

21/171/CR06a/C10

PROPOSTE PER UNA PIU' EFFICACE GESTIONE E CONTROLLO DELLA FAUNA SELVATICA

La **crescita incontrollata** della popolazione della **fauna selvatica**, in particolare degli **ungulati**, è divenuta una **vera e propria emergenza** in tutto il Paese che provoca **ingenti danni per l'agricoltura**, incremento dell'**incidentalità stradale** con esiti a volte fatali e **rischi di carattere igienico-sanitario** legati alla propagazione di epizoozie, come la peste suina africana (PSA), che possono mettere a repentaglio l'intero comparto zootecnico.

Questa emergenza sconta la **mancanza di adeguati strumenti di intervento** a causa di un quadro normativo nazionale superato e deficitario, sia per quanto riguarda la L. n.157/1992 sulla caccia che il riassetto delle competenze di gestione e controllo conseguenti alla mai compiuta riforma degli enti locali della cosiddetta Legge Delrio (L. n.56/2014).

Più volte la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha evidenziato le difficoltà in cui si trovano ad operare gli enti regionali ed ha richiamato, con propri ordini del giorno, la **necessità di aggiornare il quadro normativo** sollecitando il Governo ad operare in tal senso.

Già nel giugno 2017 era stato approvato un ordine del giorno (*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio – 17/76/SRFS/C10*) con il quale si chiedeva al Governo di intervenire tempestivamente per una modifica della Legge n. 157/1992 che consentisse di introdurre la figura del cosiddetto operatore abilitato tra i soggetti che possono concorrere all'attività di controllo faunistico, sotto il coordinamento della Polizia provinciale. La proposta mirava ad integrare i soggetti preposti previsti dalla normativa nazionale introducendo una ulteriore categoria secondo il modello operativo già in essere in alcune Regioni.

L'urgenza della richiesta era legata ad una precedente posizione sul punto della Corte Costituzionale, che interpretava i limiti operativi della legge sotto un profilo esclusivamente numerico/quantitativo. Ad oggi, perlomeno da inizio 2021, la posizione sul punto della Corte è stata radicalmente riveduta e la richiesta dell'odg del 2017 trova pieno conforto e sostegno nelle ultime decisioni del Giudice Costituzionale (n. 6/2021, n. 21/2021, n. 116/2021 e n. 158/2021) che pongono anch'esse l'accento sulla necessità di adeguare la L. n. 157/1992 alla luce di due elementi di valutazione:

- le criticità connesse all'arrivo di nuove tipologie faunistiche (le c. d. «specie aliene», esempio la nutria) e l'incremento demografico e/o espansione territoriale di alcune specie (esempio, il cinghiale);

- le criticità rispetto all'operatività dei Corpi/Servizi di Polizia provinciale in esito alla riforma Delrio delle Province e Città metropolitane e dell'attuale fase di stallo del completamento della riforma stessa, con organici ridotti o perlomeno non adeguati.

Non avendo avuto riscontro dal Governo ed essendo nel frattempo sorte ulteriori criticità, la Conferenza delle Regioni è tornata sul tema approvando il 17 giugno 2021 un nuovo ordine del giorno per *“una concreta e più efficace attuazione del «Piano d'azione nazionale per il contrasto degli illeciti ai danni contro gli uccelli selvatici», da realizzare attraverso una puntuale ed articolata riforma del quadro normativo nazionale, d'intesa tra governo e regioni e province autonome”*, in particolare per quanto attiene a compiti e funzioni della Polizia provinciale e, per stretta connessione, alle funzioni fondamentali delle Province e delle Città Metropolitane.

Facendo seguito a quest'ultimo ordine del giorno e riprendendo anche quanto già espresso nel 2017, si ribadisce la necessità di un **urgente e profondo intervento di adeguamento della normativa nazionale di riferimento**.

In particolare, si rende necessario intervenire per attualizzare e rendere maggiormente efficaci le norme della Legge n. 157/1992 e della Legge Delrio, onde consentire un effettivo ripristino degli equilibri ambientali che la situazione di incontrollato sviluppo della fauna selvatica degli ultimi anni ha sostanzialmente compromesso.

A questo fine si avanzano le seguenti sei proposte di intervento:

1) Modifiche all'art. 19 della Legge n. 157/1992 recante “Piani di controllo” per introdurre la figura del coadiutore ed altre misure di estensione e semplificazione

Alla luce del chiaro orientamento espresso dalla Corte Costituzionale (cfr. le Sentenze n. 6/2021, n. 21/2021, n. 116/2021 e n. 158/2021) è necessario ampliare il novero dei soggetti di cui può avvalersi la polizia provinciale nell'attuazione dei piani di controllo prevedendo espressamente **la figura del “coadiutore”**, abilitato dalla Pubblica Amministrazione previa frequenza di specifici corsi di formazione e superamento dell'esame finale pubblico dinnanzi ad apposita commissione nominata dalla Regione, individuando altresì il soggetto incaricato dell'attività di coordinamento delle rispettive attività con Legge regionale.

Va precisato che il controllo della fauna selvatica, quale attività di interesse pubblico, non costituisce esercizio di attività venatoria e può essere effettuato sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le aree protette e le zone nelle quali è vietata l'attività venatoria, ed è disposto ed organizzato dalle Regioni, dalle Province autonome o dagli enti gestori delle aree protette. Sempre in merito ai soggetti attuatori dei piani di controllo, si propone di **inserire**, oltre al Corpo di Polizia Provinciale, alla Polizia locale e ai Carabinieri Forestali, anche dipendenti delle amministrazioni provinciali o regionali muniti di licenza di caccia (nel caso in cui la Polizia provinciale sia passata nei ruoli regionali) e le **associazioni di protezione civile in campo faunistico**.

In considerazione dell'incremento del fenomeno dell'incidentalità stradale causata da fauna selvatica, occorre inoltre **integrare le motivazioni che giustificano il ricorso al piano di controllo** prevedendo espressamente motivi di **“pubblica incolumità”**, eventualmente anche riferiti ad interventi atti a prevenire o ridurre il rischio di incidentalità stradale.

In quanto interventi di salvaguardia della pubblica incolumità, oltre che di tutela delle produzioni agricole, si chiede di **non assoggettare i Piani di controllo per la specie cinghiale al parere tecnico di ISPRA**. Sul territorio precluso all'attività venatoria sarà l'Ente o il soggetto gestore che stabilirà la forma di intervento, purché questa sia quella maggiormente

idonea al contenimento dei danni e alla diminuzione del pericolo di incidenti stradali. Nel caso in cui gli Enti e soggetti gestori, preposti al contenimento del cinghiale sul territorio di competenza, siano inadempienti riguardo agli obiettivi previsti dalla Regione per il controllo del cinghiale, questa potrà intervenire richiamandoli alla loro responsabilità giuridica amministrativa e sociale, anche per la responsabilità civile e penale in caso di incidenti e di rifusione dei danni.

Per quanto riguarda le **aree dei siti Rete Natura 2000**, si chiede **l'esclusione dell'assoggettamento a procedura di Vinca** (Valutazione di Incidenza) dei piani di controllo degli ungulati al fine di snellire e velocizzare gli interventi. Il rallentamento e appesantimento amministrativo connesso con la Vinca, risulta particolarmente dannoso nel caso di nuclei di neoformazione o di nuove colonizzazioni da parte di queste specie, dove la massima tempestività dell'intervento è una garanzia di riuscita del medesimo. E' palese che l'impatto negativo della presenza del cinghiale all'interno delle aree Rete Natura 2000 sia maggiore rispetto all'incidenza che l'attività venatoria regolamentata produce sull'habitat, che deve invece essere preservato dalle specie invasive.

*Si richiede infine, per rispondere in maniera efficace alla richiesta dei Ministeri di diminuzione della densità di cinghiali in funzione del contrasto alla PSA, la possibilità di effettuare il **controllo del cinghiale con la tecnica della braccata, in maniera sperimentale per un periodo di 2 anni.***

2) **Rafforzamento ed estensione del prelievo contenitivo degli ungulati:**

La Legge 248/2005, all'art. 11-quaterdecies comma 5, prevede attualmente che *“Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la Fauna selvatica (oggi ISPRA) o, se istituiti degli istituti regionali, possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il piano di prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157”*. Alla luce dei risultati applicativi negli ultimi 15 anni, si ritiene tale norma del tutto insufficiente.

Appare necessario ed opportuno integrare le disposizioni normative prevedendo la **possibilità di attuare il prelievo nelle sue diverse forme contenitive anche nelle zone protette** (Oasi faunistiche, Zone di ripopolamento e cattura e Centri pubblici di riproduzione) e **in quelle percorse da incendio**.

A questo proposito, come ulteriore supporto motivazionale alla specifica richiesta, si richiama la Sentenza della Terza Sezione Penale della Corte di Cassazione, n. 11250 del 2 aprile 2020, con la quale il prelievo venatorio operato tramite piani di abbattimento selettivi è stato inquadrato e definito come vero e proprio elemento di gestione faunistica del territorio («la caccia di selezione non postula né comporta un periodo di caccia generalizzata, rispondendo invece ad altri criteri ed altre finalità, che prevedono piani di abbattimento ed in genere un'attività di programmazione per tenere inalterato un determinato ambiente naturale.»).

Per quanto riguarda il **cinghiale**, la stessa **attività di selezione** potrà essere attuata anche **nelle ore notturne** purché effettuata con opportuni mezzi ottici e sistemi di visione notturna che garantiscano le necessarie condizioni di sicurezza.

3) **Assicurazione per Incidentalità stradale da fauna selvatica:**

Considerato il recente mutato quadro di riferimento giurisprudenziale che, a seguito di sentenze dell'aprile 2020 della Suprema Corte di cassazione, vede la Regione comunque responsabile dei danni causati dalla fauna selvatica in caso di incidentalità stradale ai sensi e per gli effetti dell'art. 2052 c.c. (in qualità di "custode degli animali" sul mero presupposto che lo Stato abbia affidato la "gestione" della fauna selvatica alle Regioni, con responsabilità oggettiva e onere della prova – quasi impossibile da assolvere - a carico delle Regioni), e non più ai sensi dell'art. 2043 c.c. (responsabilità aquiliana "per colpa" con onere della prova a carico del danneggiato), si propone di **prevedere adeguata copertura assicurativa** attraverso l'inclusione di tale tipo di responsabilità nell'ambito delle polizze assicurative per **Responsabilità Civile obbligatoria (RCA)**, oppure, in subordine, istituendo un apposito **"Fondo danni incidentali"** da Fauna Selvatica.

4) **Intervenire in maniera efficace e strutturata per rafforzare i Corpi di Polizia provinciale:**

Gli esiti della riforma del livello amministrativo provinciale in attuazione della c.d. "Legge Delrio" (Legge n. 56/2014) e dei provvedimenti applicativi della predetta riforma (i c.d. "decreti Madia") hanno portato ad un sostanziale ed indistinto svuotamento dei contingenti delle Polizie provinciali e delle Città Metropolitane con la perdita del patrimonio di conoscenze, competenze e professionalità e con evidenti conseguenze in termini di capacità operativa e ruolo di presidio e di riferimento per il territorio. Quale misura transitoria al completamento del predetto processo di regionalizzazione, le Regioni, a partire dall'anno 2016, hanno assunto integralmente a proprio carico i costi necessari per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Occorre sottolineare che, rispetto al vigente quadro normativo come derivante dalla riforma Delrio, le funzioni di vigilanza costituiscono attualmente **funzioni "non fondamentali"** per le Province e le Città metropolitane, ed in tal senso **non è consentito ai medesimi Enti realizzare efficaci politiche assunzionali** tali da contrastare gli esiti negativi della riduzione dei contingenti in attuazione dei "decreti Madia" e quelli connessi all'ordinario turn-over del personale. La prospettiva sul medio-lungo periodo è un potenziale azzeramento dei contingenti disponibili per l'esercizio delle funzioni di controllo.

Come già esposto nel citato OdG del 17 giugno 2021, le Regioni intendono continuare a garantire l'integrale copertura dei costi in favore di Province e Città metropolitane anche in vista di una progressiva reintegrazione dei contingenti operativi orientata, da un lato, al possibile recupero dei contingenti in essere prima della riforma Delrio, dall'altro, alla necessità di garantire l'efficace conseguimento degli obiettivi delineati e previsti dai Piani di controllo.

Questa prospettiva è però ostacolata, per non dire impedita, dal vigente quadro normativo sul rispetto dei limiti assunzionali sui quali incidono numericamente anche gli interventi di reintegro dei contingenti operativi delle Polizie provinciali. Per rendere veramente efficaci tali interventi, risulta necessario **prevedere che le suddette assunzioni non vadano ad incidere sul tetto massimo disponibile per ciascun ente**. Si chiede pertanto di intervenire con una modifica della vigente normativa nel senso di seguito prospettato:

- adottare una norma recante *"Misure in materia di Polizia provinciale"* per la quale si propone il seguente testo: *«Ai sensi dell'articolo 5, comma 3 del Decreto Legge 19 giugno*

2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2015, n. 208 e successive modificazioni, qualora le disposizioni regionali mantengano le funzioni di polizia amministrativa locale ed il relativo personale presso le Province e le Città metropolitane per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali di cui all'articolo 1, comma 89 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, con copertura dei relativi oneri, le Province e le Città metropolitane possono assumere personale addetto a tali funzioni, senza incidere sulle rispettive facoltà assunzionali, previa sottoscrizione di convenzione con la Regione per la copertura continuativa dei relativi oneri;»;

- adottare una norma recante “Disposizioni in ordine al personale per funzioni delegate” per la quale si propone il seguente testo «Le Province e le Città metropolitane, se delegate all'esercizio di funzioni con legge regionale emanate in attuazione dell'articolo 1, comma 89 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, sono autorizzate ad assumere, con aumento della rispettiva dotazione organica e senza incidere sulle rispettive facoltà assunzionali, nei limiti delle risorse continuative erogate dalle medesime disposizioni regionali ad integrale copertura dei relativi oneri;»
- in alternativa, considerato l'imminente avvio della revisione delle disposizioni della Legge Delrio n. 56/2014 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni dei comuni e fusioni dei comuni” come recentemente annunciato da ambienti governativi, si propone di inserire nuovamente tra le “funzioni fondamentali” le attività di vigilanza ittico-venatoria e ambientale, onde consentire alle Province e alle Città Metropolitane di ricostituire i relativi corpi di polizia per il più proficuo esercizio delle funzioni in questione.
- ovvero, preferibilmente, per rimediare in modo definitivo alla dicotomia fra aspetti normativi, amministrativi e gestionali (Regioni) e funzioni di controllo e vigilanza (Province e Città Metropolitane), si auspica una modifica dell'art.117 comma h) della Costituzione al fine di consentire alle Regioni di dotarsi di corpi regionali di Polizia Amministrativa armata.

5) **Introiti della tassa di concessione governativa per l'attività venatoria**

Tenendo conto di quanto già esposto, si chiede di valutare di **trasferire integralmente alle Regioni** che sopportano gli oneri della gestione della fauna selvatica tutti i **proventi** che attualmente vengono introitati dallo Stato per **l'attività venatoria esercitata sul territorio**. Si richiede inoltre che tali risorse (sia quelle introitate dallo Stato che quelle introitate dalle Regioni, sempre attraverso i versamenti dei cacciatori) siano **vincolate alla gestione faunistico-venatoria**.

6) **Approvazione decreto per indennizzi al 100% dei danni provocati da fauna protetta**

Nonostante che lo schema di decreto sia stato già notificato alla Commissione Europea, e discusso in Conferenza Unificata in data 24 ottobre 2019, il suo iter non si è ancora concluso, giacendo da due anni in attesa di una formalizzazione, condizione necessaria per **l'applicazione del regime di aiuto di stato** che consente il **ristoro completo dei danni** (regime di aiuto SA.55614 (2019/N) “Modifica del regime di aiuti SA.51285 (2018/N) recante

modalità di concessione degli aiuti per gli indennizzi dei danni provocati da animali protetti”). La Lombardia, come altre Regioni, ha finora fatto ricorso ad altri strumenti, come il *deminimis* o il *temporary framework* che però hanno delle limitazioni quantitative (il *deminimis* agricolo è pari a 25.000,00 €) e temporali (il *temporary framework* scade al 31.12.2021 anche se è in itinere una proroga al 30/06/22).

La Regione Emilia-Romagna ha invece autonomamente notificato un provvedimento in ottemperanza agli orientamenti in materia di aiuti di Stato che consente di erogare indennizzi per danni e contributi per interventi di prevenzione in misura del 100%, ottenendo parere favorevole dalla Commissione Europea nel 2017 (Decisione del 27/11/2017 SA48094-2017/n).

Al fine di avere un quadro uniforme e stabile, occorre in ogni caso che il regime di aiuto di stato per gli indennizzi dei danni da fauna protetta, peraltro già notificato, possa applicarsi all'intero territorio nazionale attraverso la **definitiva approvazione del decreto interministeriale**.

7) Riattivazione comitato tecnico faunistico nazionale

Il Comitato è stato istituito ai sensi dell'art. 8 della legge 157/92 ed è scaduto in data 18.06.2014. Esso non è stato rinnovato in ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 12, comma 20 del D.Lgs. 6 luglio 2012. Il Comitato, trovandosi sotto il Mipaaf, sarebbe uno **strumento ideale** per riportare la discussione dei temi faunistico-venatori in seno a questo Ministero. La sua riattivazione non necessita di modifiche normative.

Roma, 3 novembre 2021