

## SENATO DELLA REPUBBLICA

### COMMISSIONE TERRITORIO, AMBIENTE E BENI AMBIENTALI

Audizione del 27 ottobre 2015

#### ***“Problematiche applicative della disciplina nazionale per il controllo delle specie animali invasive”***

Il fenomeno della diffusione dei selvatici e dei relativi danni al settore agricolo è divenuto problema insostenibile pressoché su tutto il territorio nazionale.

I danni principali si riscontrano a causa degli ungulati, in particolar modo, dei cinghiali. Tale animale, ormai fuori da ogni controllo dal punto di vista della capacità riproduttiva e della diffusione territoriale, si caratterizza sempre più come vera e propria “specie infestante”.

La crescita dell’incidenza dei danni è esponenziale!

Ogni valutazione e stima viene immediatamente superata nei fatti. Essi si configurano su più piani:

- economico/produttivo, fino a rendere impossibile in molte aree l’attività agricola e pastorale;
- ecologico/ambientale, per le alterazioni e disequilibri ecosistemici sempre più evidenti;

- civile e salutistico, per la possibile diffusione di malattie, l'aggressione diretta all'uomo anche con esiti mortali, la causa di incidenti stradali.

E' pertanto sempre più necessaria una azione legislativa a livello nazionale, anche per rafforzare e finalizzare interventi mirati sul territorio.

E' fondamentale riconoscere che "la questione ungulati" ha carattere di straordinarietà e richiede la mobilitazione immediata di risorse e l'attivazione di interventi tempestivi.

Nello stesso tempo si evidenzia la necessità di superare una logica solo emergenziale.

Il controllo del cinghiale, in particolare, per le sue caratteristiche biologiche e per connesse circostanze economiche e sociali, non si può risolvere nel breve periodo e, soprattutto, richiede una profonda revisione dell'approccio politico-culturale vigente e del conseguente impianto normativo ed operativo.

### **Non più tutela, ma corretta gestione**

Tutta la normativa in materia è stata predisposta all'inizio degli anni 90, in un contesto molto diverso. I problemi principali erano la salvaguardia delle specie selvatiche e la regolazione dell'attività venatoria.

Quasi tutti i selvatici erano considerati di fatto, anche se a diverso grado, a rischio di estinzione. Negli ultimi due decenni, invece, a causa di vari processi concomitanti (l'abbandono delle aree interne, la riduzione delle superfici

agricole utilizzate, la crescita delle aree boschive o di “rinaturalizzazione non controllata”, il forte incremento di aree a vario titolo protette) si sono fortemente modificati i termini della questione. Al posto della tutela occorre parlare di “corretta gestione” dei carichi ottimali di fauna selvatica nei diversi territori ed ambienti.

Tale indicazione è stata già in qualche modo prefigurata in sede di recepimento della direttiva “Uccelli” (Direttiva 2009/147/CE). Infatti nella legge quadro sulla fauna selvatica e sul prelievo venatorio - Legge 157/1992 - all’articolo 1, comma 1-bis, si legge che le specie di uccelli, indicati nella direttiva - comunitaria, devono essere mantenute *“ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.”*

Il concetto di gestione, inoltre, è ricordato anche al comma 3 dell’articolo 1 della legge citata: *“Le regioni ... provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie.”*

Il principio della “corretta gestione”, che include la tutela dei carichi compatibili di animali selvatici, deve però riguardare tutta la fauna non infestante: sia le specie protette sia quelle cosiddette cacciabili.

In questo senso andrebbe modificato già il titolo della legge 157/92 introducendo il concetto di “gestione” accanto a quello di protezione (Norme per la protezione e *gestione* della fauna selvatica omeoterma e del prelievo venatorio).

Occorre, pertanto, intervenire su tutto l'impianto normativo adeguando la logica della tutela a quella della corretta gestione.

Rafforzando il ruolo dell'Ispra, eventualmente prefigurando anche l'istituzione di un osservatorio nazionale, è necessario valorizzare i principi di *equilibrio* e del *corretto carico* di animali, migliorando le modalità di monitoraggio, ricognizione e di *censimento*.

Chiaramente occorre prendere in considerazione: le caratteristiche del territorio, la biologia degli animali, le esigenze di carattere ecologico, quelle produttive con particolare attenzione alle aree di particolare interesse agricolo e turistico, le possibilità di esercizio dell'attività venatoria.

Occorre distinguere operativamente le specie prevalentemente da tutelare, da quelle in equilibrio a quelle congiunturalmente o strutturalmente in eccesso.

Per queste ultime, ed il problema attualmente si pone in particolare per il cinghiale, si deve predisporre il divieto assoluto di allevamento ed inserimento a fini venatori e di ripopolamento. Con la stessa logica, per queste specie deve essere introdotto il divieto di praticare la posa in sito di alimenti (*foraggiamento*), se non per fini di cattura o in aree effettivamente circoscritte e confinate (aziende faunistico venatorie).

L'attuale proposta discussa nel "collegato ambientale" di prevedere aree (scelte dalle Regioni o in secondo luogo dallo Stato, se le prime risultassero inadempienti) nelle quali vietare l'allevamento e l'inserimento dei cinghiali a fini

di ripopolamento e/o venatori va, pertanto, valutata positivamente in quanto aggiunge il divieto di “foraggiamento” e prevede un divieto generale di immissione (emendamento 6.550 – testo 2 del Relatore).

## **Il prelievo venatorio non è lo strumento del contenimento preventivo**

La caccia non è lo strumento per il contenimento preventivo delle specie in eccesso. L’attività venatoria va praticata a norma di legge, ma va distinta dai programmi di contenimento o al massimo può svolgere in essi un ruolo accessorio e supplementare.

Occorre ribadire che l’esercizio venatorio ha finalità diverse da quelle del controllo della fauna ed inoltre è praticato da un numero fortemente ridotto di operatori, in continuo calo e distribuito in modo non uniforme sul territorio.

I piani di contenimento preventivo devono basarsi prima di tutto sulle moderne tecniche ecologiche di intervento. Qualora necessario, per inefficacia o insufficienza dei metodi ecologici, l’abbattimento selettivo deve essere praticato da personale dipendente dalle Amministrazioni competenti (*personale d’istituto o in divisa*).

In questo caso deve essere recuperato lo spirito originario della Legge 157/92 che al comma 2 dell’articolo 19 (Controllo della fauna selvatica) prevede:

*“... Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti delle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei*

*proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio.”.*

Tale principio è chiaramente presente anche nello specifico delle aree protette. Nella legge 394 del 1991, articolo 11, comma 4, con riferimento al regolamento del parco, si legge: “... esso prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco. Prelievi e abbattimenti devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso. “.

### **Autotutela dell'agricoltore**

E' importante coinvolgere nel contenimento le imprese agricole situate nelle aree particolarmente a rischio di scorrerie di cinghiali. In particolare si dovrebbe sviluppare un “sistema organizzato di catture” coordinato dal personale specializzato degli Enti Parco, dell'Ispra e/o dell'amministrazioni territoriali preposte.

Anche in questo caso l'obiettivo è il contenimento delle specie dannose in eccesso non la caccia a questi animali.

### **Alcune proposte “accessorie” relative al problema dei cinghiali**

Nelle aree protette o in talune specifiche realtà territoriali, quando in aggiunta agli strumenti ordinari viene promossa la caccia al cinghiale, è necessario

favorire l'utilizzo di tecniche a basso impatto ambientale e territoriale: "prelievo selettivo" e "girata".

Queste tecniche devono essere utilizzate al di fuori della stagione venatoria (compresa dal 1° ottobre al 31 gennaio), ma preferibili rispetto alla più tradizionale "braccata" anche all'interno della stagione venatoria al cinghiale.

Per ridurre i rischi ed i problemi connessi a fenomeni di ibridazione oltre a quello dei cinghiali si deve vietare anche l'allevamento brado del maiale.

Oggi l'allevamento di specie tradizionali di maiale sta raccogliendo rinnovato interesse nelle logiche della qualità legata al territorio, della promozione di prodotti tipici e tradizionali, della valorizzazione della biodiversità agraria e zootecnica. E' però opportuno per diversi motivi che questi allevamenti in genere "semibradi" siano effettuati obbligatoriamente in aree confinate e recintate.

Il consumo di carne di cinghiale ha raggiunto specie in alcuni territori volumi di un certo interesse, ma si tratta di una "filiera" particolarmente "opaca". E' difficile immaginare l'implementazione di logiche di tracciabilità esistenti in Italia per gli allevamenti da carne, fondato sull'anagrafe zootecnica. Ma andrebbero studiati sistemi di tracciabilità *ad hoc* per monitorare i movimenti e la provenienza degli animali immessi al consumo. Ad esempio si potrebbero stimolare accordi tra associazioni venatorie e agricoltori per procedere ad un prelievo selettivo a fronte ed una valorizzazione della selvaggina cacciata che possa portare benefici al territorio.

## La governance del sistema

C'è un problema di competenze e di equilibrio, ricordando il ruolo delle Regioni (attività venatoria) e dello Stato (tutela dell'ambiente).

Oggi le leggi regionali assegnano un ruolo fondamentale alle Province, che occorre chiaramente e necessariamente rivedere. Bisogna rivalutare la pianificazione del territorio tra gestione delle aree di protezione, aree faunistiche, ambito di intervento degli Atc.

Nella ridefinizione degli ambiti e dei compiti degli Atc, occorre rafforzare la presenza effettiva delle rappresentanze agricole. Questa rappresentanza oggi è molto spesso carente, non tanto per debolezze legislative quanto per prassi consolidata.

La legge assegna alle rappresentanze agricole un peso pari a quello delle rappresentanze venatorie, ma spesso le stesse organizzazioni professionali "per motivazioni di competenza" delegano negli atc agricoltori-cacciatori, alterando l'equilibrio degli interessi.

## La questione del de minimis

In Italia a differenza della maggior parte dei Paesi europei, proprio in base all'articolo 1 della legge 157/92: *la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato*.

Sulla base di questo principio i risarcimenti effettivamente computati ed erogati per danni arrecati da fauna selvatica non dovrebbero essere considerati nella logica degli "aiuti di stato".



Questo principio dovrebbe valere tanto per gli animali di specie “protette” (come l’orso, il lupo e la lince), quanto gli animali delle cosiddette specie cacciabili (come il cinghiale).

La legge 157 parla esplicitamente di risarcimenti, cioè compensi monetari *per riparare dei danni procurati*.

In altre sedi si parla di indennizzo, cioè *un compenso monetario per un danno subito in virtù di un pubblico interesse*.

In ogni caso non è chiaro riscontrare nello specifico aiuti che impattano sulla normale concorrenza tra le imprese, semmai il mancato risarcimento rappresenta un vantaggio concorrenziale per imprese operanti lontano dal rischio di esposizione ad animali selvatici. La questione ha sollevato un ampio dibattito dai contorni ancora poco chiari.

Secondo alcuni per la Commissione Europea qualsiasi trasferimento monetario da parte di amministrazioni pubbliche verso imprese, se non dovuto per l’acquisto contrattualizzato di un bene o un servizio, rientra in linea di principio nella logica degli aiuti di Stato. In una visione molto vincolistica gli “indennizzi” per danni provocati da specie protette possono, previa notifica, essere autorizzati dalla Commissione, che più volte si è già espressa in questa maniera. Mentre i risarcimenti per danni da specie cacciabili sarebbero sempre sottoposti al vincolo del “de minimis”, peraltro particolarmente limitato in agricoltura.

Occorre un’azione decisa per affrontare in modo organico e risolvere la questione a Bruxelles.

Nella normativa italiana, che considera tutta la fauna selvatica quale proprietà indisponibile dello Stato, la distinzione tra specie protette e cacciabili è ininfluenza. In ogni caso gli animali sono protetti e/o tutelati ed il loro contenimento può avvenire solo con regole stabilite a monte dall'amministrazione pubblica.

E' necessario che questo principio sia accolto dalla Commissione prefigurando un'apposita "notifica ad hoc".