

GIOVANNI SOLINAS¹

Le problematiche del controllo della fauna selvatica in rapporto al territorio e alle attività antropiche

¹ Collegio degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati

I. PREMESSA

La giornata di studio odierna interessa le materie faunistiche, ambientali, naturalistiche e socio-economiche, in quanto nell'insieme vanno a incidere sul territorio nazionale.

Lo sforzo è quello di rappresentare osservazioni e analisi che possono aiutare al miglioramento e superamento dell'attuale tensione, che trasversalmente è fortemente tangibile nella società.

Gli argomenti qui trattati sono sicuramente di estrema attualità, così come di estrema attualità e contemporaneità sono i disagi che in particolare il mondo agricolo, ma non solo, sta subendo. Gli attori che operano sulle problematiche qui trattate sono molteplici, interessando trasversalmente tutte le componenti implicate (mondo venatorio, mondo agricolo, mondo ambientale, ecc., così elencate non per ordine di importanza).

Ovviamente, non ho la pretesa di analizzare tutte le problematiche, ma sicuramente sottolineare – in questo sintetico contesto – quelle più emergenti, rimandando, se ce ne sarà l'occasione, gli approfondimenti applicativi della parte propositiva in altra occasione.

Nel cercare nuove soluzioni alle criticità sopra richiamate, attraverso questa analisi si manifesta la necessità di coinvolgere interdisciplinarmente anche le varie figure professionali ordinistiche, dedicate nel processo di definizione della *governance* di tutto il *sistema*, oltre ai soggetti storici già interessati. Sistema che, per chiarezza e genesi discende da un livello unionale, nazionale, regionale e uno periferico, deputato alla gestione.

2. ANALISI GENERALE

La crescita esponenziale di una parte del patrimonio faunistico, con particolare riferimento agli ungulati della specie cinghiale e unitamente alle specie antagoniste – richiamate queste ultime anche per il valore trasversale che rivestono per l'ambiente –, sono tra le maggiori cause del disagio generalizzato che si è diffuso nel territorio, concretizzatosi in alcuni casi, con la mancata tutela dell'ecosistema dalla fauna *esuberante*, pensando non solo ai danni alle coltivazioni, opere agricole e patrimonio zootecnico, ma anche a quelli riguardanti le persone, i beni mobili interessati dagli incidenti stradali con conseguenze gravi (feriti e deceduti), che nell'anno 2020 sono stati su base nazionale nr. 157, così suddivisi per Regione¹:

- Lombardia n. 17
- Emilia Romagna n. 15
- Piemonte n. 14
- Abruzzo n. 13
- Campania n. 12
- Marche n. 11
- Toscana Liguria n. 10
- Veneto, Lazio, Sardegna n. 8
- Sicilia n. 7
- Molise n. 6
- Puglia n. 5
- Trentino Alto Adige, Umbria, Friuli Venezia Giulia n. 4
- Calabria n. 1

In particolare, si registra la tensione che sta subendo il comparto agricolo, in quanto vive un momento di forte pressione sulla propria economia d'impresa anche per i motivi di cui sopra, cioè dell'elevato e talvolta concentrato soprannumero di specifiche specie faunistiche.

Non che sia venuta meno la peculiarità della fauna, la quale era, come è, in grado di spostarsi liberamente sul territorio in quanto patrimonio indisponibile dello Stato, dando quindi corso al suo stesso stato d'essere, cioè la condizione di libertà.

Pertanto, oggi più di ieri, si rileva per alcune specie e per le condizioni prima richiamate, l'eccessiva presenza nel territorio, interagendo con le atti-

¹ Dati estratti da p. 11 della Relazione della 9a Commissione permanente Agricoltura e produzione agroalimentare del Senato della Repubblica Doc. XXIV n. 46-A del 7 luglio 2021.

vità e i soggetti che le svolgono. Col passare del tempo quindi è venuto meno quell'equilibrio che fino a un recente passato vedeva l'uomo, con particolare riferimento al momento aggregativo concretizzatosi attraverso il sistema di prelievo venatorio adottato, facile controllore dei processi di coabitazione richiamati, permettendogli comunque di proteggere e tutelare le proprie attività antropiche, ovvero di circoscrivere i disagi singoli e collettivi entro termini di sostenibilità e accettabilità.

3. CRITICITÀ CONTEMPORANEE

Una delle prime criticità è sicuramente rappresentata dall'organizzazione dei soggetti attori ai fini del prelievo/controllo/contenimento venatorio/faunistico, in particolar modo della specie cinghiale, vedendo contrapposti talvolta gli uni (singoli) agli altri (soggetti organizzati).

In alcune realtà territoriali, anche altre specie, come per esempio il capriolo, stanno creando problemi ed entrambe le situazioni vanno affrontate con una corretta gestione ai fini del raggiungimento dell'equilibrio faunistico.

Man mano che sono anche venuti meno, in relazione a motivazioni di natura economico-sociale e unitamente al concorso di altri fattori, particolari presidi territoriali agronomico-forestali, prevalentemente ubicati a partire dalla fascia di media collina verso quote più alte, ovvero anche in ambienti interni, limitrofi e confinali ai centri urbani, si è concretizzata la rottura dell'equilibrio richiamato, producendo nel suo complesso la risultante attuale.

L'evoluzione vegetazionale di tali presidi si è manifestata spesso con l'aumento della superficie arbustata e/o boscata, costituendo rimessa per determinate specie faunistiche come quella del cinghiale, talvolta e spesso al di fuori del proprio ambito venatorio/territoriale dedicato.

Quanto sopra riassume la rappresentazione di un'evoluzione qualitativa degli investimenti vegetazionali sul territorio e le sue influenze trasversali, dirette e/o indirette verso la fauna. Evoluzione che necessariamente deve essere analizzata e gestita su tutto il territorio, prescindendo quindi dalle divisioni amministrative presenti per i vari livelli conosciuti.

Lo scenario descritto, individua le basi per comprendere l'attuale condizione e i relativi riflessi sia sull'impresa agricola, individuato qui come primo soggetto interessato a queste dinamiche, e più in generale sul territorio, inteso come *entità* rappresentativa anche delle risorse e valori agroalimentari, ambientali, paesaggistici che ne contraddistinguono l'identità ovvero il *brand identity*. Su questo ultimo tema, tenuto conto che il patrimonio faunistico assume anch'esso un valore di risorsa, si dovrà aprire una discussione finalizzata

all'individuazione di una forma di gestione che tenga conto della storicità del rapporto fra uomo, fauna e prelievo venatorio e le relative implicazioni ricadenti sui soggetti sociali coinvolti.

Quanto richiamato giustifica l'apertura di una riflessione costruttiva e propositiva – in questa sede sicuramente sintetica – sul quadro delle normative e regolamentazioni esistenti e la loro contestualità e validità rispetto alla situazione descritta, con particolare riferimento finale alle materie deputate all'individuazione delle azioni necessarie per una corretta e dinamica gestione del territorio.

4. DANNI DA FAUNA: RISARCIMENTO O INDENNIZZO

Alla luce dell'attualissimo scenario sopra richiamato, che rappresenta il disagio in particolare del mondo agricolo, forse dobbiamo iniziare a porci la domanda se, ai sensi del codice civile e per l'orientamento giurisprudenziale riscontrabile, si può escludere a priori l'applicazione dell'art. 2052 del c.c., ovvero se è corretta l'applicazione dell'art. 2043 del c.c. per quanto attiene alla pretesa risarcitoria.

In ambito applicativo, quindi, si deve stabilire se parliamo di risarcimento o di indennizzo, in quanto i due istituti non sono sicuramente identici e producono ancor più effetti diversi. Infatti, si può parlare di risarcimento quando si chiede l'integrale riconoscimento del danno accertato, in funzione del peso terzo ricadente e costituente un vincolo alla proprietà e all'attività economica per ragioni di interesse pubblico. Si può parlare invece di indennizzo quando, in funzione dell'esibizione della prova del danno, la PPAA ha l'obbligo consequenziale di corrisponderlo, ma senza l'integrale riconoscimento del danno stesso.

Inoltre, in tutti e due i casi si dovrebbe chiarire definitivamente anche la natura giuridica degli Ambiti di Caccia, individuando in questo contesto l'esatta e corretta applicazione del regime *de minimis* in sede di ristoro del danno, ai sensi del Reg. U.E. n. 1408/2013 e ss.mm.ii..

5. CENNI SUL QUADRO NORMATIVO

La legge nazionale nr. 157/92 nei suoi vari passaggi, individuando la titolarità e pubblicità del bene fauna selvatica, pone le basi per la protezione delle specie e dell'equilibrio ambientale in cui possono coesistere l'una e l'altra cosa.

Quanto appena affermato sancisce il principio dell'indisponibilità della fauna, attribuendo di conseguenza la titolarità della stessa allo Stato per mo-

tivi di interesse collettivo, con l'obbligo di custodia nelle forme previste e finalizzate alla prevenzione dei danni. Altresì, sempre in relazione a ciò, consapevole che lo stesso patrimonio faunistico non può essere circoscritto con forme di contenimento certe e controllabili, individua forme di ristoro (art. 26, comma 1 alinea 12 - art. 14, comma 14 alinea 13 della L.N. 157/1992) relativamente ai danni subiti dall'attività agricola, qualora il soggetto dimostri di possedere i requisiti di cui all'art. 2135 del c.c., indicando alle Regioni la necessità dell'istituzione di specifici fondi – pertanto di natura pubblica – destinati alla prevenzione e risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica, con le conseguenti e implicite correlazioni nella formazione dei bilanci dei soggetti implicati in tali procedimenti.

E ancora, se è vero come è vero che parte della genesi della legge quadro nazionale n. 157 verte sulla necessità di salvaguardare le specie selvatiche dal rischio di riduzione, se non di estinzione, motivazioni cardinali queste riconducibili all'epoca dell'impianto normativo e sicuramente ancora condivisibili in termini generali, oggi tali esigenze – in alcuni casi – mostrano i propri limiti per la mutata situazione venutasi a creare.

Attualmente tale principio, che ricordiamo, a cascata da allora e fino ad oggi, ha introdotto anche il pacchetto delle norme, regolamenti e orientamenti giurisprudenziali attinenti alla definizione delle responsabilità, della prevenzione e delle forme di ristoro dei danni alle produzioni e opere agricole, mostra i suoi limiti. In particolare, nel merito, si richiama l'attenzione ai recenti orientamenti giurisprudenziali emersi in varie sentenze emesse dagli organi preposti, sulle competenze e responsabilità del danno causato dalla fauna ungulata. I punti di fondamento richiamati, avevano un senso ai fini della tutela delle specie faunistiche a rischio di riduzione e/o di estinzione, al pari della preservazione dell'habitat dedicato e inserito nel territorio contenitivo *ex ante*.

Da quanto sopra, ne discende l'esigenza di rivedere e valutare, per quanto di nostro interesse, come la fauna riconducibile ad alcune specie causanti disequilibri – in particolare quella del cinghiale – possano essere definite a rischio di riduzione e/o estinzione, con le conseguenti riflessioni da porsi rispetto ai danni e al discendente valore di ristoro da sostenere, nonché sulle attività di prelievo venatorio e contenimento tecnico da attivare.

Va ricordato casomai, che le allerte a valore diminutivo e/o estintive sopra richiamate per la fauna selvatica e individuate nella legge quadro nazionale, possono derivare anche dagli alti numeri e concentrazioni raggiunte dalla popolazione faunistica di specie. Si pensi solamente agli scenari che si potrebbero aprire in caso di possibili situazioni di epizootie, con conseguenti risvolti negativi anche verso il patrimonio zootecnico allevatorio, che si somme-

rebbero alle già citate e conosciute problematiche gravanti sulle coltivazioni, opere agrarie e altro, e ancor di più in caso di possibili zoonosi.

Le riflessioni appena enunciate devono essere oggetto di approfondimento e analisi da parte dei soggetti multidisciplinarmente investiti dalle materie, auspicando che, il breve richiamo possa avviare un processo di attualizzazione, se non di revisione del quadro normativo.

6. LE COMPETENZE PERIFERICHE DEMANDATE DAL LIVELLO CENTRALE

Lo Stato demanda alle istituzioni periferiche competenze d'indirizzo e parte della gestione della cosa. Tale panorama vede, dopo le ultime modifiche, le Regioni quali enti diretti responsabili della materia, acquisendo a sé anche le competenze delle Provincie dopo la c.d. riforma *Del Rio* e per finire, gli Ambiti territoriali di Caccia, cui sono assegnate gran parte delle funzioni della gestione operativa attraverso apposita normativa e regolamentazione.

Ovviamente, competenze specifiche sono attribuite anche agli enti gestori delle aree protette, intese quali i parchi, le riserve, le oasi, le ZPM, ecc.

Lo strumento principale dal quale discende la gestione territoriale è il Piano Faunistico – Venatorio Regionale (PFVR), nonché l'aggiornamento/revisione dei regolamenti applicativi per il governo del territorio.

Nel PFVR è rappresentata la Superficie Agricola Forestale (SAF) costituente il territorio regionale, inteso come la somma delle suddivisioni geografiche e delle competenze amministrative anche degli Ambiti di Caccia. Al suo interno troviamo o dovremmo trovare rappresentati gli investimenti vegetazionali sia erbacei che arborei, sia essi di natura antropica che non.

Questa rappresentazione, inequivocabilmente costituisce l'oggettivo Quadro Conoscitivo (QC) da cui partire nell'elaborazione delle azioni da programmare e svolgere sul territorio.

Ai fini di una corretta rappresentazione dello scenario in cui si opera e interviene, all'interno del QC del PFVR, dovranno essere individuati fra gli altri, i seguenti tematismi:

1. Territori a Caccia Programmata (TCP);
2. Aree Vocate (AV) e non Vocate (ANV) a specie faunistiche dedicate;
3. Istituti faunistici pubblici (ZRV – ZRC);
4. Istituti faunistici privati (AFV – AAV);
5. Aree protette (*Parchi nazionali, Parchi regionali, Oasi, Riserve naturali, ZPM, ecc.*)

L'analisi dei tematismi di cui sopra assume un ruolo prodromico ai fini delle scelte da adottare per l'organizzazione delle attività venatorie e/o di controllo, contenimento e cattura della fauna selvatica. L'intensità e qualità di dette attività sono strettamente funzionali al raggiungimento degli equilibri faunistico-venatori, ai fini di una corretta gestione del territorio.

7. AGGIORNAMENTO DEI PIANI FAUNISTICO VENATORI REGIONALI

L'insieme delle tematiche multiple presenti e rappresentate, nonché la loro gestione, rapportate alla pressione esercitata dalla fauna selvatica sul territorio, influenzano la classificazione e quantificazione dei danni da ristorare a carico degli Ambiti di Caccia, Regioni, enti.

Si ritiene necessario che i tematismi già richiamati al precedente punto 6) vadano incrementati con quelli successivamente proposti, ai fini di un completamento formale sia del livello di analisi, che di quello consequenziale alla pianificazione degli interventi necessari a raggiungere e garantire l'equilibrio faunistico territoriale.

Tenuto conto delle esperienze gestionali storiche, sulla base di un necessario nuovo approccio e valutazione trasversale dei dati sensibili raccolti territorialmente, si reputa necessario l'inserimento nel QC del PFVR dei seguenti ulteriori parametri valutativi:

1. l'incidenza delle aree boscate, suddivise fra quelle inserite all'interno dei territori amministrati dagli Ambiti di Caccia e quelli confinanti con gli Ambiti stessi, rispetto alla Superficie Agricola Utilizzata (SAU), ai fini del raggiungimento dell'equilibrio faunistico nel territorio;
2. l'incidenza delle aree protette (parchi nazionali, regionali, riserve naturali, ecc.) suddivise fra quelle inserite all'interno dei territori amministrati dagli Ambiti di Caccia e quelli confinanti con gli Ambiti stessi, rispetto alla Superficie Agricola Utilizzata (SAU), sempre ai fini del raggiungimento dell'equilibrio faunistico nel territorio;
3. la quantità e la qualità delle attività colturali presenti all'interno dei territori gestiti per la materia dai vari soggetti preposti, anche e soprattutto ai fini della gestione dei danni e dell'applicazione delle azioni di prevenzione e miglioramento dell'habitat.

Tenuto conto che le azioni declinate e finalizzate per la prevenzione, sia attiva (*controllo e contenimento faunistico*) che passiva (*opere di prevenzione strut-*

turali fisse e mobili, coltivazioni attraenti, ecc.) e per il miglioramento dell'habitat, sono strettamente collegate a:

- specie faunistica presente;
- ripetitività storica del danno causato dalla fauna selvatica nel tempo su determinate aree del territorio;
- localizzazione e qualità agronomica delle aree interessate dai danni, salvo altro,

si ritiene che il Territorio Agricolo – Forestale (*TAF*), ai fini della programmazione degli interventi e gestione, debba essere suddiviso per le seguenti Macro Aree Agronomiche (*MAA*):

- Macro Aree Agronomiche 1 con investimento colturale erbaceo e persistenza annuale/pluriennale all'interno della rotazione agronomica;
- Macro Aree Agronomiche 2 con investimento colturale non erbaceo, e persistenza pluriennale, fuori dalla rotazione agronomica erbacea di cui al punto 1), ovvero vigneti, oliveti, frutteti, vivai, altro;
- Macro Aree Agronomiche 3 con investimento colturale oggetto di migrazione e trasformazione dalle condizioni di cui al punto 1) verso quelle del punto 2) e viceversa.

Concludendo qui questa breve analisi, si riterrebbe funzionale che all'interno di ogni ente/organo che ha competenze per la materia, con procedure snelle e rapide, utilizzando anche i dati già in possesso sia diretti (*portale informatico danni, ecc.*) che indiretti (*fascicoli aziendali, banca dati cartografici Regionali, Piani strutturali comunali/intercomunal, ecc.*) fosse definito il Piano Territoriale Agronomico – Forestale (*PTAF*), che dovrebbe rappresentare, anche ai fini della qualificazione ed indirizzo delle risorse di bilancio, la base per le valutazioni e la conseguente gestione operativa periferica. Al suo interno dovrebbero essere rappresentate:

- l'individuazione delle aree con persistenza storica del danno;
- la quantificazione economico-storica del danno;
- l'individuazione della specie causante;
- la quantità e qualità della prevenzione (sia attiva che passiva) adottata e da adottare;
- la quantità e qualità degli interventi di miglioramento dell'habitat adottati e da adottare;
- l'individuazione di strumenti dinamici di verifica e controllo qualitativo delle azioni complessive attivate sul TAF;
- eventuali azioni correttive da attivare, salvo se altro.

Tali risultanze dovranno poi essere interfacciate con i tematismi faunistico-venatori e di contenimento tecnico, ai fini dell'individuazione e pianificazione degli interventi relativi alle Azioni necessarie da svolgere per un corretto equilibrio faunistico del territorio.

Si auspica, per quanto appena richiamato, che all'interno di tali processi siedano tutte le componenti Istitutive demandate per competenza alla gestione ambientale, faunistica, venatoria del territorio, nessuna esclusa.

Colgo l'occasione per ringraziare l'Accademia dei Georgofili e il Collegio Nazionale Agrotecnici per aver organizzato questa giornata di studio e approfondimento su un argomento sicuramente attuale e sensibile, con ricadute sia sull'ambiente che sulle attività antropiche, in particolare su quelle c.d. primarie.

RIASSUNTO

La crescita esponenziale di una parte del patrimonio faunistico, con particolare riferimento agli ungulati della specie cinghiale, è tra le maggiori cause del disagio generalizzato che si è diffuso nel territorio. Si registra la tensione che sta subendo il comparto agricolo, ma non solo. La Legge Quadro nazionale n. 157 verte sulla necessità di salvaguardare le specie selvatiche dal rischio di estinzione, motivazioni ancora condivisibili in termini generali. Ma le allerte a valore diminutivo e/o estintive per la fauna selvatica, individuate nella Legge Quadro nazionale, possono derivare anche dall'alto numero e dalla concentrazione raggiunta dalla popolazione faunistica di specie. Si pensi solamente agli scenari che si potrebbero aprire, come già avvenuto in passato, in caso di epizootie e/o zoonosi, con conseguenti risvolti negativi verso il patrimonio zootecnico, che si sommerebbero alle già citate e conosciute problematiche gravanti sulle coltivazioni, opere agrarie ed altro. Lo scenario descritto, rappresenta la condizione attuale e i relativi e conseguenziali riflessi sull'Impresa Agricola e, più in generale, sul territorio, anche da un punto di vista della tutela della biodiversità. Territorio che è rappresentativo delle risorse e valori agroalimentari, ambientali e paesaggistici che ne contraddistinguono l'identità. Questo è l'attuale orizzonte su cui si dovrà aprire una riflessione.

ABSTRACT

The exponential growth of part of the fauna heritage, particularly of the ungulates of the wild boar species, is among the main causes of the overall distress widespread on the territory; a tension in the agricultural field has been recorded.

The national law "Legge Quadro" n. 157 focuses on the need to safeguard wild species from the extinction risk. However, the emergency for a diminution and/or extinction of the wildlife identified in the "Legge Quadro" n. 157 can also stems from a huge spread of the fauna species.

With this regard, it is possible to remind the scenarios that could take place in case of epizootic and/or zoonosis events, which could have a negative impact on the zootechnical heritage. This could be an issue, together with the well known problems related to plantations and agricultural works.

The above described situation is a current pressing issue, as well as the consequential impact on the agricultural enterprises and the territory, in particular from the biodiversity protection point of view.

Our territory reflects the agricultural, environmental and landscape resources and values, which mark its identity. This is the reason why a reflection is needed.