provincia. Saranno questi gli elementi decisivi alla base della motivazione di Corte Cost. n. 21/2021.

In particolare, per quanto qui interessa, tale processo ha determinato una significativa riduzione del personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale: ad esempio, negli enti toscani nel periodo dal 2010 al 2019 tale personale si è quasi dimezzato, come risulta dai dati del conto annuale di cui all'art. 60 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e come anche emerge dagli atti difensivi della Regione (dove si rileva il fenomeno e si sottolinea la recente consistenza di tale personale).

Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali).

Tale fenomeno trova le sue cause non solo nella descritta riduzione del personale provinciale in concreto destinato al controllo numerico della fauna selvatica, ma anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori (come risulta dalla documentazione prodotta dalla Regione Toscana, con sostanziale conferma nel rapporto ISPRA "Banca dati ungulati. Status, distribuzione, consistenza, gestione e prelievo venatorio delle popolazioni di ungulati in Italia", 2009).

La combinazione delle suddette condizioni determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza.

Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della L.R. Toscana n. 3 del 1994.

Essa non è fondata.

La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 – rubricato "Vigilanza venatoria" –, che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della L. n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera f) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata), nonché, ai sensi della successiva lettera g), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa L. n. 157 del 1992, che

prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

In questi termini e alla luce del quadro in precedenza descritto, l'integrazione disposta dalla norma regionale censurata merita di essere considerata come un'espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale: è infatti rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento, ciò che appare necessario per attuare gli obiettivi, anche di tutela dell'ecosistema, previsti dallo stesso comma 2 dell'art. 19 della L. n. 157 del 1992.

La giurisprudenza di questa Corte, del resto, è costante nell'affermare che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni. «Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata» (sentenza n. 7 del 2019).

Questa Corte ha anche precisato che «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva» (sentenza n. 147 del 2019).

È quindi certamente significativo, proprio in questa prospettiva, considerare che lo stesso ISPRA, e già prima l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), hanno realisticamente riconosciuto che «molto spesso la disponibilità di personale d'istituto ossia le guardie provinciali e gli altri soggetti pubblici di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale non è sufficiente per la realizzazione dei piani di controllo» (ISPRA, Linee guida per la gestione degli ungulati, 2013), rilevando altresì che «una intensa e diffusa attività di controllo necessita un impegno in termini di personale al quale difficilmente si riesce a far fronte con l'intervento delle sole figure istituzionali» (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003).

Si può quindi concludere che la censurata integrazione, da un lato, non si svolge in contrasto con la ratio della disposizione statale, né altera la procedimentalizzazione da questa prevista: l'autorizzazione dei piani di abbattimento e la verifica dell'attuazione dei medesimi restano, infatti, attività di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, al cui personale rimane inoltre assegnato il coordinamento della fase esecutiva.

Dall'altro, essa è funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale – che altrimenti rischierebbero di rimanere inattuata a causa di un'inadeguata disponibilità di personale qualificato – in ragione delle quali la norma statale prevede il controllo faunistico.

La norma censurata, riconducibile, come si è visto, anche a plurime competenze legislative regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la

tutela della salute), risulta quindi funzionale a consentire di perseguire effettivamente le suddette finalità; pertanto si dimostra idonea a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale.

6. PROFILI RICOSTRUTTIVI IN TEMA DI RAPPORTO TRA LEGGE STATALE E LEGGE REGIONALE

Per ripensare in termini ricostruttivi al rapporto tra legge statale e regionale in materia di fauna selvatica e attività venatoria si può partire da qui, anche se come già precisato la sentenza 21/2021 non riguarda propriamente l'attività venatoria, ma l'attività di controllo.

Vi sono però due aspetti generali che vanno considerati.

Il primo che rimane ferma la capacità della legge statale di imporsi in virtù della potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Questo appare un muro invalicabile e sarebbero destinati a insuccesso i tentativi di superamento non fondati sull'innalzamento degli standard di tutela stabiliti dalla legge statale.

Il secondo aspetto invece indica la possibile strada per una maggiore autonomia regionale.

Questa strada consiste nelle modalità di apprezzamento degli standard ambientali, cui prima si accennava rilevando che una maggiore pressione venatoria con conseguente abbassamento del livello di tutela di una specie può comportare un innalzamento della tutela dell'ecosistema.

Come già si era espresso il Giudice delle leggi «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva»²⁰.

O, con altre parole, ma nello stesso senso ha ritenuto in termini più generali che l'ambiente è una entità organica che richiede la salvaguardia del tutto e delle singole componenti considerate come parti del tutto²¹.

Orbene, in questa prospettiva occorre considerare, come già si osservava in precedenza, che la tutela non può essere ipotizzata in via astratta e uniforme, bensì va adeguata alla situazione locale, perché è locale la consistenza di habitat e di biocenosi.

²⁰ Cfr. Corte Cost. n. 147 del 2019.

²¹ Cfr. le già citate Corte Cost. n. 378/2007; Corte Cost. n. 104/2008 Corte Cost. n. 367/2007.

Perciò lo spazio sottratto all'autonomia regionale è al tempo stesso sottratto all'adequatezza della tutela nel momento in cui si esprime per proposizioni prescrittive di comportamenti valide su tutto il territorio nazionale in presenza di habitat e biocenosi completamente diversi tra loro.

Per abbozzare un accenno ricostruttivo orientato a delimitare i confini tra potestà legislativa statale e regionale sembra allora doveroso introdurre come parametro di giudizio quello che appare il grande assente nella giurisprudenza finora citata ossia l'art. 5 Cost., che impone allo Stato di adeguare i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'art. 5 è qui invocato perché appare il punto di convergenza tra una prospettiva giuseconomica sulla base della considerazione che l'efficienza della tutela risiede nella possibilità di calare lo standard minimo stabilito al livello nazionale nella particolarità della situazione locale. E l'orizzonte culturale citato fin dall'inizio relativo al necessario passaggio «Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell'Ordinamento»²².

In buona sostanza si intende qui sostenere che al fine di salvaguardare uno standard minimo di tutela a livello nazionale con la particolarità della situazione locale, che, come detto, è essenziale per innalzare il livello di tutela, occorre un metodo di legislazione adeguato.

E qui si ritiene che l'unico metodo di legislazione adeguato sia quello che individua le parti della normativa nelle quali vanno privilegiate statuizioni che hanno per contenuto criteri di valutazione e di regolazione rispetto a quelle che contengono prescrizioni vincolanti su tutto il territorio nazionale.

Alcuni esempi delle prime sono: la determinazione dei criteri relativi alla pianificazione e programmazione della caccia e più in generale della gestione della fauna, dei criteri relativi alla regolamentazione dei periodi di prelievo, dei criteri relativi all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino, dei criteri per stabilire gli indici di densità venatoria.

Mentre non appare metodo adeguato né alle esigenze dell'autonomia né alla possibilità di innalzare il livello di tutela dell'ecosistema disposizioni immediatamente prescrittive su tutto il territorio nazionale se non limitatamente a specifiche ipotesi.

Tra queste possono essere senz'altro ricondotte le prescrizioni relative allo status del cacciatore: i necessari requisiti, gli obblighi e i diritti, primo fra tutti

²² Oltre al citato saggio di F. Benvenuti su questa linea di pensiero cfr. anche G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969; Id., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, ora in Id., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, 1986; Id., *La giuridicità pubblica e la riforma del titolo V parte II della Costituzione*, «Jus», p. 147.

il diritto di ottenere l'iscrizione ad un atc o a un comprensorio alpino nella regione in cui risiede.

Inoltre vanno ricondotte le norme di tutela del patrimonio faunistico come, a titolo di esempio, il divieto di caccia di talune specie, il divieto di uccellazione, il divieto di caccia durante la nidificazione.

Infine non può che essere ricondotta tutta la parte sanzionatoria.

Insomma, al di là dell'auspicio, de jure condendo, di una normativa statale indirizzata a consentire la possibilità di elevare gli standard di tutela attraverso un metodo di legislazione adeguato a calare lo standard di tutela nella particolarità della situazione locale, si ritiene che l'art. 5 Cost. possa essere chiamato a concorrere come parametro di costituzionalità.

Si può cioè ipotizzare che una norma statale non sia in grado di assicurare uno standard minimo di tutela e quindi non funziona come vincolo inderogabile quando prescrive in assoluto comportamenti che invece richiedono di essere commisurati alla realtà locale.

7. IL PIANO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Si accennava nell'introduzione che una parte importante del sistema si snoda sul piano amministrativo e si è sottolineato il possibile rinvio a un problema più ampio quale il rapporto tra le scelte *lato sensu* politiche rispetto agli indirizzi scientifici.

Questo profilo merita particolare attenzione anche per la sua attualità.

Invero, le pronunce del giudice amministrativo di questi giorni in materia di calendario venatorio sono sintomatiche e sollecitano riflessioni più generali in tema di amministrazione della fauna selvatica²³.

Ci si riferisce in particolare alle scelte compiute dalla Regione in rapporto al parere dell'ISPRA²⁴.

²³ Solo per citarne alcune relative al Calendario venatorio della stagione in corso: TAR Veneto n. 155/2022; TAR Basilicata n. 685/2021; TAR Toscana, n. 595/2021; TAR Toscana, n. 594/2021; TAR Campania n. 3878/2021; TAR Puglia n. 414/2021; TAR Lombardia, 2203/2021; TAR Calabria, n. 588/2021; TAR Abruzzo, n. 151/2021; TAR Marche, n. 280/2021; TAR Sardegna, n. 284/2021.

²⁴ Per una sintetica definizione dell'ISPRA, istituito con D.L. 112/2008, conviene riportare l'art. 1 dello Statuto: 1. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) è ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile. 2. L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Ministro si avvale dell'Istituto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. 3. Fermo restando lo svolgimento dei compiti, servizi e attività assegnati all'Istituto ai sensi della legislazione vigente,

Dall'esame della giurisprudenza emerge:

- a. l'adozione del modello dommatico che distingue tra pareri obbligatori e pareri vincolanti²⁵;
- b. la qualificazione del parere dell'ISPRA come parere obbligatorio, ma non vincolante;
- c. la possibilità dunque di discostarsi dal parere dell'ISPRA da parte della Regione purché la scelta sia sorretta da adeguata motivazione²⁶;
- d. salvo rarissime eccezioni i TAR ritengono in concreto sempre che le motivazioni contrastanti con il parere dell'ISPRA non siano idonee a superare il parere del TAR²⁷.

Per anticipare da subito la tesi di questa riflessione si ritiene che il discorso vada condotto non già sul piano dei rapporti tra soggetti (Regione, Ispra, Stato), ma debba essere incentrato, giusto l'orizzonte culturale dichiarato fin dall'inizio, sul piano del rapporto tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa²⁸.

nell'ambito delle predette direttive sono altresì indicate le priorità relative agli ulteriori compiti, al fine del prioritario svolgimento delle funzioni di supporto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Occorre poi ricordare che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ha assorbito le funzioni dell'INFS (Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, oltre a quelle dell'APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici) e dell'ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare. Cfr: art. 28 DL 112/2008. Per quanto riguarda i compiti in materia di fauna selvatica si rinvia all'art. 7 della l. 157/92, in particolare al comma 3 integralmente qui riportato sub nota 14.

²⁵ Come noto, i pareri sono essenzialmente distinti in tre categorie. Si dice essenzialmente, perché si rinvencono in dottrina anche classificazioni più articolate. Pareri facoltativi, quando la richiesta di parere è rimessa al potere discrezionale dell'amministrazione procedente; obbligatori: quando la legge impone di richiederli; vincolanti: quando la legge impone di uniformarsi al parere. Nel caso di pareri obbligatori e non vincolanti, quando cioè la legge non prescrive di uniformarsi al parere, l'amministrazione attiva può discostarsene, adottando dunque una decisione in contrasto con il parere, ma deve darne adeguata motivazione.

²⁶ In termini di «motivazione rafforzata» si esprime TAR Sicilia, Palermo n. 2647/2019.

²⁷ Cfr. T.A.R. Abruzzo L'Aquila sez I 21.06.2013 n. 606 nel senso di ritenere insufficienti le motivazioni e quindi illegittima la deliberazione regionale e T.A.R. Umbria, 10/07/1997, n. 459 nel senso invece di ritenere sufficienti le motivazioni e quindi legittima la deliberazione che si discosta dal parere dell'INFS, parere espressamente definito non vincolante.

²⁸ Sul tema dei rapporti tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa la letteratura è sterminata, come anche l'articolazione e la diversità delle posizioni nello svolgersi del pensiero da Cammeo ad oggi. Per una revisione critica delle diverse teorie e la loro collocazione nella storia, che è storia di casi concreti, di norme, ma prima di tutto è storia del pensiero e del linguaggio cfr. L. BENVENUTI, *Lingua e potere nel diritto dell'amministrazione pubblica*, Torino, 2017.

Distinta, ma strettamente collegata questa prima presa di posizione, è la tesi che fin d'ora si intende anticipare, ossia che il parere dell'ISPRA è da ritenersi essenzialmente vincolante.

E questo, perché si ritiene che il modello dianzi citato, fatto proprio dalla giurisprudenza, oltre che ampiamente diffuso anche perché forte di lunga tradizione manualistica non sia più utilizzabile alla luce degli artt. 16 e 17 della l. 241/90.

Prima di svolgere le riflessioni che si sono appena anticipate si richiama brevemente la normativa relativa al calendario venatorio, al tema del controllo della fauna selvatica e alla materia dei prelievi in deroga, ove questa questione si presenta.

8. PARERE DELL'ISPRA E CALENDARIO VENATORIO

Ci si riferisce all'art. 18 della l. 157/92 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

L'art. 18 regola in generale le «Specie cacciabili e periodi di attività venatoria» e prevede per gruppi di specie cacciabili i relativi periodi in cui l'attività venatoria è consentita compresi comunque tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio.

In ogni caso l'esercizio venatorio è vietato durante il ritorno al luogo di nidificazione, durante il periodo di nidificazione e nelle fasi di riproduzione e della dipendenza degli uccelli.

Rispetto a queste regole generali è prevista la possibilità per le Regioni di modificare i periodi in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali.

La modifica di questi periodi è soggetta ad alcune condizioni oltre a quella di essere giustificata dalla particolarità della situazione ambientale.

Innanzitutto deve essere predisposto un adeguato piano faunistico-venatorio.

Inoltre deve essere acquisito il parere dell'ISPRA.

Per quanto riguarda questo parere il legislatore distingue due ipotesi.

Nel caso in cui i termini sono posticipati le Regioni devono acquisire il parere dell'ISPRA al quale devono uniformarsi.

Negli altri casi il legislatore si limita a prevedere l'obbligo di richiedere il parere senza però imporre espressamente alle Regioni di uniformarsi ad esso.

Da qui la facile deduzione secondo la quale quest'ultimo parere è obbligatorio ma non vincolante, nel senso che l'amministrazione procedente, nel nostro caso la Regione, si può discostare purché fornisca adeguata motivazione.

9. PARERE ISPRA E CONTROLLO DELLA FAUNA SELVATICA

Il «Controllo della fauna selvatica» è regolato dall'art. 19 della l. 157/92.

È da precisare che pur se l'esito finale dell'azione, vale a dire l'abbattimento di esemplari di fauna selvatica, è il medesimo, tuttavia, come già si è anticipato, si è fuori del campo dell'attività venatoria.

La dimostrazione più evidente è nel fatto che analogo potere è previsto nelle aree protette dove la caccia è assolutamente vietata²⁹.

A differenza dell'attività venatoria, nell'attività di controllo l'abbattimento non è la conseguenza di un procedimento concessorio volto ad attribuire una facoltà al cacciatore a seguito di una valutazione di compatibilità del prelievo con il preminente interesse della tutela della fauna³⁰.

La fattispecie regolata dall'art. 19 si può dire in estrema sintesi diretta a limitare il numero di esemplari di fauna quando risultano in eccesso o quando devono essere eradicati come viene previsto in certi casi per la fauna alloctona.

Il numero degli esemplari può risultare eccessivo per diverse ragioni, non ultime quelle legate all'ottimale mantenimento dello stato della popolazione di quegli stessi esemplari, oppure per salvaguardare altre specie oppure anche in ragione di interessi antropici, come per esempio per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali³¹.

Insomma non è diretta a soddisfare l'interesse del cacciatore, ma costituisce un servizio tant'è che, come risulta dalla sentenza della Corte Costituzionali sono richiesti particolari requisiti in capo ai cacciatori se si vuole estendere anche a questi ultimi la possibilità di svolgere questa attività³².

²⁹ Nelle aree protette questo potere è regolato dal comma 6 dell'art. 22 della l. 394/91 ed è attribuito all'ente gestore del parco.

³⁰ Per questa prospettazione in relazione all'attività venatoria, dove la licenza di caccia è considerata una autorizzazione non già una concessione, ma dove si rileva che in concreto l'attività venatoria è esercitata a seguito di una serie di atti che conducono all'assegnazione di singoli capi cacciabili, dove cioè il contenuto della concessione non consiste nel trasferimento di un diritto dallo Stato proprietario al cacciatore, ma in una valutazione di compatibilità del prelievo rispetto alla tutela del patrimonio faunistico. Cfr. M. OLIVI, *Natura giuridica della fauna selvatica*, in MARCO OLIVI (a cura di), *La caccia sostenibile. Profili biologici, etici e giuridici*, Milano, 2020, p. 168.

³¹ Stabilisce il secondo comma dell'art. 19 «Le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia».

³² Come si è appena detto nel testo la distinzione tra caccia e controllo è netta dal punto di vista giuridico sotto ogni profilo, a partire dai presupposti e dalle situazioni soggettive correlate, ma non lo è dal punto di vista dell'azione materiale, rispetto alla quale invece vi è assoluta identità perché si concreta pur sempre nell'abbattimento di esemplari di fauna selvatica. Questa identità dell'azione materiale si traduce in una fragilità della fattispecie giuridica, con il rischio che attra-

E in ogni caso prima di autorizzare l'abbattimento (*rectius* il piano di abbattimento) deve essere verificata l'inefficacia dei metodi ecologici³³.

Il parere dell'ISPRA sarà quindi necessario per entrambe le modalità di azione di controllo, sia in prima battuta per esercitare il controllo con metodi ecologici, sia successivamente (e solo eventualmente) per autorizzare i piani di abbattimento dopo aver verificato l'inefficacia dei primi.

Anche in questa fattispecie è previsto l'obbligo di acquisire il parere, ma non l'obbligo di uniformarsi a esso.

IO. PARERE ISPRA E PRELIEVI IN DEROGA

La disposizione di cui all'art. 19 bis della l. 157/92 costituisce diretta applicazione della Direttiva uccelli, in particolare dell'art. 9 nella parte in cui prevede appunto le deroghe ai divieti generali di prelievo previsti agli articoli da 5 a 8 della Direttiva stessa.

Sempre alla Direttiva occorre riferirsi per quanto riguarda le ragioni che giustificano le deroghe³⁴ e le condizioni e i controlli ai quali è subordinata l'attività consentita, mentre l'art. 19-bis della l. 157/92 è rivolto essenzialmente a regolare le modalità procedurali e le competenze amministrative finalizzate ad assicurare il rispetto della Direttiva.

Nell'ambito di questo procedimento è previsto che le deroghe o meglio i singoli atti amministrativi con cui vengono disposte siano adottati "sentito l'ISPRA" al quale è peraltro riconosciuto un potere regolatorio generale in relazione alla lettera c) dell'art. 9 della Direttiva, perché annualmente l'ISPRA deve determinare la designazione della piccola quantità di determinati uccelli per i quali è consentita la cattura, la detenzione o altri impieghi.

Anche in questa fattispecie è previsto l'obbligo di acquisire il parere, ma non l'obbligo di uniformarsi a esso.

verso il piano di abbattimenti in funzione di controllo si legittimi di fatto un'attività di caccia, diciamo così, mascherata da attività di controllo.

³³ Sulla necessità del previo esperimento di metodi ecologici cfr. T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 30/12/2015, n. 607.

³⁴ Sono individuati tre ordini di ragioni a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione, nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

I.1. IL CONTENUTO DEL “PARERE” DELL’ISPRA

Si sono citate le disposizioni che prevedono il parere dell’ISPRA come condizione per l’esercizio dei poteri regionali, ed è facile notare che, salvo un caso, non è previsto l’obbligo della Regione di conformarvisi.

Come anticipato è dunque facile dedurre che il parere dell’ISPRA abbia i caratteri del parere obbligatorio e non vincolante.

E si è anche anticipato che non si condivide questa conclusione perché lo schema dogmatico sul quale è fondata la distinzione tra parere obbligatorio e parere vincolante appare oggi messo in discussione dalle disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 della l. 241/90.

Sul modo in cui operano queste disposizioni ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

Si può però fin d’ora notare che gli art. 16 e 17 impongono di distinguere tra pareri e valutazioni tecniche dato che sono atti soggetti ad un diverso regime.

Si può ritenere che il “parere” dell’Ispra sia essenzialmente una valutazione tecnica³⁵.

Appaiono dirimenti in tal senso due circostanze.

La prima: l’art. 7 della l. 157/92 afferma che l’ISPRA «opera quale organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le regioni e le province» e «ha il compito di controllare e valutare gli interventi faunistici operati dalle regioni e dalle province autonome»³⁶.

La seconda è costituita dal significato che la giurisprudenza ha riconosciuto alle valutazioni dell’ISPRA quando ha affermato che «All’interno del corpo regolatorio come sopra ricostruito esplica un rilievo centrale la funzione svolta dall’ISPRA le cui indefettibili funzioni consultive si ascrivono nella logica di individuare standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, come tali

³⁵ Per un’indagine più articolata cfr. M.OLIVI. *Amministrazione della fauna selvatica e potere decisionale della Regione. Un colosso dai piedi di argilla*, «Ambienteditto.it», 2018.

³⁶ In base al comma 3 dell’art. 7, l’ISPRA ha il compito di censire il patrimonio ambientale costituito dalla fauna selvatica, di studiarne lo stato, l’evoluzione e i rapporti con le altre componenti ambientali, di elaborare progetti di intervento ricostitutivo o migliorativo sia delle comunità animali sia degli ambienti ai fini della riqualificazione faunistica del territorio nazionale, di effettuare e di coordinare l’attività di inanellamento a scopo scientifico sull’intero territorio italiano, di collaborare con gli organismi stranieri ed in particolare con quelli della Comunità economica europea aventi analoghi compiti e finalità, di collaborare con le Università e gli altri organismi di ricerca nazionali, di controllare e valutare gli interventi faunistici operati dalle Regioni e dalle province autonome, di esprimere i pareri tecnico scientifici richiesti dallo Stato, dalle Regioni e dalle province autonome.

ricadenti nella sfera legislativa esclusiva dello Stato siccome riconducibili al valore ambiente»³⁷.

12. LE VALUTAZIONI DELL'ISPRA NEL PRISMA DEGLI ARTICOLI 16 E 17 DELLA L. 241/90

Si è anticipato che ci si intende discostare dalle opinioni correnti perché si ritiene che gli articoli 16 e 17 della l. 241/90 conducono a demolire in generale e non solo con riferimento alla materia qui in esame il modello fondato sulla differenza tra pareri obbligatori e vincolanti.

Detto chiaro, un modello teorico è adeguato solo se è in grado di tenere insieme tutti i dati della realtà e specificamente nel nostro caso tutti i dati dell'ordinamento giuridico, invece lo schema secondo il quale il parere dell'ISPRA è obbligatorio e non vincolante non appare adeguato a comporre tutti i dati presenti nell'Ordinamento.

Si possono esaminare due profili.

A) Il primo: questo modello non distingue tra pareri e valutazioni tecniche.

Invece la distinzione, già da tempo presente in dottrina, ora è espressamente accolta nella L. 241/90 artt. 16 e 17, che detta un diverso regime per le valutazioni tecniche rispetto ai pareri.

Mentre un'amministrazione può procedere anche in assenza di parere (se il parere non viene reso nel termine previsto dalla legge) così non è per le valutazioni tecniche.

Se l'organo competente non esprime la valutazione tecnica, l'amministrazione procedente deve chiedere la valutazione tecnica ad altri organi dell'amministrazione pubblica o a enti pubblici che siano dotati di qualificazione o capacità tecnica equipollenti, ovvero a istituti universitari.

Insomma, mentre l'assenza di parere può essere colmata da una valutazione dell'amministrazione che adotta il provvedimento finale (chiamiamola valutazione interna), l'assenza di valutazione tecnica no. Per quest'ultima occorre che la valutazione tecnica sia espressa comunque da un organo tecnico qualificato.

Orbene, se un'amministrazione non può procedere in assenza della valutazione tecnica espressa dall'organo competente o da un organo equipollente questo vuol dire che le valutazioni interne dell'amministrazione non possono

³⁷ Cfr. Cons. St. 3852/2018, ma già Corte Cost. 278/2012.

essere poste sullo stesso piano delle valutazioni degli organi tecnici ai quali è obbligata a rivolgersi.

Se non possono essere poste sullo stesso piano, le valutazioni interne come non possono riempire il silenzio delle valutazioni che non sono state espresse, a maggior ragione non possono avere, per così dire, la forza giuridica per imporsi e sostituirsi alle valutazioni tecniche dell'organo competente.

Nel nostro caso se le valutazioni della regione non possono sopperire all'assenza di valutazioni dell'organo tecnico, esse non possono a maggior ragione sostituire le valutazioni rese dall'ISPRA.

B) Vi è un secondo profilo di inadeguatezza del modello fondato sulla distinzione tra parere obbligatorio e parere vincolante.

Questo modello non tiene conto del particolare regime dei pareri e delle valutazioni prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

Quando il parere o la valutazione deve provenire da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, la legge prevede che non vi è neppure la possibilità di rivolgersi a un organo equipollente, ma il parere o la valutazione tecnica devono provenire esclusivamente dall'organo tecnico competente.

Pertanto si può dire anche qualcosa di più rispetto a quanto osservato poco fa.

Si può dire che, in presenza di una valutazione tecnica o di un parere di competenza di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, ci troviamo di fronte a una riserva di valutazione nel senso tecnico del termine.

In altre parole la valutazione non può che provenire da un certo organo (nel nostro caso l'ISPRA) e quindi non può essere sostituita dalla valutazione di altri organi siano essi interni dell'amministrazione dotata dei poteri decisionali (per esempio gli uffici caccia regionali) o esterni (università o altri enti).

In buona sostanza l'analisi del meccanismo, per così dire funzionale, del modo cioè in cui operano in generale i pareri e le valutazioni di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, conferma lo stesso risultato cui si è giunti nel paragrafo precedente ragionando in termini di contenuto delle valutazioni dell'ISPRA.

In conclusione, si può ritenere che ragionare in termini di differenza tra parere obbligatorio e parere vincolante sia inadeguato e che la Regione non possa discostarsi dal parere dell'ISPRA ogni qual volta deve adottare un provvedimento in materia di fauna selvatica, potendo al più impugnare quest'ultimo qualora non lo ritenga legittimo³⁸.

³⁸ Come peraltro avvenuto in relazione a un parere sfavorevole dell'Ispra all'attività venatoria in deroga. Cfr. T.A.R. Liguria n. 668/2018.

Oppure, e lo si dice anche come considerazione conclusiva, si mettono da parte le contrapposizioni tra soggetti, si considera che alla base delle valutazioni sia della Regione sia dell'ISPRA l'interesse è il medesimo e si dotano gli uffici regionali di competenze e di mezzi per svolgere un'attività di ricerca che consenta di valutare congiuntamente a ISPRA le soluzioni migliori.

La prevenzione dei danni da fauna selvatica al sistema agroforestale

¹ Università degli Studi di Firenze

I. INTRODUZIONE

Come si ebbe modo di evidenziare in una memoria dal titolo *Il difficile equilibrio fra fauna e agricoltura* presentata, presso questa Accademia, il 28 febbraio 2013 in occasione della Giornata di studio sul tema “Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica”, il conflitto fra animali selvatici e coltivatori è un conflitto antico come il mondo (Sorbeti Guerri, 2015). Ma le dimensioni del fenomeno dei danni arrecati all'agricoltura dalla fauna selvatica è stato di ben diversa entità nei vari periodi storici. Nel corso dei secoli si è avviato a tale problema con metodi diversi fra i quali hanno primeggiato le azioni dirette al prelievo della fauna, azioni un tempo favorite dalle minori limitazioni all'attività venatoria e dal più modesto numero di specie animali in grado di arrecare effettivi danni alle coltivazioni. Si deve ricordare poi che fino agli anni Sessanta-Settanta del secolo scorso le nostre aree rurali erano densamente popolate fino alle più difficili terre montane dove si praticavano forme di agricoltura (quasi sempre nella forma della mezzadria) su terreni spesso difficili da coltivare e in grado di fornire scarse produzioni. È chiaro quindi che la fauna selvatica, di qualunque tipo essa fosse, rappresentava spesso, per quelle popolazioni rurali, una non indifferente fonte di cibo ma soprattutto di reddito e ciò contribuiva a limitarne il numero¹.

¹ «Alcune volte il mezzadro o i suoi familiari potevano lavorare a giornata in fattoria o presso il vicino: la paga era negli anni '30, di 10 lire, almeno in teoria, perché la necessità costringeva di fatto a lavorare “da buio a buio” anche per solo 4-5 lire» (Montanelli e Cervi, 1979). «In caso vi fosse della selvaggina da vendere, i prezzi correnti, sempre negli anni '30 erano: 1 lira per un tordo bottaccio o un beccaccino, 30 centesimi per fringuelli, allodole, frosoni, ecc. (a capo), 6 lire per una beccaccia, 8 lire per una lepre e 50 lire per un cinghiale di 100 libbre (Nel 1860,

A prescindere dal prelievo diretto della fauna selvatica le attività agricole tradizionali determinavano un assetto dei territori coltivati favorevole allo sviluppo della piccola fauna selvatica mentre risultavano sfavoriti i grandi mammiferi ungulati.

Nella maggior parte dei casi gli ordinamenti colturali si basavano sulla rotazione quadriennale che prevedeva come rinnovo la coltivazione del mais (per la preparazione della farina gialla da polenta) o della patata a cui seguiva, l'anno successivo, il frumento con trasemina del prato. Il bosco assumeva un ruolo del tutto particolare producendo alimenti per la famiglia (castagne), per il bestiame (faggiole, ghiande, castagne di scarto, frasca) e prodotti legnosi indispensabili come paleria per il podere, legna da ardere, fascine, ecc. il che determinava un particolare assetto dei boschi con sottobosco curato per la raccolta dei suoi prodotti ove non erano frequenti aree incolte, cespuglieti e macchie idonee alla rimessa degli ungulati. La lentezza dei ritmi colturali, l'estensione limitata dei singoli campi dimensionati sulle forze del lavoro animale e umano, la separazione dei diversi appezzamenti con alberature, affossature e incolti, lo stato d'uso del suolo molto diversificato, il modesto ricorso a composti chimici, l'assidua cura dei boschi, avevano creato condizioni di vita favorevoli a una fauna tipica delle zone aperte e steppiche (starne, pernici, lepri, allodole, ecc.) decretando nel contempo la riduzione o la scomparsa di alcuni selvatici propri delle grandi estensioni boschive (cinghiali, caprioli, cervi, orsi, lupi, linci, ecc.). (Casanova e Sorbetti Guerri, 2007)

E tale situazione perdurò fino agli anni '70 e successivi del secolo scorso. Il *Nuovo manuale del cacciatore* di Luigi Ghidini nella sua 13^a edizione, pubblicata nel 1955 con gli aggiornamenti di Ceroni Giacometti, nel trattare degli ungulati selvatici fa un interessante quadro della situazione. A proposito del cinghiale il manuale riporta:

È l'unico pachiderma² vivente in Europa, e in Italia ben pochi ne restano fuori delle bandite o riserve di caccia in talune delle quali, del Romano e della Maremma toscana,

con l'annessione del Granducato di Toscana al Regno d'Italia, la libbra era equivalente a 339,54 grammi N.d.A.); questo solo in Maremma perché all'epoca il cinghiale era estinto in tutta la zona considerata (Toscana, Umbria, Marche ed Emilia Romagna n.d.A) come del resto anche il capriolo. Esisteva inoltre un mercato per le pellicce, soprattutto di volpe e di martora se ottenute da animali catturati in gennaio, quando cioè il mantello si presenta più folto e più lucido. La pelle di volpe veniva pagata dalle 30 alle 50 lire a seconda della concia ma quelle di martora potevano raggiungere con facilità le 400 o 500 lire. Anche se i prezzi riportati devono venir considerati solo indicativi, si comprende bene perché l'attività venatoria diventasse d'obbligo il "secondo lavoro" del mezzadro» (Casanova e Sorbetti Guerri, 2007).

² Nei vecchi libri di scienze naturali si trovano indicati col nome generico di pachidermi (dal gr. *παχύδερμος*, comp. di *παχύς* «grosso, grasso» e *δέρμα* «pelle») i grossi mammiferi caratterizzati, oltre che dalla notevole corporatura, dalla pelle molto spessa come gli elefanti, gli ippopotami, i rinoceronti, i cinghiali e anche i maiali.

era ottimamente diffuso prima delle ultime vicende belliche. I grandi disboscamenti le bonifiche e la insistente caccia datavi anche in tempo di divieto lo hanno fatto diventare raro dove la caccia non è riservata.

E per quanto riguarda il Cervo, il Capriolo e il Daino lo stesso Autore ricorda:

Se ne togliamo quelli allevati nei Parchi, ben rari sono i cervi esistenti in Italia... Trovasi in Sardegna (C. Corsicanus) e qualche famiglia al Boscone della Mesola... e in qualche vallata dell'Alto Adige, debordato dalla vicina Svizzera.

L'inaspettata e rilevante evoluzione tecnica e sociale del nostro Paese verificatasi a partire dagli anni successivi alla seconda guerra mondiale ha interessato in modo considerevole il mondo rurale e ha rappresentato uno degli elementi principali che hanno portato alla rottura degli equilibri sopra descritti e quindi al nascere e al diffondersi del problema dei danni provocati dalla fauna selvatica³.

Già la L. 27 dicembre 1977, n. 968 all'art 12 c. 2⁴ e la successiva L. 11 febbraio 1992, n. 157, all'art. 26 c. 1⁵ facevano riferimento a misure atte a

³ «Lo spopolamento delle campagne e l'abbandono delle coltivazioni dei terreni più difficili, il conseguente incremento delle formazioni boschive e l'abbandono della cura dei boschi meno produttivi con il conseguente sviluppo di vaste aree a macchia, lo sviluppo della meccanizzazione nelle aree a più spiccata vocazione agricola, l'interesse verso nuove tipologie e modalità produttive, ecc. hanno determinato rapidamente fondamentali cambiamenti nell'assetto dei nostri territori. Per gli aspetti che qui ci interessa considerare tali cambiamenti hanno portato alla scomparsa o alla rarefazione di ambienti di particolare valore ecologico presenti nei territori agricoli e forestali come le colture promiscue, le siepi, i piccoli boschetti, le sistemazioni idraulico agrarie, le zone umide (anche di piccole dimensioni), le aree ecotonali, i prati e pascoli cacuminali, ecc.; in poche parole hanno definito i caratteri propri di una rilevante monotonia ambientale caratterizzata, spesso, da un grave decadimento in termini di biodiversità. Fra le altre conseguenze anche la componente degli animali selvatici ha risentito fortemente delle modificazioni dell'assetto del territorio. In particolare, si è assistito alla rapida rarefazione, e talvolta alla scomparsa, di quelle specie animali legate ai precedenti modelli di assetto del territorio rurale e forestale ed al ritorno (a volte spontaneo, molte volte favorito dall'uomo) di specie sporadiche o da tempo estinte come i grandi mammiferi erbivori e carnivori. Tale fenomeno ha riproposto spesso rilevanti problemi di salvaguardia degli equilibri ecologici e difficoltà di convivenza fra la componente faunistica e le attività antropiche, suscitando nuovi motivi di conflitto con queste ultime. Molte risorse sono infatti comuni tra l'uomo e le diverse specie animali (sia erbivore che carnivore) e comune è anche il bisogno di grandi spazi, necessari all'uomo per soddisfare le proprie esigenze socio-economiche e agli animali per mantenere popolazioni vitali» (Sorbetti Guerri, 2015).

⁴ L. 27 dicembre 1977, n. 968 Art. 12. *Controllo della fauna* «Le regioni provvedono inoltre al controllo delle specie di cui all'art. 11 anche nel caso che, moltiplicandosi eccessivamente, arrechino danni gravi alle colture agricole, al patrimonio faunistico ed alla piscicoltura, alterando l'equilibrio naturale, nonché nei fondi chiusi di cui all'art. 17. Tale controllo deve, comunque, essere attuato con mezzi selettivi, sentito il parere dell'Istituto nazionale di biologia della selvaggina».

⁵ L. 11 febbraio 1992, n.157 Art. 26. *(Risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e*

ridurre la possibilità di danni provocati dalla fauna selvatica, la prima, e a indennizzare gli agricoltori che avessero subito danni la seconda. Le due leggi avevano quindi approcci di tipo assolutamente diverso. Mentre la legge del '77 prevedeva la limitazione degli eventuali danni mediante il controllo numerico delle popolazioni animali dannose non prevedendo alcun tipo di ristoro dei danni, la L. 157, al contrario prevede primariamente strumenti (art. 26) di prevenzione e risarcimenti attraverso la costituzione di un fondo costituito a cura di ogni Regione per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria. Non si parla invece più di azioni di controllo della fauna né tantomeno di aiuti per la realizzazione di sistemi di prevenzione e di protezione. Ciò può essere spiegato col fatto che in quegli anni il problema dei danni arrecati dalla fauna selvatica era sicuramente limitato a casi particolari ed era imputabile a selvatici in grado di arrecare danni sensibili molto diversi dagli attuali. I lavori preparatori della legge 157 era stata infatti iniziati poco dopo la metà degli anni '80 (il disegno di legge era stato presentato dall'on. Fiandrotti e altri il 2 luglio 1987) e in quegli anni non esistevano sul territorio nazionale popolazioni di ungulati tali da poter presagire i gravi danni alle colture imputabili all'incremento smisurato di tali specie così come è accaduto in seguito. La gestione degli ungulati selvatici adottata, con esclusione del cinghiale, fu per vari anni di tipo conservativo considerata la modesta presenza di tali selvatici sul territorio. Allo stesso modo non era prevedibile il notevole incremento di popolazioni di uccelli come storni e colombacci e localmente di oche selvatiche e di altre specie, così come non era ipotizzabile l'espansione di specie alloctone in grado di creare seri danni alle coltivazioni ma soprattutto alla conservazione degli ecosistemi.

Attualmente il fenomeno presenta quindi caratteristiche di ben diversa natura e di ben maggiore gravità rispetto al secolo scorso principalmente per la mutata composizione del nostro patrimonio faunistico su tutto il territorio nazionale.

dall'attività venatoria) 1. Per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo della fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti, al quale affluisce anche una percentuale dei proventi di cui all'articolo 23. 2. Le regioni provvedono, con apposite disposizioni, a regolare il funzionamento del fondo di cui al comma 1, prevedendo per la relativa gestione un comitato in cui siano presenti rappresentanti di strutture provinciali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e rappresentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute maggiormente rappresentative. 3. Il proprietario o il conduttore del fondo è tenuto a denunciare tempestivamente i danni al comitato di cui al comma 2, che procede entro trenta giorni alle relative verifiche anche mediante sopralluogo e ispezioni e nei centotanta giorni successivi alla liquidazione. 4. Per le domande di prevenzione dei danni, il termine entro cui il procedimento deve concludersi è direttamente disposto con norma regionale.

2. UNGULATI SELVATICI E DANNI

In molte regioni italiane le popolazioni di talune specie selvatiche (ungulati in particolare ma anche uccelli come storni, colombacci, corvidi, laridi, oche selvatiche, ecc.) hanno presentato negli ultimi anni rilevanti incrementi, sia per quanto riguarda le specie presenti nelle aree dove è previsto il prelievo venatorio che in quelle protette. Significativi sono i dati relativi alle stime degli ungulati in Toscana che sono passati da poco più di 200.000 capi stimati nel 2000 a oltre 300.000 mila capi nel 2018 (tab. 1).

ANNO	CAPRIOLO	DAINO	CERVO	MUFLONE	CINGHIALE	TOTALE
2000	91.872	8.464	2.600	2.934	94.664	200.534
2001	98.151	11.138	2.613	2.424	99.368	213.694
2002	110.162	10.701	2.735	1.906	109.180	234.684
2003	108.011	8.124	2.977	1.954	127.400	248.466
2004	112.893	8.824	2.785	1.841	94.756	221.099
2005	117.223	9.588	3.000	2.936	105.694	238.441
2006	138.366	10.097	3.086	1.161	141.780	294.490
2007	140.639	7.593	3.651	1.760	144.448	298.091
2008	144.586	7.814	3.996	2.543	172.006	330.945
2009	159.858	8.268	4.277	2.433	141.002	315.838
2010	153.134	8.841	3.621	2.562	134.028	302.186
2011	163.336	8.425	4.181	2.270	174.610	352.822
2012	159919	7905	3767	2109	171356	345.056
2013	151467	7976	4872	1582	161120	327.017
2014	160766	8424	4614	1631	146148	321.583
2015	170976	8232	3550	1916	156913	341.587
2016	178376	10934	4588	2449	159679	356.026
2017	183331	4042	5531	1182	149630	343.716
2018	184578	6801	4666	737	121952	318.734

Tab. 1 *Consistenze delle popolazioni di ungulati selvatici in Toscana dal 2000 al 2018.* (Zuti A., Cecconi F., «Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 40», Consiglio Regionale della Toscana, Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore Civico, al Garante dei Detenuti e all'Autorità per la partecipazione, Novembre 2018)

I danni all'agricoltura liquidati nel 2019 e imputati a ungulati sono risultati superiori al milione di euro e sono attribuibili principalmente al cinghiale. È da notare che i danni liquidati e imputabili agli ungulati ammontano a oltre il 93% del totale e di questi il 75% è attribuito al cinghiale. Solo poco meno del 7% sono i danni liquidati provocati da altri selvatici (tab. 2).

Alla diffusione e all'incremento degli ungulati è seguita la diffusione e l'incremento numerico del lupo che nel 1970 era stimato presente in Italia con non più di 100 individui in sparute aree dell'Appennino centrale separate tra loro ed era considerato in via di estinzione. Dopo la situazione critica all'inizio degli anni '70, oggi il lupo è in forte ripresa, è presente in tutta l'Italia peninsulare e sulle alpi grazie alla maggiore disponibilità di prede selvatiche, all'abbandono delle aree marginali da parte dell'uomo e alla sua maggiore protezione a livello legale (<https://www.wwf.it/specie-e-habitat/specie/lupo/>).

Il numero di lupi stimati sul territorio nazionale è passato rapidamente da circa i 100 individui del 1970 a oltre i 2000-2500 individui che si ritiene siano presenti oggi sia nelle zone appenniniche che nelle Alpi (FondazioneUNA, 2019).

A questi si devono aggiungere gli ibridi fra lupo e cane e i cani ferali sempre più presenti particolarmente nelle zone collinari e montane. Questi predatori stanno creando non pochi problemi al settore zootecnico.

Difficile è la stima dei danni effettivi arrecati da questi agli animali in allevamento zootecnico anche perché non tutti gli attacchi vengono denunciati. Secondo dati recenti riportati da Coldiretti Toscana (in Ok Mugello del 10.12.21) «per il triennio 2014-2016 sono state presentate domande di indennizzo, riferite a 1.348 attacchi di predatori agli animali allevati, per un danno che supera i 3 milioni di euro; per l'anno 2017 sono state presentate 590 domande di indennizzo, per un danno di 460 mila euro, riferito unicamente al valore degli animali uccisi» (in <https://pisa.coldiretti.it/news>).

La stessa Coldiretti recentemente aveva stimato in almeno 5000 gli attacchi complessivi in tutta la Regione Toscana negli ultimi dieci anni. 520 quelli denunciati da 210 aziende nel 2019 (Coldiretti, 2019).

Ma i danni causati dalla fauna selvatica (ungulati in particolare) non si limitano solo a quelli arrecati al settore primario. Spesso assume particolare risalto questo tipo di danno perché è quello di maggiore evidenza, di maggiore impatto economico e di più agevole quantificazione. Purtroppo fino ad ora si sono sottovalutati gli altri tipi di danni, come quelli derivanti da incidenti stradali che vedono coinvolta la fauna selvatica, quelli derivanti da malattie o parassiti trasmessi dalla fauna selvatica all'uomo e agli animali domestici, quelli al patrimonio forestale, quelli arrecati alle componenti minori (animali o vegetali) degli ecosistemi, quelli procurati ai prati e ai pascoli montani, i danni al suolo provocati dal *rooting* dei cinghiali, ecc. Per questi finora ben poco si è fatto.

SPECIE/ANNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capriolo	185.848	165.943	340.853	290.174	301.874	452.947	519.391	837.573	157.362	162.017
Cervo	76.506	59.871	263.291	249.185	199.296	42.156	40.435	50.951	47.799	16.986
Cinghiale	1.049.262	1.115.477	1.188.767	1.032.953	1.347.308	2.072.198	1.792.023	2.181.951	841.416	884.571
Daino	46.083	51.454	59.166	82.488	73.468	67.823	80.834	122.290	20.731	20.381
Mufone	10	40	0	0	12	0	0	0	0	0
Ungulati n.d.	1.085	9.164	13.435	879	7.544	0	0	0	0	12.654
Tot. Danni Ungulati	1.358.784	1.401.949	1.865.512	1.655.679	1.929.503	2.635.124	2.432.683	3.192.765	1.067.308	1.096.609
Tot. Danni Regione Toscana	1.620.604	1.692.474	2.112.086	2.017.955	2.286.166	2.929.130	2.864.055	3.390.665	1.114.569	1.177.742
% Danni Cinghiale sul Totale	64,75	65,91	56,28	51,19	59,53	59,53	62,57	64,35	75,49	75,11
% Danni Ungulati sul Totale	83,84	82,38	88,33	82,05	84,26	82,60	84,94	94,16	95,76	93,11

Tab. 2 *Danni da fauna selvatica liquidati in Toscana dal 2010 al 2019 (Banti et al., 2020)*

3. LA LIMITAZIONE DEI DANNI DA FAUNA SELVATICA

Per i danni all'agricoltura, crescenti di anno in anno, sono stati predisposti nel tempo strumenti e metodologia di intervento finalizzati alla protezione e la difesa dalle colture allo scopo di eliminare o limitare le entità dei danneggiamenti. Non tutti i sistemi di difesa proposti hanno mostrato una reale efficacia per contenere i danni, anzi taluni di essi, sebbene ancor oggi largamente utilizzati per la notevole pubblicizzazione che ne viene fatta, non sono in grado di esplicare nessun tipo di protezione. Inoltre, nel corso di indagini sperimentali condotte per vari anni si è potuto appurare che anche i dispositivi potenzialmente efficaci molto spesso non forniscono risultati attendibili per la mancanza di conoscenza da parte degli utilizzatori dei loro principi di funzionamento, delle corrette modalità di impianto e gestione e soprattutto per l'assoluta ignoranza in merito al comportamento degli animali nei loro confronti.

Per quanto riguarda invece gli altri tipi di danno sopra citati spesso non è possibile ipotizzare l'uso dei sistemi di difesa che comunemente vengono utilizzati per la tutela del settore agricolo. Ciò è determinato da problemi legati alle notevoli estensioni che si dovrebbero proteggere, all'impossibilità di agire in zone molto impervie, alla mancanza di soggetti deputati alla protezione di tali aree alla frammentazione delle proprietà, ecc. Per risolvere questi problemi la sola strada percorribile appare quella della riduzione numerica delle popolazioni entro limiti di compatibilità con la conservazione degli ecosistemi e con la salvaguardia delle risorse ambientali e dei loro equilibri.

A tal proposito occorre rimarcare che è indispensabile un più adeguato approccio nei confronti della gestione delle diverse specie animali selvatiche, approccio che deve essere fondato su specifiche basi tecnico-scientifiche. La gestione degli ungulati selvatici più problematici deve adottare, ad esempio, modelli ben diversi rispetto a quella delle altre specie di interesse venatorio. I modelli dal carattere più marcatamente conservazionistico che vanno applicati al prelievo di queste ultime non sempre coincidono infatti con quanto occorre fare, almeno nell'immediato, nei confronti degli ungulati.

I principi di base dei piani di gestione di questi ultimi devono in primo luogo tendere a realizzare condizioni di compatibilità fra le consistenze faunistiche e le capacità portanti specifiche definite per singoli comprensori e, successivamente, a garantire la conservazione di tali equilibri anche nell'ottica di trasformare la fauna ungulata da elemento problematico a opportunità.

4. I SISTEMI DI DIFESA: PREVENZIONE E PROTEZIONE

Per fronteggiare i problemi derivanti dal sovrannumero delle popolazioni di ungulati selvatici, gli strumenti gestionali oggi adottati sono sostanzialmente tre:

- l'indennizzo monetario (parziale o totale) del danno;
- il controllo numerico della specie finalizzato alla riduzione delle densità e in alcuni casi specifici all'eradicazione;
- la messa in opera di sistemi atti a proteggere le colture dai danni quali le barriere fisiche e psicologiche, le colture alternative, ecc.

Nessuno di tali strumenti così come finora applicati pare che abbiano fornito completamente i risultati sperati.

L'indennizzo monetario non può essere considerato come intervento strutturale quanto piuttosto come azione straordinaria e non abituale sia per la frequente inadeguatezza dello stesso, sia perché non compatibile con le esigenze economiche, etiche e sociali della produzione.

Il controllo numerico delle popolazioni attraverso il prelievo venatorio così come oggi attuato non ha fornito finora complessivamente i risultati attesi.

L'utilizzo di sistemi di difesa spesso non è accolto con molto favore e quando adottato, frequentemente non è realizzato scegliendo i dispositivi di difesa più adeguati ed efficaci a causa della scarsa conoscenza tecnica dei metodi più efficaci da adottare per la specifica realtà produttiva. Ma l'uso dei sistemi di difesa potrebbe rappresentare una valida soluzione se il loro uso fosse accompagnato da adeguata formazione degli operatori.

Ma prima di proseguire occorre fare una puntualizzazione. Nel linguaggio comune si tende spesso a usare i termini di "protezione" e di "prevenzione" in modo improprio e spesso come se fossero dei sinonimi.

In realtà, specialmente quando si fa riferimento all'argomento dei danni provocati dalla fauna selvatica, ci rendiamo conto di quanto sia necessario distinguere nettamente il significato dei due termini.

Quando si vuole far riferimenti alle metodologie e tecnologie adottate per impedire agli animali selvatici di arrecare danni alle colture agendo direttamente sugli stessi, riducendone la possibilità e/o le motivazioni ad arrecare danno risulta più appropriato utilizzare il termine di "prevenzione".

Appare invece più opportuno utilizzare il termine di "protezione" quando si intende riferirsi ad azioni indirizzate all'oggetto del possibile danno per indicare metodologie idonee a difenderlo da soggetti motivati ad arrecare offesa.

Molti sono oggi i metodi (e gli strumenti) proposti e adottati per la prevenzione o la protezione dai danni degli animali selvatici, non tutti di provata efficacia e di semplice applicazione. Questi metodi, in base al loro metodo di azione, possono essere distinti in due categorie: “metodi indiretti” e “metodi diretti”.

Fra i “metodi indiretti” si annoverano tutte quelle azioni e quelle tecniche finalizzate ad agire sulla fauna per distoglierla dal danneggiare le produzioni, come è ad esempio il caso di fornire offerta trofica alternativa, incrementare la disponibilità alimentare naturale, ecc. In tale ipotesi si mette in atto un “metodo di prevenzione del danno”.

Sono invece “metodi diretti” quei metodi che si basano su strumenti, dispositivi, strutture e azioni in grado di agire direttamente sul corpo, sui sensi o sulle potenzialità fisiche degli animali, come è il caso delle recinzioni, degli *shelter*, ecc.

Fanno parte dei cosiddetti “metodi indiretti”:

- il foraggiamento dissuasivo,
- le colture a perdere,

entrambi sistemi di prevenzione.

Si annoverano invece fra i “metodi diretti”:

- la protezione chimica,
- la protezione ottico-acustica,
- la protezione individuale delle piante,
- la recinzione in rete metallica,
- la recinzione elettrificata,
- il contenimento numerico degli animali.

Di questi solo l'ultimo, come si è detto, è annoverabile fra i metodi di prevenzione mentre gli altri sono più propriamente metodi di protezione.

I metodi di protezione hanno lo scopo di creare delle vere e proprie “barriere” che, a seconda del principio di funzionamento, si possono distinguere in “barriere fisiche” e in “barriere psicologiche”.

Le “barriere fisiche” sono rappresentate da quelle strutture e quei manufatti che, per effetto delle loro caratteristiche costruttive, della resistenza dei materiali utilizzati e delle modalità di realizzazione, costituiscono ostacoli fisici al libero movimento degli animali e, in particolare, al loro accesso alle colture, impediscono cioè agli stessi di introdursi nelle aree coltivate. Sono un tipico esempio di “barriera fisica” le tradizionali recinzioni in rete metallica.

Le “barriera psicologiche” sono barriere sensoriali generate da dispositivi che agiscono sui sensi degli animali in modo da modificarne il comportamento; questi si basano sul principio che in natura molti dei processi di apprendimento si fondano sulla consequenzialità fra azione e punizione, vale a dire che gli animali imparano attraverso l’esperienza diretta e gli errori commessi (Sorbetti et al., 2009; Riga et al., 2011). Sono esempi di barriere psicologiche, le recinzioni elettriche, i repellenti olfattivi e gustativi, ecc.

Ciascuno di questi metodi di difesa, oltre che per il grado di efficacia che lo caratterizza e per l’impegno economico che richiede, si differenzia anche per un diverso impatto ecologico e paesaggistico (Innocenti, 2010) oltre che per la sostenibilità economica della sua realizzazione.

È da rilevare che mentre i metodi di prevenzione tendono a eliminare il problema alla radice, i metodi di protezione, se non diffusi in modo capillare sul territorio, possono determinare fenomeni di trasferimento del problema verso altre realtà.

Come è facile intuire ciascun metodo di protezione e di prevenzione trova applicazione specifiche e non si può generalizzare il loro uso. Inoltre non tutti i metodi di difesa ad oggi utilizzati sono caratterizzati dallo stesso grado di validità e spesso la combinazione di più metodi ne valorizza l’efficacia. A partire dall’anno 2009 presso il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari, Ambientali e Forestali (allora Dip. di Ingegneria agraria e forestale e poi Dip. di Gestione dei sistemi agrari, alimentari e forestali) dell’Università degli Studi Firenze sono state condotte dal gruppo di lavoro coordinato dal sottoscritto ricerche sperimentali su sistemi tradizionali e innovativi per la prevenzione dei danni causati alle produzioni agro-zootecniche e forestali dalla fauna selvatica, ungulati in particolare. Sono stati studiati in particolare sistemi di dissuasione ottico-acustica, recinzioni tradizionali ed elettrificate, sistemi di protezione olfattiva/gustativa e sistemi basati sull’uso di colture attrattive o repulsive. Nel corso degli studi si sono potute mettere in evidenza le diverse peculiarità dei sistemi, il loro grado di efficacia, le corrette metodologie di utilizzo e i limiti dei vari metodi. Si sono potuti evidenziare inoltre i motivi per i quali sono spesso ritenuti inefficaci anche i metodi realmente più validi. Tali motivi sono rappresentati essenzialmente da errate credenze diffuse fra gli utilizzatori, scarsa conoscenza dei principi di funzionamento, errato montaggio e utilizzazione delle attrezzature e da scarsa o assente manutenzione.

Tali studi ci hanno permesso di concludere che mentre per molti metodi di difesa, anche fra quelli largamente propagandati, risulta dubbia a priori l’efficacia sulla base di considerazioni relative all’ecologia e all’etologia delle specie e già dopo pochi giorni dal loro utilizzo non hanno nessun effetto, esistono strumenti e metodi di difesa di indubbia efficacia a condizione che siano

utilizzati in modo corretto. Ogni tipo di coltura, ogni specie animale, ogni ambiente richiedono però l'adozione di specifiche tipologie di intervento.

Per ridurre le probabilità di insuccesso, nella fase della scelta della strategia di difesa occorre tener presente che le conoscenze attualmente acquisite sui metodi adottabili sono tutt'altro che complete; di conseguenza occorre cautela e profonda conoscenza del comportamento animale e dei principi di funzionamento del sistema scelto perché questo possa risultare effettivamente efficace. È quindi opportuno che la progettazione di un sistema di difesa venga effettuata o assistita da un tecnico faunistico specializzato in tale settore. Sono le carenze informative di base che spesso determinano clamorosi fallimenti anche usando metodologie potenzialmente valide ed adeguate.

L'individuazione della miglior strategia di difesa può comunque essere suggerita all'utilizzatore da una serie di elementi da considerare, fra i quali assumono particolare importanza nel caso della protezione delle produzioni agricole:

- le caratteristiche delle popolazioni selvatiche presenti (specie, densità, entità del danno/specie),
- le caratteristiche ambientali,
- la tipologia e il valore economico delle colture da proteggere,
- la dimensione, la forma, la distribuzione e la collocazione degli appezzamenti,
- le esigenze e gli ordinamenti colturali,
- la durata del periodo di protezione,
- la collocazione e la dimensione delle aree limitrofe di rifugio degli animali,
- le implicazioni nei confronti dei diversi soggetti portatori di interesse nella utilizzazione delle aree,
- i vincoli normativi,
- la consapevolezza, l'attitudine e la disponibilità del gestore del sistema di difesa a seguire in modo scrupoloso le più corrette prescrizioni di realizzazione e di gestione dello stesso.

Fra i principali fattori che concorrono poi a definire la validità di un sistema di difesa, sono da valutare:

- l'idoneità e l'effettiva validità della metodologia a risolvere il problema specifico,
- la compatibilità con le esigenze della gestione aziendale,
- la sostenibilità in termini economici,
- la complessità funzionale,
- l'entità degli oneri operativi in fase di attivazione e gestione,
- il rapporto vantaggi e svantaggi,
- il grado di ecosostenibilità (da Capaccioli et al. 2017).

È da tener conto poi del fatto che il settore agricolo si presta meglio di quello forestale all'adozione di sistemi di difesa perché le colture agrarie non sono collocate su terreni impervi e di difficile accessibilità come quelli forestali.

Ma è fondamentale ricordare che l'efficacia dei vari sistemi di difesa è strettamente legata al numero di animali presenti sul territorio.

Quando il numero di selvatici è contenuto entro limiti sostenibili e le popolazioni vengono correttamente strutturate attraverso una gestione rispettosa delle più scrupolose prescrizioni tecnico-scientifiche, i metodi di difesa risultano più facili da applicare, si accresce la loro efficacia e si riducono, nell'insieme, l'impegno economico necessario per la loro realizzazione e il loro impatto sul territorio. Ciò anche perché il contributo offerto dalle risorse alimentari spontanee e da eventuali colture finalizzate a scopo faunistico può risultare sostanziale e proporzionato al fabbisogno di popolazioni numericamente limitate. In tali condizioni, in particolare, i selvatici risulteranno meno motivati ad eludere e forzare i sistemi di difesa diretti.

Per evitare che il problema del danneggiamento delle produzioni agro-forestali si aggravi è quindi necessario che, nel futuro, si possa finalmente giungere a una gestione faunistica che, pur rispettosa degli ovvi principi della conservazione del patrimonio faunistico, consenta di ridurre i motivi di conflitto fra fauna selvatica, agricoltura e selvicoltura» (da Sorbetti Guerri e Racanelli, 2015).

Ma il futuro della gestione faunistica, che oggi si basa principalmente sull'attività venatoria e sugli abbattimenti in azioni di controllo effettuate principalmente da cacciatori, non appare affatto ottimistico dal momento che è minacciato dal continuo calo del numero dei cacciatori e dalla loro età che appare sempre più avanzata.

In Italia nel 1980 le licenze di porto di fucile per uso di caccia erano circa 1.700.000 mentre nel 2017 erano 738.000 circa. In quarantadue anni il numero dei cacciatori si è ridotto di 960 mila unità.

Considerata l'età media elevata, tra i 65 e i 78 anni, e la disaffezione di molti cacciatori per i costi elevati, i vincoli sempre maggiori e l'avversione dell'opinione pubblica nei confronti dell'attività venatoria, nei prossimi anni c'è da aspettarsi un'ulteriore, drastica e rapida riduzione.

Si deve prevedere quindi che, così procedendo le cose, saranno sempre minori le forze provenienti dal mondo venatorio su cui fare affidamento per contenere le popolazioni animali problematiche e anche le risorse economiche derivanti dalle tasse sulla caccia per far fronte agli indennizzi degli eventuali danni. Si dovrà quindi far ricorso a strategie alternative che sono al momento ancora del tutto da ipotizzare e pianificare e verificare.

Comunque è da rilevare che, anche in una ipotetica futura situazione di presenza equilibrata delle popolazioni dei selvatici, non è possibile escludere che eventuali impatti possano mantenersi ovunque e sempre entro limiti fisiologici tollerabili e che, per talune situazioni, seppur specifiche e limitate, non avvengano danneggiamenti insostenibili.

Anche in un sistema “perfetto”, in cui le popolazioni selvatiche siano commisurate alle risorse alimentari spontanee disponibili, l'adozione di metodi di protezione appropriati ed efficaci deve essere considerata quindi una esigenza da non trascurare. Seppur sia evidente infatti che la presenza di popolazioni di ungulati compatibili con la reale sostenibilità di ciascun comprensorio, anche in relazione alle esigenze delle produzioni, rappresenti il principale provvedimento per una corretta gestione faunistica del territorio, non è verosimile che il raggiungimento di tale obiettivo possa escludere in assoluto situazioni di danneggiamenti. Ripetute esperienze hanno dimostrato, ad esempio, che anche la presenza di un modesto numero di esemplari può portare a danni localizzati non facilmente compatibili con le esigenze della produzione, in particolare quando questi riguardino coltivazioni di pregio. Le stesse considerazioni valgono anche per la salvaguardia delle aree boschive e ciò sia quando si tratti di specie che sono più strettamente legate a un territorio circoscritto sia quando l'ecologia e l'etologia della specie portano alla formazione di raggruppamenti periodici in aree specifiche. Le dimensioni e la gravità dei danneggiamenti sono dipendenti in tali casi non solo e non tanto dalla carenza di alimenti presenti nell'area quanto, piuttosto, dal particolare richiamo esercitato nei confronti dei selvatici, nei diversi periodi dell'anno, da specifiche fonti trofiche come possono essere talune colture agrarie, ricacci delle ceppaie nei boschi cedui, rimboschimenti, ecc. È in tali situazioni che metodi di prevenzione indiretta come le colture a finalità faunistica, allestite non in modo generico ma realizzate con specie vegetali in grado di esercitare un'attrazione che si equivalga o superi quella delle colture da proteggere o con la conservazione di aree pascolive potrebbero fornire un valido contributo alla mitigazione del problema (Argenti et al., 2017). Le stesse considerazioni valgono anche nel caso di realizzazione di barriere fisiche e psicologiche (recinzioni meccaniche ed elettriche, dissuasori ottico-acustici, repellenti, ecc.) (Camiciottoli et al., 2015).

Comunque, il perseguimento dell'obiettivo di una gestione faunistica sostenibile che si concretizzi, nel caso degli ungulati selvatici, nel conseguimento di densità agro-forestali ottimali attraverso il contenimento numerico delle popolazioni, deve rappresentare punto fondamentale e di primaria importanza di una auspicabile corretta e razionale politica che potremmo definire di gestione “socio-faunistica” del territorio rurale. Con tale obiettivo è possibile ipotizzare non solo la minimizzazione degli impatti di tipo economico, ambientale, sociale, sanitario, ecc. della fauna ma anche la convivenza delle specie ungulate, oggi problematiche, con le attività del mondo rurale. Oltre a ciò potrà essere anche possibile ipotizzare la valorizzazione della fauna selvatica come patrimonio e peculiarità tipica di territori che, come quelli montani, possono trarre motivo di interesse non solo ambientale (agriturismo, turismo

naturalistico, ecc.), ma anche di tornaconto economico (filieri di prodotti faunistici locali tipici, ecc.).

5. CONCLUSIONI

In conclusione quando il numero di selvatici è contenuto entro limiti sostenibili e le popolazioni sono correttamente strutturate attraverso una gestione rispettosa di rigorose prescrizioni tecnico-scientifiche, i metodi di difesa risultano più facili da applicare, si accresce la loro efficacia, si riduce, nell'insieme, l'impegno economico necessario per realizzarli e si attenua il loro impatto sul territorio. Ciò anche perché il contributo offerto dalle risorse alimentari spontanee, e di eventuali colture finalizzate a scopo faunistico, può risultare sostanziale e proporzionato al fabbisogno delle popolazioni.

In tali condizioni, comunque, i selvatici risulteranno meno motivati a eludere e forzare i sistemi di difesa diretti (Capaccioli et al., 2017).

Sembra banale concludere che una corretta gestione degli ungulati, in grado di rispondere in modo adeguato alle diverse esigenze e ai diversi interessi, potrebbe consentire di porre le condizioni per una effettiva valorizzazione di tali specie nell'ottica della trasformazione del patrimonio faunistico da elemento di criticità a soggetto di opportunità in grado di contribuire ad arricchire e valorizzare le aree più svantaggiate dal punto di vista economico. Sembra banale, ma certamente non lo è, se si considera quanto emerge dai dati sopra riportati ma soprattutto dalle cronache quotidiane. Risulta opportuno quindi un cambio di rotta che porti a ristabilire corretti equilibri delle popolazioni presenti sul territorio. La parte politica deve individuare e applicare iniziative di gestione più coraggiose e più attuali, differenziate e più incisive laddove il rischio risulti maggiore ma considerando il territorio nella sua interezza, indipendentemente dal tipo di destinazione faunistica delle diverse aree. Laddove esistono aree protette (soprattutto se di grande estensione) il controllo della fauna non può escludere dette aree, in primo luogo per il ruolo di modello per la gestione del territorio che queste dovrebbero avere, ma anche per il ruolo di rifugio e di diffusione che queste hanno nei confronti dei territori limitrofi.

Le parti sociali devono prendere atto della insostenibilità di modelli di gestione oramai non più rispondenti alle mutate condizioni faunistiche, ambientali e sociali per contribuire a individuare soluzioni soddisfacenti per i diversi interessi in campo. È questo un percorso che può presentarsi né facile né immediato ma che deve essere affrontato con coraggio e con la disponibilità a procedere alle verifiche e agli adeguamenti che si rendano necessari basandosi su premesse e riscontri tecnico-scientifici rigorosi.

RIASSUNTO

Negli ultimi decenni si è assistito in Italia a una notevole modificazione del patrimonio faunistico. Si sono molto diffuse e accresciute popolazioni di animali selvatici (specie ungulate ma non solo) in grado di arrecare notevoli danni alle produzioni agricole, al patrimonio forestale e all'ambiente in generale. Si sono generati, inoltre, processi di competizione interspecifica che hanno determinato, direttamente o indirettamente, il declino di specie selvatiche tipiche e caratterizzanti da secoli il nostro patrimonio faunistico. Il problema della limitazione dei danni arrecati da tali animali appare un argomento di particolare complessità. Alcuni strumenti tecnici possono contribuire ad attenuare i danni più visibili (principalmente danni alle produzioni agricole) ma solo un perentorio cambiamento delle norme relative alle pratiche di gestione delle popolazioni di animali selvatici, finalizzate a ristabilire gli equilibri oggi compromessi, può consentire di porre rimedio ai problemi sopra accennati. Occorre infatti porre in evidenza il grave stato di degrado ambientale che squilibri faunistici come quelli che si manifestano oggi nel nostro Paese sono in grado di provocare. Questo mette gravemente a rischio la conservazione degli ecosistemi e la salvaguardia della biodiversità.

ABSTRACT

In recent decades there has been a significant change in the fauna heritage in Italy. Wild animal populations (ungulate species, but not only) have become very widespread and have caused considerable damage to agricultural production, forestry and the environment in general. Furthermore, processes of interspecific competition have been generated which have determined, directly or indirectly, the decline of typical wild species that have characterized our faunal heritage for centuries. The problem of limiting the damage caused by these animals appears to be a subject of particular complexity. Some technical instruments may help to mitigate the most visible damage (mainly damage to agricultural production) but only a peremptory change in the rules on management practices of wild animal populations, aimed at restoring balance now compromised, can help to remedy the problems mentioned above. In fact, we must highlight the serious state of environmental degradation that faunal imbalances such as those that are manifested today in our Country are able to cause. This seriously threatens the conservation of ecosystems and the preservation of biodiversity.

BIBLIOGRAFIA

- ARGENTI G., RACANELLI V., BARTOLOZZI S., STAGLIANÒ N., SORBETTI GUERRI F. (2017): *Evaluation of wild animals browsing preferences in forage resources*, «Italian Journal of Agronomy», vol. 12, pp. 208-214, ISSN: 2039-6805, doi: 10.4081/ija.2017.884
- BANTI P., MAZZARONE V., MATTIOLI L., FERRETTI M. (2020): *La gestione degli ungulati in Toscana nel periodo 2016-2019: il Cinghiale*, «Rivista di agraria.org», anno 2020, n. 329, 1 ottobre 2020.
- BARTOLOZZI S., CAPACCIOLI A., LA MARCA O., NOTARANGELO G., SORBETTI GUERRI F.,

- RACANELLI V. (2016): *Esperienze di difesa con repellenti di colture agrarie e forestali dai danni da cervidi*, Atti Giornate Fitopatologiche 2016. Protezione delle piante, Qualità, Ambiente. Chianciano Terme (SI), 8-11 marzo 2016, vol. I, pp. 437-447. Prima edizione digitale, marzo 2016. CLUEB, Bologna. ISBN PDF 978-88-491-5499-3.
- BARTOLOZZI S., LA MARCA O., NOTARANGELO M., RACANELLI V., SORBETTI GUERRI F. (2017): *L'effetto di repellenti in un giovane ceduo di cerro*, Giornata di studio "La gestione della fauna selvatica ungulata tra insostenibilità dei danni in agricoltura, tutele e opportunità", Accademia dei Georgofili, 19 ottobre 2017, «I Georgofili. Quaderni», II, pp.121-132, ISBN 978-88-596-1863-8.
- CASANOVA P., SORBETTI GUERRI F. (2003): *La caccia in toscana negli ultimi settant'anni*, II Vol., Polistampa, Firenze.
- CASANOVA P., SORBETTI GUERRI F. (2007): *La vita e le cacce dei contadini fra ottocento e novecento. Quando si cacciava per vivere*, Polistampa, Firenze.
- CAMICIOTTOLI S., CONTI L., INNOCENTI S., PINI L., SORBETTI GUERRI F. (2011): *Efficiency evaluation of an acoustic wildlife dissuader in a GPI chestnut wood in Apennine area*, II Convegno Internazionale "Fauna problematica: conservazione e gestione", Genazzano (Roma), 3-5 febbraio 2011.
- CAPACCIOLI A., RACANELLI V., SORBETTI GUERRI F. (2017): *La difesa dai danni provocati dalla fauna selvatica. Realizzazione e gestione delle recinzioni elettriche*, Aracne Editrice - Gioacchino Onorati editore S.r.l. – Unipersonale, pp 143, ISBN 978-88-548-9945-2.
- COLDIRETTI PISA (2019): *Predatori: task force per salvare allevamenti, nelle campagne pisane diciassette attacchi in un anno*, <https://pisa.coldiretti.it/news/predatori-task-force-per-salvare-allevamenti-nelle-campagne-pisane-diciassette-attacchi-in-un-anno>.
- CONTI L., BARTOLOZZI S., IACOBELLI S., RACANELLI V., SORBETTI GUERRI F. (2018): *Acoustic alarm guard sensors for the prevention of damages produced by ungulates in a chestnut wood of Middle Italy*, 9th International Conference Biosystems Engineering 2018, Institute of Technology, Estonian University of Life Sciences, Tartu, Estonia, 9-11 May 2018, «Agronomy Research», 16 (3), pp. 679 687, 2018. Doi.org/10.15159/AR.18.086170.
- Fondazione UNA (2019): *Quanti sono i lupi in Italia? Possiamo ancora considerarli a rischio?* 06.05.2019. <https://www.fondazioneuna.org/news/quant-sono-i-lupi-in-italia-possiamo-ancora-considerarli-a-rischio/>
- GHIDINI L. (1955): *Il nuovo manuale del cacciatore*, a cura di L. Ghidini, aggiornamenti e aggiunte di F. Ceroni Giacometti, pp 364-367, Hoepli, Milano.
- INNOCENTI S. (2010): *Analisi critica sull'efficacia di strutture e strumenti per la prevenzione dai danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, Tesi di Dottorato di ricerca in Ingegneria Agro-Forestale XXIII ciclo. Settore Scientifico Disciplinare AGR10. Università degli Studi di Firenze. Dip. di Economia, Ingegneria, Scienze e Tecnologie agrarie e forestali.
- INNOCENTI S., CAPACCIOLI A., SORBETTI GUERRI F. (2013): *La prevenzione dei danni da fauna selvatica in agricoltura: esperienze e casi di studio nella provincia di Firenze*, in Genghini M., Innocenti S., Ferretti M., *Multifunzionalità agricola, biodiversità e fauna selvatica. Indagine e proposte di miglioramento della normativa partendo dalla Regione Toscana*, Rapporti ISPRA, 167/2012, pp. 117-121. ISBN 978-88-448-0572-2.
- INNOCENTI S., RACANELLI V., SORBETTI GUERRI F. (2015): *La prevenzione dei danni da fauna selvatica: analisi delle metodologie e delle tecnologie utilizzabili*, in Lucifero N., *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica. Prevenzione e responsabilità*, Collana Il Diritto dell'Alimentazione, dell'Ambiente e dell'Agricoltura, diretta da L. Costrato, A. Ger-

- manò, A. Jannarelli, E. Rook Basile, G. Giappichelli, Torino, Formato cartaceo - ISBN 978-88-9210187-6 Formato e-pub - ISBN 978-88-9215712-5.
- OHMUGELLO (2019): *Lupo e ungulati. Coldiretti Toscana 'sta con Cappuccetto Rosso'*, <https://www.okmugello.it/news>. 12.7.2019.
- RACANELLI V., CONTI L., SORBETTI GUERRI E., BARTOLOZZI S., SORBETTI GUERRI F. (2018): *The use of Remotely Piloted Aerial Systems (RPAS) for wildlife monitoring*, Proceedings of 17th International Scientific Conference Engineering for Rural Development, 23-25.05.2018 Jelgava, Latvia, Engineering for Rural Development, pp 1611-1617. ISSN 1691-5976. – DOI:1022616/ERDev2018.17.N539
- RIGA F., GENGHINI M., CASCONI C., DI LUZIO P. (a cura di) (2011): *Impatto degli ungulati sulle colture agricole e forestali: proposta per le linee guida nazionali*, Manuali e linee guida, ISPRA, 68/2011.
- SORBETTI GUERRI F., CONTI L., CAMICIOTTOLI S., INNOCENTI S., PINI L. (2011): *Sistemi automatici per il monitoraggio della fauna selvatica e la prevenzione dei danni alle produzioni agricole e forestali*, in AA.VV., Associazione Italiana di Ingegneria Agraria (curatore), *Gestione e controllo dei sistemi agrari e forestali*, Memorie Convegno di medio termine, Belgirate 22-24 settembre 2011, ISBN 9788890627330.
- SORBETTI GUERRI F. (2015): *Il difficile equilibrio fra fauna e agricoltura*, in *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», Anno 2013, Serie VIII, Vol. 10 (189° dall'inizio), pp 15-35.
- SORBETTI GUERRI F., RACANELLI V. (2015): *La prevenzione dei danni da fauna ungulata all'agricoltura: esperienze su metodologie e tecnologie adottabili*, Giornata di studio "Irrazionali danni da fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente", Firenze, 20 maggio 2014, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», ISBN 978-88-596-1567-5.
- ZUTI A., CECCONI F. (2018): *Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 40*, Consiglio Regionale della Toscana, Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore Civico, al Garante dei Detenuti e all'Autorità per la partecipazione, pp. 2-3, Novembre 2018.

MICHELE SORRENTI¹

Conservare la biodiversità: il contributo dei cacciatori in Europa

¹ Ufficio Studi e Ricerche Faunistiche e Agro Ambientali, Federazione Italiana della Caccia

I. INTRODUZIONE

La conservazione della biodiversità è un tema attuale nella politica dell'Unione Europea, e in generale presente nel dibattito pubblico. In particolare, in Italia la conservazione della Natura è spesso sganciata dal concetto di gestione attiva da parte dell'uomo e prevale l'idea della completa protezione, in cui gli interventi umani devono essere assenti o ridotti al minimo. Questa impostazione si manifesta nell'istituzione sempre più numerosa di parchi e riserve naturali, dove sono molto difficile da realizzare azioni di gestione degli habitat e delle specie, poiché la legge 394 viene interpretata in modo restrittivo e la conservazione è quasi sempre associata alla totale protezione. Il risultato è che esistono in Italia molte aree protette, ma il territorio esterno a queste è generalmente molto degradato o minacciato per diverse cause, tra cui l'agricoltura intensiva e il consumo di suolo rappresentano i principali fattori. Inoltre, molto spesso non sono identificati gli obbiettivi per cui un'area protetta è istituita e di conseguenza è difficile che siano attuate misure di gestione specifiche per le specie più a rischio, ad esempio il controllo dei predatori opportunisti, che spesso influenzano negativamente le specie minacciate, in Italia è regolato da norme che rendono inefficace la riduzione numerica auspicata.

2. COSA MINACCIA LA BIODIVERSITÀ IN EUROPA

Il Rapporto sulle Direttive Natura, pubblicato nel 2020 da parte della Commissione Europea (EEA, 2020), espone i risultati complessivi ed elaborati dei Rapporti degli Stati Membri sullo stato di applicazione delle

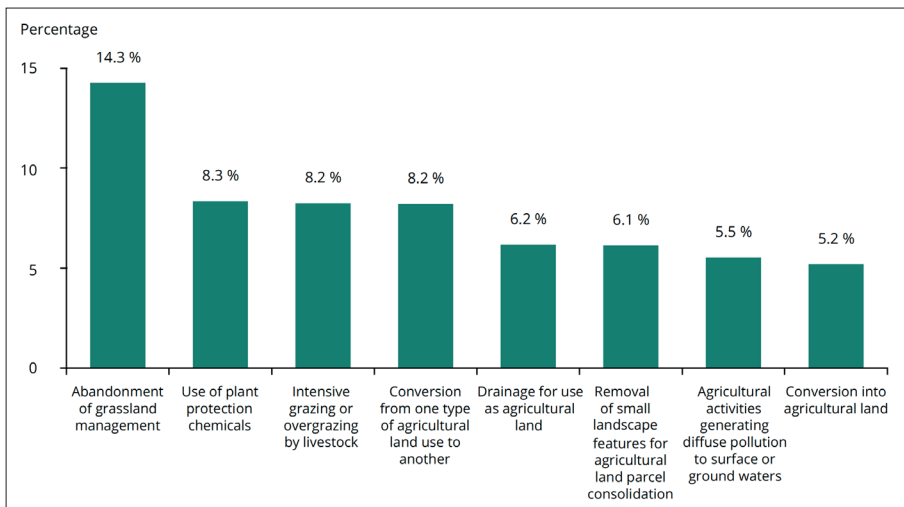


Fig. 1 *Distribuzione delle più rilevanti minacce su habitat e specie relative all'agricoltura (State of Nature, EEA, 2020)*

direttive 147/2009/CE (denominata “Uccelli”) e 43/92/CE, denominata “Habitat”.

I dati raccolti e analizzati dimostrano che l'agricoltura è la minaccia più importante per gli habitat e le specie in Unione Europea. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture è la principale minaccia per gli habitat costieri. Per quanto riguarda l'agricoltura il Rapporto espone quali sono le pratiche che impattano maggiormente gli habitat e le specie, tra questi i principali sono l'abbandono della gestione dei pascoli (quindi la progressiva scomparsa di questi ambienti), l'uso di prodotti chimici sulle colture (che produce ad esempio la drastica diminuzione degli insetti), il pascolo intensivo o eccessivo e la conversione degli appezzamenti agricoli da una coltura a un'altra (fig. 1). Questi dati sono confermati da varie fonti, tra cui il monitoraggio di molte specie di uccelli, tra i quali le specie legate agli ambienti agricoli (fig. 2) e quelli che nidificano a terra sono i più sfavoriti (MacMahon et al., 2020). Per questi motivi la Commissione Europea ha lanciato il programma *Birds@Farmland* per la salvaguardia delle specie di uccelli legate agli habitat agricoli (https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/birds_farmland_en.htm).

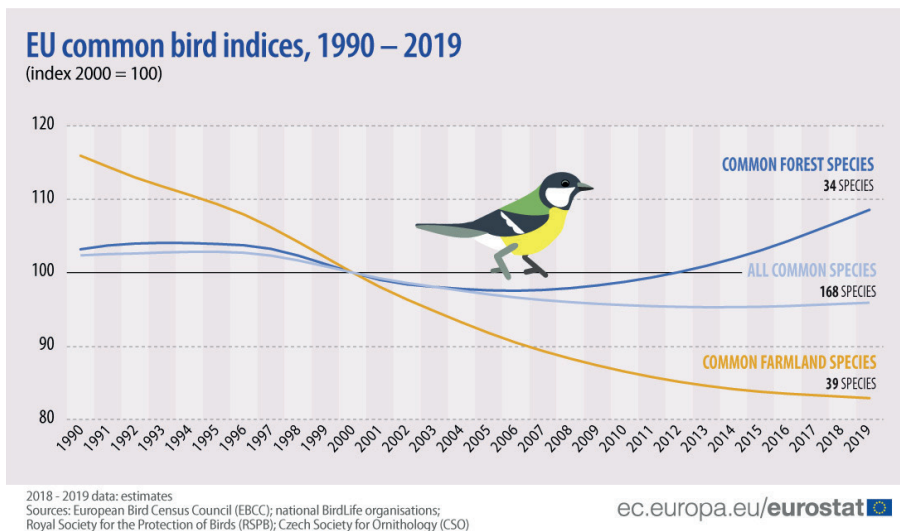


Fig. 2 *Evoluzione dell'indice di presenza degli uccelli in Unione Europea* (https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/birds_farmland_en.html)

3. LA SITUAZIONE IN ITALIA

Il Rapporto ISPRA sulle direttive Natura (Ercole et al., 2021), cioè i dati poi confluiti nella Rapporto europeo, confermano che l'agricoltura è il principale fattore che minaccia e degrada gli habitat naturali e le specie. A questa si aggiungono altre cause, tra cui le principali sono il consumo di suolo inteso come costruzione e sfruttamento di infrastrutture e i processi naturali di modifica degli habitat (fig. 3). Appare quindi evidente che la conservazione della Biodiversità richiede un impegno molto importante e sia necessario sfruttare tutte le possibilità offerte dalle Istituzioni e dai portatori d'interesse. Se per il consumo del suolo non si può prescindere da interventi politici radicali, per quanto riguarda le pratiche agricole è possibile pensare a un cambiamento guidato dalla Politica Agricola Comunitaria e dagli investimenti di soggetti privati o pubblici che agiscono sul territorio per interessi propri, che hanno come finalità la conservazione della biodiversità. Tra questi vi è il mondo dei cacciatori e dei dipartimenti di gestione relativi alla caccia, gli Ambiti Territoriali di Caccia e i Comprensori Alpini, i quali hanno per legge il compito di realizzare miglioramenti ambientali, attraverso contributi dei propri bilanci destinati ai proprietari e conduttori dei fondi agricoli. Tuttavia, questo tipo di azioni, che sono già in atto da molti anni in Europa e Italia, non sono ben conosciute e valorizzate, e per questo nel paragrafo successivo si espongono alcuni dati a riguardo.

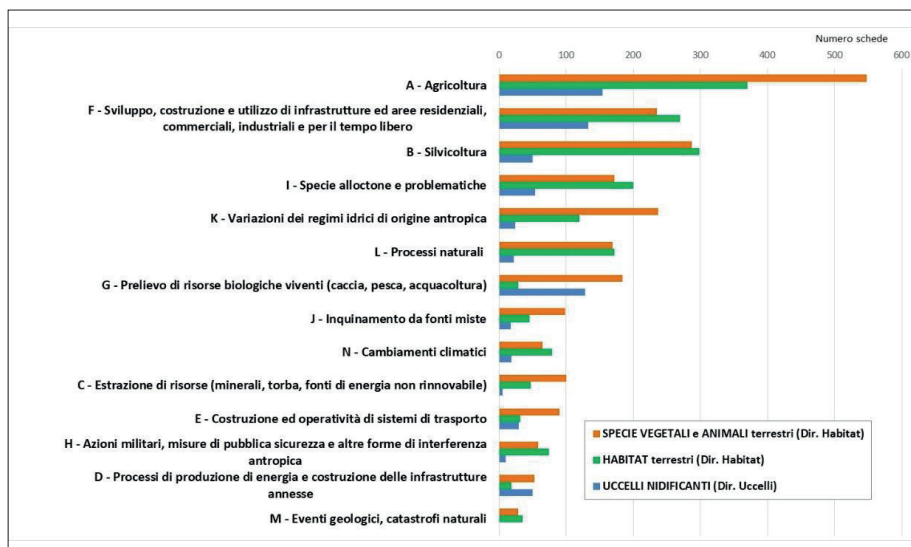


Fig. 3 *Pressioni e minacce su habitat e specie in Italia (Ercole et al., 2021)*

4. IL MANIFESTO PER LA BIODIVERSITÀ FACE

La Federazione dei Cacciatori Europei (FACE), con sede a Bruxelles, raccoglie le esigenze di tutto il mondo venatorio europeo e si confronta con gli organismi internazionali che gestiscono la caccia e la fauna selvatica, dalla Commissione Europea, alla Convenzione di Berna, all'accordo AEWA e altri.

La FACE ha lanciato alcuni anni fa una raccolta dati sulle iniziative dei cacciatori europei che incrementano la biodiversità, quindi miglioramenti e ripristini ambientali, ricerca sulla fauna selvatica, progetti educativi e di sensibilizzazione del pubblico ecc. I risultati sono disponibili nel sito FACE <https://www.biodiversitymanifesto.com/>, che raccoglie tutti i progetti inviati dalle associazioni venatorie degli Stati membri UE, distinti per categoria. Nel 2020 sono per 470 i progetti della comunità dei cacciatori in Europa e di questi ben 282 riguardano il ripristino, il mantenimento e il miglioramento degli habitat naturali. Nella figura 4 sono esposte le tipologie ambientali nelle quali si sono realizzati gli interventi, e come si può notare anche in questo caso le iniziative riguardano in modo preponderante gli habitat agricoli e le zone umide. Ciò significa che la comunità dei cacciatori ha agito proprio nelle zone dove è più grave la situazione per le specie e gli habitat naturali. Questo tipo di interventi ha avuto luogo nel 32 % dei casi in aree Natura 2000 e per

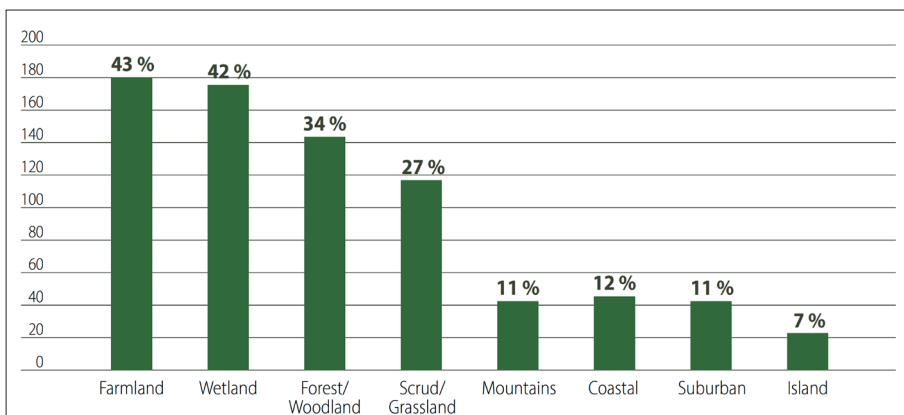


Fig. 4 *Habitat inclusi nelle iniziative di conservazione realizzate dai cacciatori in Europa, n=282 progetti. (FACE Biodiversity Manifesto Report 2021)*

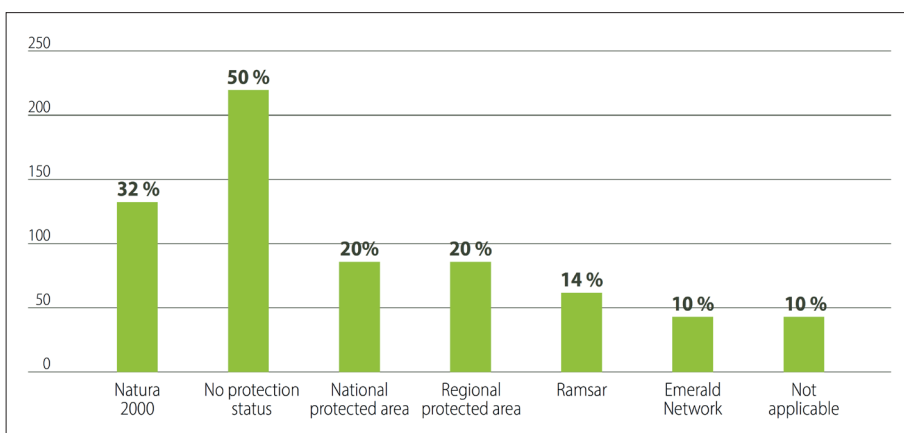


Fig. 5 *Stato delle aree oggetto degli interventi di conservazione ambientale realizzate dai cacciatori in Europa. (FACE Biodiversity Manifesto Report 2021)*

il 40% in aree protette nazionali o regionali (che in parte possono coincidere con le aree Natura 2000), vedi figura 5. Molti di queste azioni intraprese dai cacciatori sono destinate alle specie più a rischio come la tortora, per la quale sono stati realizzati interventi in Francia, Italia, Grecia, Belgio e Slovacchia, attraverso la piantumazione di siepi arbustive e arboree e il mantenimento di colture a perdere utili alla specie. Per esempio, in Francia i cacciatori nella regione della Vandée hanno messo a dimora 452.000 alberi e arbusti per favorire la nidificazione della tortora, per un totale di 342 ettari di riforestazione e



Fig. 6 Un esempio di piantumazione di essenze arboree e arbustive utili alla tortora selvatica realizzata dalla comunità dei cacciatori in Francia. (FACE Biodiversity Manifesto www.biodiversitymanifesto.com)

72,1 chilometri di siepi (fig. 6). Anche in Grecia i cacciatori hanno realizzato dal 2005 al 2019 ben 110.000 ettari di colture a perdere utili alla tortora con un investimento di circa 2 milioni di euro. Per quanto riguarda le zone umide i cacciatori europei hanno realizzato molteplici interventi di ripristino e gestione di lagune, paludi e stagni, che contribuiscono a fermare la trasformazione dei suoli agricoli in aree coltivate intensivamente.

5. ALCUNI ESEMPI IN ITALIA

La Federazione Italiana della Caccia ha contribuito al Manifesto per la Biodiversità FACE con 44 progetti. Le iniziative del mondo dei cacciatori sugli habitat sono molteplici e vanno dalla ricostituzione e gestione di zone umide, alla creazione di siepi e boschetti, alla realizzazione di colture a perdere e punti d'acqua per la fauna selvatica. Per quanto riguarda le zone umide, una ricerca compiuta in Veneto ha dimostrato che i cacciatori hanno in gestione



Fig. 7 Esempio di creazione ex novo di zona umida permanente per la caccia in area agricola, a spese di cacciatori (Regione Calabria)

e conservano 20.903,45 ettari di aree umide, in cui i risultati dei censimenti invernali dimostrano un aumento di specie cacciabili e protette (Fasoli e Sorrenti, 2019). Lo stesso studio esteso alle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia ha dimostrato che complessivamente in queste 4 regioni vi sono 24.384, 56 ettari di zone umide gestite dai cacciatori, molte delle quali sono state ripristinate su aree agricole. Ad esempio, in Toscana i laghi da caccia della Piana di Firenze e Prato rappresentano siti di alta biodiversità in un'area fortemente antropizzata e densa di infrastrutture. In queste aree sono documentate nidificazioni di folaghe, gallinelle d'acqua, germano reale, marzaiola, cavaliere d'Italia, e anche specie rare come la moretta tabaccata. Al di fuori del periodo riproduttivo i laghi da caccia offrono habitat durante le migrazioni, in particolare durante quella prenuziale in cui sostano anatidi, limicoli e passeriformi legati al canneto, trovando riposo e alimentazione in zone che altrimenti dovrebbero solo sorvolare. Questi esempi esistono anche per molte altre regioni anche del centro-sud, in cui l'interesse venatorio consente la creazione di piccole aree umide che incrementano la biodiversità di zone che sarebbero coltivate intensivamente. Un esempio nella Regione Calabria, dove è possibile verificare lo stato dei terreni prima e dopo la creazione di laghetti da parte di un gruppo di cacciatori, e nello stesso tempo constatare che i terreni circostanti sono tutti coltivati in modo intensivo (fig. 7). Gli Ambiti Territoriali di Caccia e i Comprensori Alpini hanno un obbligo di legge (Articolo 14 comma 11 lettera a, della legge 157/92) per i miglioramenti ambientali, realizzati attraverso le tasse dei cacciatori associati. Esistono dati che dimostrano come questo tipo di interventi siano di portata significativa nell'ambito nazionale. Ad esempio, la Regione Umbria ha raccolto i dati riguardanti gli investimenti

2018						2019						2020					
nr. domande			somme erogate (€)			interventi (ha)			nr. domande			somme erogate (€)			interventi (ha)		
ATC PERUGIA 1			180	99.093		188	97.245		182	98.068							
ATC PERUGIA 2			112	70.436	198	112	80.968	291	135	80.534	525						
ATC 3 TERNANO ORVIETANO			30	23.348	63	50	52.356	123	50	63.294	165						
TOTALI				192.877	256		230.569	414		241.896	690						

Tab. 1 Miglioramenti ambientali realizzati dagli Ambiti Territoriali di Caccia della Regione Umbria negli anni 2018-2019-2020

dei tre ATC regionali per gli anni 2018,2019 e 2020 che variano fra i 190.000 e i 240.000 euro per interventi su alcune centinaia di ettari (tab. 1). Un'indagine di Federcaccia nazionale ha dimostrato che un campione di 24 ATC ha realizzato nel 2018 miglioramenti ambientali per un totale di 990 ettari e una spesa di 397.000 euro. Sebbene manchi un'indagine approfondita su tutto il territorio nazionale questi dati evidenziano che il mondo dei cacciatori è protagonista nell'azione di contrasto alla perdita di habitat e specie, e attraverso propri fondi che non insistono sulla finanza pubblica.

6. CONCLUSIONI

Il mondo dei cacciatori è il principale attore sul territorio per azioni di contrasto alla perdita di biodiversità, in particolare nei terreni agricoli e in aree umide. Per questi motivi il coinvolgimento e l'incentivazione di questa categoria di persone è fondamentale per riportare questi ecosistemi in uno stato ricettivo per molte specie di insetti e uccelli, oggi in forte declino. Le azioni del mondo dei cacciatori, al momento principalmente fondate su investimenti personali o degli Ambiti Territoriali di Caccia e Comprensori Alpini, dovrebbero diventare anche parte del programma della Politica Agricola Comunitaria, che prevede fondi importanti per la riqualificazione ambientale, nell'ambito del Green Deal Europeo. L'affidamento agli ATC di questi fondi, oppure il coinvolgimento di questi enti nel processo di assegnazione dei fondi alle aziende agricole, rappresentano opportunità da non perdere per l'obiettivo "biodiversità" auspicato dalle Istituzioni europee.

RIASSUNTO

La conservazione della biodiversità è una priorità per il Green Deal europeo e per la Transizione Ecologica prevista dal Governo italiano. Secondo il Rapporto sulle Direttive Natura UE il principale problema di conservazione ambientale è l'agricoltura intensiva, e ciò è confermato dal fatto che gli uccelli degli ecosistemi agrari sono quelli in maggior declino. In questa relazione si espone il ruolo dei cacciatori nel contesto europeo e italiano che determina un incremento della biodiversità, in particolare su ambienti in degrado o scomparsi come gli ecosistemi agrari e le zone umide. Il Manifesto per la Biodiversità FACE contiene 470 progetti realizzati con il contributo dei cacciatori in Unione Europea, dei quali 282 riguardano il ripristino e la conservazione di habitat naturali. Il ruolo dei cacciatori si dimostra decisivo per la conservazione delle specie animali e degli ecosistemi oggi più a rischio.

ABSTRACT

The conservation of biodiversity is a priority for the European Green Deal and for the Ecological Transition provided by the Italian Government. According to the Report on the EU Nature Directives, the main problem of environmental conservation is intensive agriculture, and this is confirmed by the fact that the birds of agricultural ecosystems are the most declining. This report sets out the role of hunters in the European and Italian context, which leads to an increase in biodiversity, particularly in degraded or disappeared environments such as agricultural ecosystems and wetlands. The FACE Biodiversity Manifesto contains 470 projects carried out with the contribution of hunters in the European Union, of which 282 concern the restoration and conservation of natural habitats. The role of hunters is crucial for the conservation of animal species and most endangered ecosystems.

BIBLIOGRAFIA

- ERCOLE S., ANGELINI P., CARNEVALI L., CASELLA L., GIACANELLI V., GRIGNETTI A., LA MESA G., NARDELLI R., SERRA L., STOCH F., TUNESI L., GENOVESI P. (ED.) (2021): *Rapporti Direttive Natura (2013-2018). Sintesi dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario e delle azioni di contrasto alle specie esotiche di rilevanza unionale in Italia*, ISPRA, Serie Rapporti 349/2021.
- FASOLI M., SORRENTI M. (2019): *Zone umide e cacciatori. Gestione, caratteristiche e prospettive*, Libro degli abstract XX Convegno Nazionale di Ornitologia, Napoli 26-29 settembre 2019, a cura di Rosario Balestrieri e Gaia Bazzi, Casa Editrice Doppiavoce, Napoli.
- MCMAHON B.J., DOYLE S., GRAY A., KELLY S.B.A., REDPATH S.M. (2020): *European bird declines. Do we need to rethink approaches to the management of abundant generalist predators?*, «J Appl Ecol.», 00, pp. 1-6. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13695>

MICHELE BOTTAZZO¹

Ambiente agricolo e fauna selvatica di interesse venatorio. Considerazioni e proposte per la PAC 2023-2027

¹ Federcaccia - Ufficio studi e ricerche faunistiche ed agroambiente

PREMESSA

Il paesaggio agrario nazionale varia in base alle periodiche richieste di mercato che chiaramente condizionano la diffusione delle diverse coltivazioni agrarie nel territorio. Tuttavia sono le scelte di politiche comunitarie quelle che plasmano e indirizzano maggiormente il nostro attuale e futuro assetto agrario nazionale e comunitario. Per questo motivo le scelte di programmazione politica in ambito agrario dovrebbero essere quanto più possibile collegiali in quanto andando a incidere fortemente nel territorio si hanno impatti e ripercussioni in un ampio spettro di attività e interessi antropici.

Tra questi vi è l'interesse in materia faunistica e in particolare alla fauna venatoria in quanto è chiaro che le politiche agrarie influiscono sulla qualità ambientale dei territori agrari e di conseguenza condizionano fortemente gli habitat faunistici e i relativi sviluppi delle popolazioni faunistiche interessate alla attività venatoria.

Da queste semplici premesse risulta chiaro che il mondo venatorio possa ritenersi un interlocutore delle politiche comunitarie agroambientali a livello nazionale e locale in quanto portatore di interesse e al contempo anche parte attiva per azioni di valorizzazione e gestione del territorio agrario in base alle attività previste dagli ambiti di caccia. Del resto la stessa comunità europea, con proprio regolamento sul codice di condotta (Reg. UE n. 240/2014), invita gli Stati membri ad ampliare adeguatamente il paternariato di confronto sui fondi comunitari e quindi a individuare portatori di interesse pertinenti anche in materia agroambientale.

L'associazione venatoria Federcaccia si è così attivata per partecipare a tavoli di concertazione per le politiche agroambientali sia a livello nazionale sia

locale al fine di portare il proprio contributo tecnico e la voce dei cacciatori su questa tematica. Nella presente relazione vengono illustrate le proprie osservazioni sugli aspetti ambientali, le implicazioni faunistico-venatorie delle politiche comunitarie in agricoltura a livello nazionale e le possibili proposte a contributo della stesura della prossima PAC 2023-2027.

I. SITUAZIONE AGROAMBIENTALE IN ITALIA

L'agricoltura in Italia è caratterizzata da un'elevata variabilità in quanto composta da un mosaico di differenti aree geografiche, con altrettante e varie tipologie di produzioni e di coltivazioni. Variabilità dettata dai molteplici ambienti climatici presenti nella nostra penisola, dalle svariate morfologie e tipologie di suolo e dai diversi tessuti sociali e culturali che fanno del nostro Paese uno scrigno di biodiversità agraria riconosciuto in tutto il mondo.

Tutto ciò rappresenta sicuramente un valore per il nostro territorio e non solo in termini di varietà e qualità dei prodotti agricoli ma anche in termini di paesaggio dominante visto che l'agricoltura copre più del 42 % dell'intera superficie nazionale (CREA, 2021).

Questo però ha anche un effetto negativo in quanto si creano così differenti sviluppi dell'economia agricola nelle diverse aree geografiche nazionali, dovuti proprio a questa elevata variabilità di produzioni. Ecco pertanto che si presentano diseguaglianze elevate nello sviluppo socio-economico del comparto agricolo nazionale in quanto si passa da aree ad alta vocazione produttiva (es. zone di pianura a coltivazione intensiva) ad aree a modesta redditività in molti territori marginali del nostro Paese (es. agricolture estensive di collina e di montagna del centro-sud Italia).

Negli ultimi anni si assiste inoltre a una continua riduzione delle aziende agricole a livello nazionale (-22,12 % dal 2013 al 2016) che è ovviamente più accentuata proprio nelle aree a marginalità di reddito (ISPRA, 2018). Questo ha determinato anche la perdita dei terreni agrari e l'abbandono del presidio umano di vasti territori e molto spesso anche in aree particolarmente preziose per la propria tipologia culturale e singolarità ambientale.

Altro fattore problematico della nostra agricoltura consiste nel modesto livello di qualità ambientale dei territori agrari nazionali, dovuto alle progressive semplificazioni delle colture per esigenze di competitività di mercato ma anche per la scarsa incisività di applicazione delle pregresse politiche agroambientali. I passati interventi della PAC, in termini di condizionalità e greening, e delle misure ambientali previste dai PSR non hanno infatti fino ad

ora invertito la rotta di declino ambientale dei terreni agricoli non solo italiani ma nel complesso di tutta Europa.

La prossima PAC 2023-2027 sarà pertanto un'occasione unica per il futuro dei nostri territori agro-forestali in quanto i servizi ambientali, la salvaguardia della biodiversità e la tutela del paesaggio non potranno più essere messi in un secondo piano di interesse.

2. SITUAZIONE FAUNISTICA

Negli ultimi decenni abbiamo assistito a un generale incremento quantitativo e qualitativo della fauna selvatica degli ambienti naturali, come foreste, aree umide e altre superfici a elevata naturalità, mentre si è registrata una regressione qualitativa della fauna degli ambienti agrari. Ciò è stato messo in evidenza dall'ultimo rapporto del Farmland Bird Index a livello nazionale (AA.VV., 2021) dove nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020 è stato riscontrato un calo del 28,8 % delle specie degli ambienti agrari. Un trend purtroppo del tutto simile in tutta Europa, come dimostrano i dati della European Bird Census Council (EBCC/BirdLife/RSPB/CSO, 2021), dove si è registrato un continuo calo dell'avifauna comune degli ambienti agrari a partire dal 1980 e che nel 2019 ha raggiunto il -59%.

Tale declino delle specie di ambienti agrari è da considerarsi un indice molto chiaro dell'avvenuto impoverimento progressivo del nostro paesaggio agrario in termini di qualità ambientale. Un declino dell'avifauna che è continuo e progressivo e che colpisce in particolar modo le specie di spazi steppici aperti e degli habitat marginali ricchi in biodiversità. Tra gli uccelli maggiormente colpiti da questa rarefazione vi sono specie di particolare interesse venatorio come allodola, starna, quaglia e pavoncella e anche specie di interesse conservazionistico come calandra, calandrella e averla piccola.

Per contro si è assistito a un aumento degli impatti della fauna selvatica in agricoltura, con conseguenti e rilevanti danni economici. Conflitti che hanno interessato diverse categorie di fauna selvatica sia autoctone (es. grandi carnivori, ungulati, lepree, fasianidi, corvidi, storni, ecc. ecc.) sia specie alloctone (es. nutria) e che in molte situazioni mettono a serio rischio la convivenza con l'attività agricola. In particolare l'incremento degli ungulati ha favorito l'abbandono dei seminativi, laddove le produzioni risultavano già di per sé marginali, accentuando e accelerando fenomeni di trascinamento verso ulteriori abbandoni dell'attività agraria. Così come l'incremento numerico e l'espansione territoriale del lupo in tutta la penisola sta determinando una sensibile riduzione della zootecnia di montagna e della collina interna.

Fino ad ora la problematica dei danni da fauna selvatica in agricoltura è stata affrontata prevalentemente in termini emergenziali, solo quando il conflitto risultava elevato e pertanto in situazioni diventate complesse da gestire e da risolvere. Manca infatti una strategia di pianificazione ambientale e faunistica dei territori agrari nazionali che prenda in considerazione le problematiche di tali convivenze e individui i più appropriati equilibri tra attività agricole e presenze faunistiche. Alcune specie di fauna, come gli ungulati, sono in forte espansione ed è quanto mai necessaria una costante valutazione degli scenari futuri al fine di prendere per tempo delle decisioni che scongiurino il più possibile di lavorare solo in casi di emergenza dei conflitti. Si pensi anche alle problematiche di zoonosi come l'espansione della Peste Suina Africana PSA in Europa (e da gennaio 2022 registrata anche in Italia) dove le popolazioni di cinghiali selvatici rappresentano il principale serbatoio in natura e la loro mobilità e diffusione mette a rischio la suinicoltura europea.

3. POLITICHE COMUNITARIE DI INTERESSE AGROAMBIENTALE

Con la prossima PAC saranno necessarie delle azioni realmente efficaci per la valorizzazione ambientale della nostra agricoltura. Ciò vuol dire attuare interventi molto più finalizzati rispetto all'attuale PAC in scadenza, sia per gli aiuti diretti sia per lo sviluppo rurale (PSR). Interventi opportunamente valutati e controllati nella loro applicazione in modo che risultino effettivamente utili agli obiettivi ambientali posti dalla Comunità Europea. Non possiamo più permetterci infatti di effettuare gli stessi errori del passato con l'applicazione di interventi ambientali che si sono poi dimostrati di modesta utilità.

L'obiettivo principale della prossima PAC è e rimane la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola nazionale che però deve essere allineata con lo sviluppo sostenibile previsto dal Green Deal attraverso la strategia *Farm to Fork* e la strategia *Biodiversità 2030*.

La sostenibilità ambientale e climatica della nostra agricoltura deve essere quindi il cardine di sviluppo e di ripresa del settore. Andranno quindi promosse e sostenute tutte le azioni che valorizzino la produzione agricola e al contempo migliorino la qualità degli habitat agrari: dall'agricoltura biologica a quella integrata, dalla salvaguardia del suolo, alla filiera corta, al benessere animale, dalla tutela delle zone umide e la gestione delle acque per l'irrigazione, alle rotazioni agrarie per incrementare la biodiversità e altre ancora.

Altro obiettivo è salvaguardare l'attività agricola dal rischio abbandono anche valutando l'estensione di attività integrative come quelle legate all'attività venatoria. L'abbandono dei territori agricoli, con la perdita del presidio uma-

no e gestionale dell'uomo, vuol dire perdere biodiversità e soprattutto cultura del nostro paesaggio. Tale abbandono può essere contrastato con azioni dirette legate alla PAC e ai PSR come: incremento dell'indennità compensativa, aumento del valore del titolo PAC, premi accoppiati maggiori legati al pascolo degli animali, ma anche maggiori servizi come strade, banda larga, presidi sanitari, ecc.

Per tutti questi aspetti la prossima PAC sarà probabilmente l'ultima possibilità che abbiamo per riqualificare la nostra agricoltura in termini ambientali come previsto dalla Green Deal. In questo senso anche i nuovi impegni climatico-ambientali aggiuntivi, scelti su base volontaria dagli agricoltori, dovranno essere adeguatamente retribuiti soltanto in base ai risultati effettivamente conseguiti.

4. MISURE E INTERVENTI AGROAMBIENTALI

Nelle precedenti PAC erano già previste azioni e interventi finalizzati per la valorizzazione dell'ambiente e della fauna selvatica ma che spesso si sono dimostrati non adeguati, complessi da realizzare o anche poco attrattivi per gli agricoltori. Si è fatta così una analisi di tali misure e azioni e si sono selezionati gli interventi che risultassero di facile realizzazione, accettabili da parte del mondo agricolo e soprattutto in grado di contribuire realmente al miglioramento della qualità ambientale e per le specie faunistiche più in crisi. Altro aspetto che si è tenuto conto è stato in merito all'economicità degli interventi e sul fatto di ostacolare il meno possibile le ordinarie pratiche e metodologie di coltivazione.

Ne è emerso così un elenco di azioni e interventi che pur rappresentando un desiderata del mondo venatorio (in quanto individuati per favorire l'incremento della fauna selvatica di interesse venatorio) risultano pienamente in linea con gli indirizzi e obiettivi della PAC 2023-2027.

In totale gli interventi selezionati da Federcaccia sono 14 di cui i primi 8 riconducibili al I° Pilastro della PAC mentre i successivi 6 sono attinenti al II° Pilastro.

4.1. *Elenco interventi proposti*

Coltivazione di seminativi per piccole superfici. Oltre all'obbligo delle rotazioni colturali per aumentare la variabilità agraria si propone di individuare anche una superficie massima e continua destinabile ad ogni singola coltura in modo

da frazionare maggiormente nello spazio le diverse colture. In alternativa possono essere previste anche coltivazioni a strisce con larghezza massima da determinare localmente. In questo modo si hanno vantaggi ambientali rilevanti in quanto, a parità di superficie coltivata, si aumentano in proporzione gli ambienti marginali e gli ecotoni utili per la fauna selvatica grazie anche alle diverse tempistiche di raccolta dei prodotti agrari e di lavorazione dei terreni. La produzione agricola inoltre non subirebbe cali di produzione rispetto alla coltivazione tradizionale per vaste superfici.

Aumento volontario superficie a "greening". Si propongono premi per gli agricoltori disponibili a portare le superfici destinate al *greening* (o EFA) fino al 7% dei seminativi di ciascuna azienda e destinandole alla coltivazione di piante utili per la fauna e in particolare agli insetti pronubi. Ciò facendo si avrà un aumento degli insetti che determinerà una riqualificazione in biodiversità dell'ambiente agrario ma anche a concreti vantaggi in termini di produzione per determinate coltivazioni (es. pomodoro, frutteti, ecc.).

Rotazione con colture miglioratrici. Nell'obbligo della rotazione delle colture andrà prevista l'alternanza di colture favorevoli al suolo e alla biodiversità (es. girasole, leguminose prative e da seme, crucifere, prati polifiti e altre da individuare). Specificando inoltre un elenco adeguato di piante miglioratrici si possono avere vantaggi per la fauna selvatica, oltreché per il suolo stesso e la biodiversità in generale. Colture queste che saranno utili anche per la tutela e incremento degli insetti pronubi e di tutta quella entomofauna utile, e sovente indispensabile, per la sopravvivenza di molte specie di interesse comunitario. Tale elenco di specie floristiche deve essere differenziato per regioni climatiche e deve privilegiare le specie floristiche autoctone.

Rilascio stoppie e posticipazione aratura. Dopo la raccolta delle coltivazioni a maturazione primaverile-estiva va prevista la non lavorazione del terreno (nel caso segua una coltura primaverile estiva) fino a febbraio-marzo dell'anno successivo. In tale periodo saranno concesse solo operazioni di trinciature, diserbi meccanici, semine di colture a perdere o di copertura (cover crops). Nel caso che a una coltura autunno-primaverile (es. cereali a paglia) segua una coltura primaverile estiva siamo nella casistica di cui sopra, se segue invece una coltura avente il medesimo ciclo vanno mantenute le stoppie almeno fino a fine settembre.

Ci saranno in questo modo benefici elevati per tutta la fauna selvatica sia nel periodo estivo, per disponibilità di habitat riproduttivo e di alimentazione, sia in periodo invernale come habitat di copertura e rifugio. Tale pratica è

particolarmente favorevole nelle coltivazioni a cereali autunno vernini seguite (la primavera dopo) da mais o soia. Servirà una maggiore vigilanza e attenzione nel controllo delle infestanti estive ma al contempo vi sarà un incremento della sostanza organica nel suolo, una minore erosione superficiale legata agli eventi meteorici, oltretutto un risparmio sui costi di lavorazione dei terreni.

Margini multifunzionali a perdere. Su una superficie minima del 5-7 % delle aree coltivate, incluso le fasce di rispetto lungo i corsi d'acqua previste dalla condizionalità, vanno previste strisce di habitat faunistici che possono essere dei prati stabili, delle siepi o delle *beetle bank*. Andranno individuati degli incentivi diversi in base alla tipologia di impegno che l'agricoltore sceglie e dei risultati che consegue, verificabili e quantizzabili. L'impegno deve includere gli interventi minimi obbligatori per la loro gestione e conservazione. Si tratta in questo caso di sistemi utili per gran parte della fauna selvatica e degli insetti di interesse agrario in quanto rappresentano aree rifugio stabili nel corso nell'anno; funzionali quindi anche per l'agricoltura biologica. Se si realizzano al margine di capezzagne o canali di scolo si risparmia in termini di superficie coltivabile in quanto si contempla nel conteggio del 5-7% anche tali superfici.

Protezione e valorizzazione dei prati e pascoli. Trattasi di interventi che contemplano diverse azioni, tutte mirate a salvaguardare e incrementare le funzionalità ambientali delle superfici a prato, prato-pascolo o a pascolo. Tra le azioni necessarie vi è:

- a. classificazione più ampia del termine prato e pascolo che contempli anche le superfici parzialmente boscate (boschi radi), le aree ad incolto stabile e tutte le superfici anche a parziale copertura erbacea purché di elevata naturalità e importanza ambientale;
- b. nei pascoli e prati-pascolo va obbligata la regimazione del carico di bestiame in modo da mantenere una elevata biodiversità e stabilità di conservazione del cotico erboso;
- c. previsione di interventi di ripulitura, per il ripristino e l'arricchimento floristico dei prati e dei pascoli degradati;
- d. programmazione e differenziazione degli sfalci per limitare danni alla fauna selvatica e per garantire la conservazione floristica.

La conservazione e valorizzazione dei prati, prati-pascoli e pascoli aiuterà prevalentemente tutte le specie faunistiche di ambienti steppici e attualmente in forte calo in tutto il continente. Inoltre il sostegno a queste superfici può essere un aiuto economico per le aree marginali della nostra agricoltura dove

risultano poco convenienti altre tipologie di coltivazioni. Questi interventi possono essere abbinati alla graduazione dell'indennità compensativa, in base agli impegni assunti e ai risultati conseguiti. In questi territori anche il valore del titolo PAC può essere differenziato rispetto alla media regionale e nazionale, soprattutto rispetto alla pianura, avendo una maggiore incidenza sul reddito netto della coltura e/o allevamento.

Ritiro pluriennale dei terreni con mantenimento e gestione della copertura vegetale. Intervento da promuovere soprattutto su aree ad agricoltura intensiva e per più anni (impegno minimo quinquennale). Da individuare anche un elenco di tipologie e modalità di interventi di miglioramento ambientale realizzabili in tali superfici ritirate (es. aree umide, incolti faunistici, rimboschimenti). Per alcuni anni non verranno eseguiti lavori agrari nei terreni, se non di manutenzione e gestione della copertura vegetale, posti in essere al di fuori dei periodi sensibili per la fauna. In tal modo si creeranno habitat stabili, funzionali per l'ambiente e ricchi in biodiversità.

Valorizzazione inclusi aperti nelle aree boscate. Nelle aree forestali ad alta copertura boschiva vanno conservati e mantenuti gli inclusi interni non boscati quali prati, prati arborati, aree umide e incolti in genere anche se di piccole dimensioni. Tali superfici dovranno essere individuate in fase di pianificazione forestale, andranno previsti gli interventi temporali per la loro conservazione e miglioramento in termini di biodiversità e soprattutto per evitare la forestazione. Si tratta quindi di habitat nel complesso facili da gestire e di importanza elevata per la biodiversità e che hanno vantaggi elevati per la fauna selvatica in quanto aree di riproduzione e alimentazione per molte specie anche di interesse prioritario di Rete Natura 2000.

Indennità compensativa per impegni aggiuntivi. Nelle aree montane e della collina va previsto il pagamento dell'indennità compensativa legata a impegni aggiuntivi e che non sia legata al solo possesso del terreno. Tra gli interventi proponibili vi sono il mantenimento della viabilità minore, della sentieristica, delle sorgenti e aree umide, dei muretti a secco, dei terrazzamenti, dei filari agrari e di altri eventuali elementi minori legati al paesaggio e alla ruralità. Si tratta di ambienti già presenti e che non incidono sulla produzione agricola ma contribuiscono, con la loro conservazione, non solo alla biodiversità florofaunistica ma anche nella conservazione degli elementi tradizionali e culturali dell'area montana e collinare in questione.

Prevenzione danni da fauna selvatica. Vanno previsti dei fondi a chi si premunisce di sistemi di difesa delle colture da fauna selvatica ma vanno previsti an-

che degli incentivi per promuovere azioni di pianificazione e tutela di aree più ampie e di più proprietari. Va considerata inoltre l'estensione delle assicurazioni agevolate ai danni da fauna selvatica e non solo a quella particolarmente protetta (art. 2, L. 157/92). Da valutare anche le modalità di realizzazione delle recinzioni fisse affinché non siano barriere invalicabili per la fauna minore e dopo il raccolto siano accessibili per l'attività venatoria.

Incentivi nelle aree marginali. In base a una zonizzazione territoriale andranno definite le aree a livello locale che per motivi di bassa redditività rischiano l'abbandono. Gli eventuali incentivi vanno pilotati in queste aree in base a piani di recupero compatibili con la riqualificazione ambientale.

Colture a perdere per la fauna. Dovranno essere individuate le diverse tipologie di colture a perdere, idonee localmente, ma soprattutto dovranno essere vincolate a piani e azioni di tutela per incremento faunistico. Va data priorità di accesso ai finanziamenti comunitari non solo alle attività agricole che ricadano all'interno di parchi e aree Rete Natura 2000 ma anche ad altri istituti di protezione come: Oasi, Zone di Ripopolamento e Cattura, Valichi e siti protetti lungo le rotte migratorie.

Agriturismi e fattorie didattiche. Prevedere incentivi anche ad agriturismi e fattorie didattiche che valorizzino le preparazioni alimentari della selvaggina locale e la conoscenza degli animali e della cultura venatoria.

Realizzazione o ripristino delle zone umide e torbiere. Da incentivare in particolare per aree di ex cava e terreni alluvionabili, comprese le azioni di mantenimento del livello dell'acqua nelle casse di espansione e nei canali scolmatori anche nel periodo estivo. Prevedere incentivi anche per conservare l'acqua nelle risaie durante il periodo autunno-invernale.

Boschi planiziali e siepi. Queste tipologie di habitat vanno sostenute e incentivate nelle aree di pianura a elevata intensità agricola. Da escludere invece nelle aree di collina e montagna ad elevato indice di boscosità.

5. CONSIDERAZIONI

La summenzionata lista degli interventi e misure per la prossima PAC vuole essere innanzitutto un punto di riflessione su quali tematiche e indirizzi di azioni si ritengono utili e validi per migliorare le condizioni della fauna sel-

vatica di interesse venatorio negli ambienti agrari nazionali. Ovviamente la realtà agricola nazionale è fortemente differenziata geograficamente e quindi servono ulteriori adeguamenti locali a queste proposte e anche una selezione degli interventi da promuovere in modo prioritario.

Ciò considerato si è fatta una ulteriore analisi degli interventi proposti al fine di determinare quali possano ritenersi i più importanti tra tutti e quindi quali da sostenere maggiormente per la prossima PAC.

I primi tre interventi ritenuti prioritari a livello nazionale sono stati: “colture a perdere”, “marginii multifunzionali a perdere” e “rilascio di stoppie e posticipazione arature” in quanto sono stati ritenuti i più efficaci nel dare in tempi brevi dei contributi migliorativi alle specie faunistiche più esigenti di spazi steppici aperti e quindi attualmente più a rischio nelle nostre campagne. Si tratta inoltre di interventi già ampiamente collaudati e conosciuti e che si possono applicare in tutta la penisola con delle leggere variazioni in termini di scelta di specie erbacee da utilizzare e di tempistica di realizzazione.

A questi interventi si aggiunge, come priorità, anche la “prevenzione dei danni da fauna selvatica” in quanto sebbene non trattasi di azioni di miglioramento ambientale vero e proprio è comunque da ritenersi un argomento di attuale prioritaria e che deve essere affrontato adeguatamente anche a livello di politiche comunitarie.

Tra tutte però l'azione che si ritiene più importante per il mondo venatorio, e quindi da sostenere maggiormente nella stesura della PAC 2023-2027 a livello nazionale, consiste nell'individuare gli Ambiti Territoriali di Caccia (ATC) e i Comprensori di caccia Alpina (CA) come strutture accreditate per svolgere il ruolo di capofila di PIF che attivano misure ambientali a finalità faunistica nel PSR 2023-27; in particolare per gli interventi che prevedono progetti comprensoriali, con il raggruppamento di piccoli proprietari e anche per la realizzazione di progetti finanziabili con fondi europei diversi dai PSR (es LIFE+). Possono essere previste inoltre priorità per gli ATC e CA che partecipano ai bandi con una propria quota di fondi aggiuntivi o che realizzano direttamente interventi complementari.

Si ricorda inoltre che tali istituzioni sono riconosciute per legge (art. 14, L. 157/92) e sono incaricate proprio a svolgere interventi di miglioramenti in agricoltura. Possono inoltre risultare particolarmente utili nelle realtà marginali della nostra agricoltura dove spesso risultano essere tra le poche risorse di sostegno di una agricoltura al limite dell'abbandono e dove spesso c'è una proprietà agraria frammentata che non riuscirebbe altrimenti ad accedere a fondi del PSR.

Esempi in Italia di Ambiti di Caccia virtuosi in questo caso non mancano e rappresentano un ulteriore tassello a sostegno che una attenta e corretta

attività venatoria possa essere compatibilmente svolta solo dando il proprio appoggio e contributo al processo di riqualificazione del nostro territorio agroambientale e in particolare in tutti gli aspetti di convivenza ed equilibrio della fauna selvatica con l'attività agricola.

RINGRAZIAMENTI

Il presente lavoro è stato possibile grazie al contributo di diversi tecnici locali di Federcaccia che, attraverso un apposito gruppo di lavoro interno, hanno individuato e descritto gli interventi e le azioni prioritarie a fini faunistici in ambito agrario. Si ringrazia pertanto: Alessandro Brugnoli, Marco Cerverizzo, Pio Chiaramoni, Federico Ermacora, Fabiana Fosso, Silvano Gambassi, Antonella Labate, Giuseppe La Russa, Francesco Longari, Angelo Marino, Alessandro Passalia, Paolo Pini e Donato Puzzovio.

RIASSUNTO

L'ambiente agricolo nazionale verte in una situazione critica in termini di habitat per la fauna selvatica. Ciò è dovuto principalmente alla scarsa incidenza delle politiche comunitarie passate che non sono state in grado di invertire la rotta di degrado in cui versano gli ambienti agrari di tutta Europa. Federcaccia ha voluto dare un contributo al riguardo individuando e promuovendo alcuni interventi e misure di miglioramento dell'ambiente agrario da proporre nella prossima PAC 2023-2027. Si tratta di interventi che vanno a beneficio della fauna selvatica di interesse venatorio, ma che allo stesso tempo rispondono agli obiettivi ambientali della PAC e delle varie politiche comunitarie ambientali (Green Deal, Agenda 2030). Tra questi interventi i più importanti riguardano le colture a perdere, i margini multifunzionali a perdere, il rilascio di stoppie con posticipazione delle arature, la prevenzione dai danni da fauna selvatica e soprattutto il riconoscimento degli ambiti di caccia (ATC e CC) quali strutture accreditate per svolgere il ruolo di capofila per misure ambientali del prossimo PSR.

ABSTRACT

The national agricultural environment is in a critical situation in terms of habitat for wildlife. This is mainly due to the low incidence of past EU policies which have not been able to reverse the deterioration course of agricultural environments throughout Europe. Federcaccia wanted to make a contribution in this regard by identifying and promoting some interventions and measures to improve the agricultural environment to be proposed in the next CAP 2023-2027. These are interventions that benefit wildlife of hunting interest, but which at the same time meet the environmental objectives of the CAP and

the various community environmental policies (Green Deal, Agenda 2030). Among these interventions, the most important concern disposable crops, multifunctional disposable margins, the release of stubble with postponement of plowing, the prevention of damage from wildlife and above all the recognition of hunting areas (ATC and CC) as accredited structures. to play the role of leader for environmental measures of the next RDP.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2021): *Farmland Bird Index nazionale e andamenti di popolazione delle specie in Italia nel periodo 2000-2020*. Rete Rurale Nazionale e LIPU. www.reterurale.it
- CREA (2021): *L'agricoltura italiana conta 2020*. <https://www.crea.gov.it>
- EBCC/BirdLife/RSPB/CSO. (2021): *Pan-European Common Bird Scheme*. <https://pecbms.info>
- ISPRA (2018): *Annuario dei dati ambientali*. <https://annuario.isprambiente.it/>

MORENO PERICCIOLI¹

La riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica

¹ Presidente della Federazione Italiana della caccia Toscana

Anche io voglio ringraziare l'Accademia dei Georgofili, il presidente prof. Massimo Vincenzini, il vicepresidente prof. Amedeo Alpi, che per primo ho interpellato, approfittando della nostra amicizia, sulla possibilità di una collaborazione tra FIDC e Accademia; il prof. Orazio La Marca che per primo ha proposto questo convegno.

Voglio ringraziare tutti i relatori per l'indiscutibile livello scientifico delle loro comunicazioni; per ognuno di noi è ampliamento della conoscenza e crescita di consapevolezza attorno a temi cruciali per l'ambiente, l'agricoltura, la fauna; per chiunque voglia decidere su questi temi queste comunicazioni sono un approfondimento obbligatorio.

Lo scenario che abbiamo di fronte impone al mondo venatorio uno sforzo eccezionale per cogliere l'occasione, straordinaria e forse irripetibile, per dare una nuova legittimazione sociale e culturale alla caccia.

L'obiettivo non può che essere quello di costruire le condizioni per una caccia basata sempre più su scienza, conoscenza e responsabilità; un ruolo del cacciatore pienamente dentro alla tutela dell'ambiente, della biodiversità, dell'economia e della animazione rurale.

La nuova PAC e gli atti concreti che definiranno la strategia della biodiversità della Unione Europea sono per noi una sfida alla quale rispondere, in positivo. Gli obiettivi del Green Deal sono obiettivi condivisi dai cittadini/cacciatori, sono un nostro impegno.

Abbiamo sentito nelle relazioni del dott. Sorrenti e del dott. Bottazzo che ci poniamo, non da ora, il tema di una tutela del patrimonio faunistico, di ripristino degli equilibri ambientali e agrari che ne favoriscono la conservazione e la reintroduzione.

Il professor Apollonio ci ha descritto con puntualità il fenomeno delle modificazioni sociali e di habitat che hanno accompagnato il divenire della fauna nel corso del tempo; in particolare degli ungulati e del lupo, in una crescita esponenziale e non sostenibile.

Bisogna anche dire che la L. 157/92, che regola la caccia nel nostro Paese, non ha tra le finalità né la tutela della biodiversità né la sostenibilità del carico faunistico in relazione all'ambiente agrario o forestale e alle attività umane, parla genericamente e, certamente in modo appropriato per l'epoca, di tutela e conservazione della fauna; non di gestione e non solo dalla caccia e negli AATTCC. Ha, come ci è stato spiegato, bisogno di un tagliando che consenta chiarezza nelle competenze ed efficacia nella regolazione.

È necessario un cambiamento della legge che mantenendo alla caccia il suo storico profilo popolare ne rafforzi e ne renda attuale le finalità e l'impianto tecnico e scientifico.

Avevo letto, mesi fa, un articolo interessante su una rivista del settore, «Caccia Magazine», dichiarazioni di esponenti di primo piano del mondo agricolo che affermano: «Passare dalla tutela alla gestione della fauna» (il presidente della CIA dott. Scanavino); «Gestione degli ATC tra agricoltori e cacciatori» (il dott. Masini, dirigente COLDIRETTI); «Cacciatori e Agricoltori, un rapporto necessario, una collaborazione obbligata» (il direttore generale di CONFAGRICOLTURA, dott. Postorino).

Oggi ho sentito il dott. Postorino e il dott. Pascucci dire cose importanti, che tutti noi condividiamo. In particolare ho apprezzato la proposta di Postorino di «un nuovo patto» tra agricoltori e cacciatori e tra questo e la società. È questo il senso profondo, l'obiettivo di una riforma di una legge come questa, che incide sull'ambiente, sulla fauna, che divide le sensibilità. Postorino esprimeva preoccupazione sulla capacità della politica di intraprendere questo percorso. Io non so se la politica potrà «non fare» a caccia di consensi; so che quella è la cattiva politica, come ci ha ricordato il presidente Draghi citando Ugo La Malfa, che, da politico responsabile evocava «il coraggio delle riforme contro il non governo».

Sembrano esserci le condizioni di base per un accordo di fondo con il mondo agricolo per sviluppare un confronto attorno a una riforma che, a partire da due pilastri che considero essenziali, la proprietà pubblica della fauna e l'art 842 del Codice Civile, si interroghi su alcuni punti di fondo:

- Il modello di gestione degli ATC è superato nei fatti come è superata la cultura consociativa che ne determinò la nascita; una gestione di agricoltori e cacciatori, può essere una ricetta;

- un patto sui territori rurali, *green communities* e non solo, tra cacciatori e agricoltori può realizzare una filiera di valorizzazione della selvaggina prelevata, il cui valore opportunamente redistribuito, può trasformarsi in straordinaria opportunità di reddito e di ricadute positive sulla gestione faunistica;
- la riduzione dei cacciatori praticanti rende obsoleta la visione degli ATC come strumento di legame forzoso del cacciatore al territorio; ripensare le dimensioni degli ATC, come territorio che ogni cacciatore senta proprio, nel quale sia protagonista interessato e attivo alla gestione, codecisore e responsabile del prelievo, può essere la nuova frontiera. Definire forme di mobilità controllata e sostenibile è, oggi, possibile e utile.

Avanzo una proposta all'Accademia dei Georgofili, che a me pare coerente al motto che compare nello storico stemma: «*Prosperitati publicae augendae*». Il ruolo dell'Accademia, come si legge nel sito istituzionale, nei 250 anni di attività «è rimasto immutato: i Georgofili raccolgono nuove acquisizioni scientifiche e nuove idee, per approfondirle e discuterle anche pubblicamente. Da queste attività essi traggono aggiornate sintesi da divulgare, ponendole all'attenzione di coloro ai quali spetta il compito di utilizzarle a fini economici e sociali, secondo scelte politiche responsabili».

Potremmo chiedere all'Accademia, che dispone, come diceva il compianto presidente, prof. Franco Scaramuzzi, di un “capitale sociale” costituito dall'insieme degli accademici di fondamentale importanza e di assoluto valore scientifico, di organizzare una riflessione attorno ai trent'anni della 157. Suggerisco i temi di approfondimento:

- cambiamenti ambientali e faunistici;
- l'esperienza della gestione faunistica nelle AATTCC;
- l'UE e la fauna selvatica tra tutela e gestione.

Se, insieme agli accademici, si coinvolgono esponenti del mondo ambientalista, del mondo agricolo e del mondo venatorio, le sintesi che potremmo trarre da questo lavoro sarebbero indiscutibili dal punto di vista scientifico e rilevanti dal punto di vista della condivisione.

Insisto per questa iniziativa perché l'Accademia dei Georgofili ha il prestigio per essere un punto di incontro, di confronto e di sintesi di idee diverse, con riconosciuta autorevolezza.

Chissà, potremmo mettere queste conclusioni a disposizione dei decisori con un titolo, *Prosperitati publicae augendae*.

Finito di stampare
presso E. Lui Tipografia (Reggiolo - RE)
nell'aprile 2022