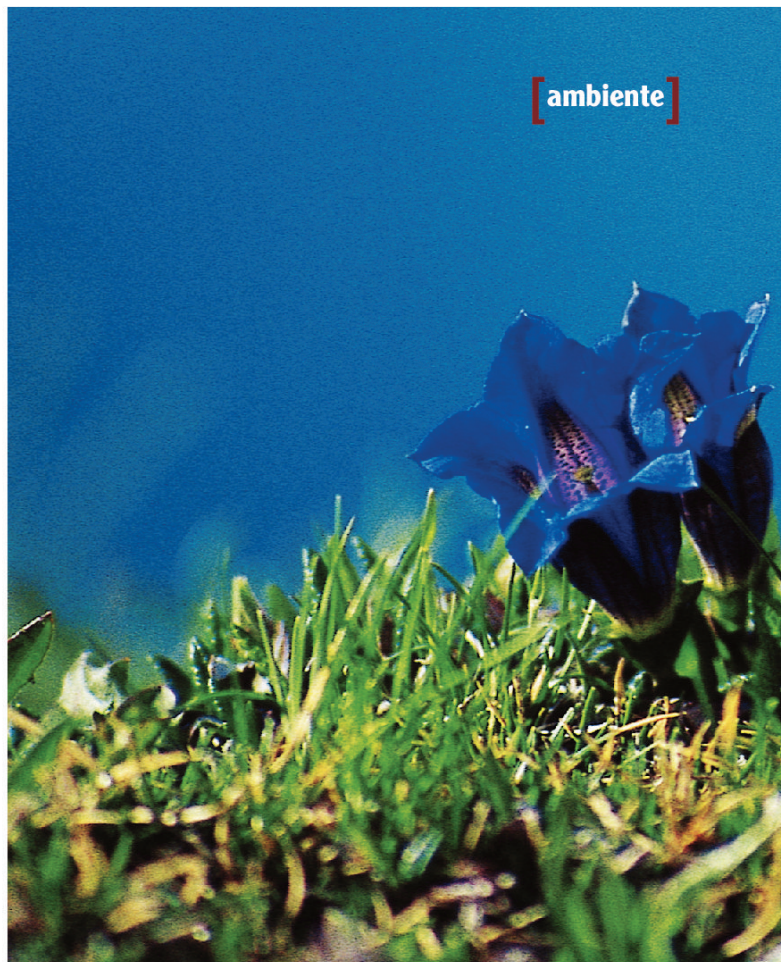


Rete Natura 2000

**Un problema solo italiano.
Per capirne di più**

Due recenti interventi giurisprudenziali (ordinanza n.6870/2005 del Tar Lazio) e legislativi (decreto legge n.251/2006) hanno proposto all'attenzione del mondo venatorio, agricolo e ambientalista la questione "Rete Natura 2000". Questione invero annosa posta che la previsione di questa "rete ecologica" europea si ricollega a direttive comunitarie certamente non recenti quali la direttiva "Habitat" (n.43 del 1992) e l'ancor più datata direttiva "Uccelli" (n.409 del 1979). Per meglio comprendere e valutare quanto accaduto è necessario ripercorrere la cronologia dei fatti occorsi a partire proprio dalle previsioni delle due direttive comunitarie e dagli obiettivi di tutela dalle stesse perseguiti. Obiettivi distinti anche se tra loro collegati. In specie, la direttiva "Uccelli", attraverso l'istituzione di zone di protezione speciale (in sigla, Z.P.S.), ha per obiettivo la tutela delle specie ornitiche di cui all'allegato I della direttiva stessa oltre che, più in genere, di tutta l'avifauna migratoria. Per contro, la direttiva "Habitat", attraverso l'istituzione di zone speciali di conservazione (in sigla Z.S.C., del cui procedimento di designazione i S.I.C./pS.I.C. costituiscono una fase preliminare), ha per obiettivo la tutela degli habitat naturali, della biodiversità, delle specie vegetali e delle ulteriori specie ani-



mali (per intenderci, quanto a queste ultime, delle specie ulteriori rispetto all'avifauna tutelata dalla direttiva "Uccelli").

ITALO FANTON

Questione annosa, dicevamo, ma non certamente trascurata dal nostro Legislatore che già con decreto presidenziale del 1997 (D.P.R. n.357, poi modificato con successivo D.P.R. n.120 del 2003) si è premurato sia di recepire nel nostro ordinamento giuridico la direttiva "Habitat" (la direttiva "Uccelli" era già stata recepita dalla legge n.157 del 1992) sia di definire una specifica disciplina di metodo, attuativa di Rete Natura 2000 in piena sintonia con i principi del diritto comunitario.

Proprio a questo riguardo, occorre opportunamente osservare come le direttive europee si limitino semplicemente a stabilire, come d'anzì detto, gli obiettivi di tutela, ma lascino agli stati membri il compito di disciplinare del tutto liberamente ed autonomamente i metodi e le modalità attraverso cui garantire il conseguimento degli obiettivi proposti. Così è avvenuto anche nel caso in esame.



L'iniziativa del Governo attraverso il decreto legge n. 251/2006

Ma, se così è stato, è lecito allora chiedersi cosa mai abbia spinto il Governo italiano ad approvare in tutta fretta un decreto legge "ferragostano" che, sebbene nelle premesse dichiarasse "ferma" la disciplina vigente (quella del D.P.R. 357/1997), per contro introduceva profonde e sostanziali modifiche della stessa. E, ancor prima, è altrettanto lecito chiedersi cosa mai sia successo in Italia in questi ultimi mesi tale da ingenerare una situazione di così alta conflittualità tra istituzioni (stato, regioni e province autonome) e soggetti portatori di interessi (associazioni ambientaliste, associazioni agricole e associazioni venatorie). Una situazione che è andata sviluppandosi in termini talmente aspri da indurre il Governo ad abbandonare la procedura parlamentare di conversione in legge del decreto in esame.

La criticità appare, se ci è permesso il rilievo, di matrice tipicamente italiana e confer-

ma un'invecchiata tendenza a far troppo spesso prevalere, negli interventi legislativi, la *facies* politica su ogni altra ragione e valutazione di merito. A volte, purtroppo, anche sul comune buon senso.

Vediamo allora di "dipanare la matassa" al fine di permettere a chi avrà la pazienza di leggerci una più approfondita comprensione della vicenda occorsa.

Abbiamo detto che lo Stato italiano ha già provveduto a definire la metodologia di tutela dei siti di Rete Natura 2000 attraverso l'autorevole fonte di un decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R. n.357/1997 – n.120/2003). Questo provvedimento ha dettato una disciplina specifica, assegnando:

- a) allo Stato il compito di stabilire i principi generali di conservazione attraverso apposite "Linee Guida" per la gestione di ZPS e ZSC.
- b) alle Regioni/Province autonome il compito di stabilire misure di conservazione sia di natura provvisoria (in attesa della definitiva istituzione dei siti) sia di natura definitiva, da articolarsi secondo le anzidette Linee Guida di fonte ministeriale.

Ebbene, per quanto concerne lo Stato, va detto che il compito assegnatogli risulta ad oggi puntualmente assolto posto che le previste Linee Guida non solo sono state elaborate (attraverso uno studio svolto dalla Lega Italiana per la Protezione degli Uccelli L.I.P.U. e dalla Direzione per la protezione della natura presso il Ministero dell'Ambiente), ma sono state già formalmente adottate con decreto del predetto ministero emesso in data 3/9/2002.

Non altrettanto può dirsi dell'operato delle Regioni e delle Province autonome. Ma su questo aspetto torneremo più avanti.

Il cd. "decreto Ronchi": un decreto... che non c'è

Va però ricordato che, prima che il decreto presidenziale n.357/1997 dettasse la disciplina commentata, il Comitato per le aree naturali protette previsto dalla legge n.394/1991 aveva ritenuto di interessarsi della questione, deliberando in data 2/12/1996 di assoggettare ZPS e SIC/

ZSC alla tutela prevista per i parchi e le riserve naturali (artt.6-11 l.n.394/1991, divieto assoluto di caccia). Si è parlato e si continua a parlare, a questo riguardo, di “decreto Ronchi” (dal nome dell’allora Ministro dell’Ambiente), ma si tratta di un’espressione non corretta posto che, in realtà, nessun decreto è mai stato emanato dal predetto ministro e la deliberazione 2/12/1996 che, secondo le previsioni di cui alla legge n.394/1991 (art. 5), avrebbe dovuto trovare successiva attuazione proprio da parte del Ministro dell’ambiente - è rimasta invece del tutto inattuata. Anche a seguito - è bene ricordarlo - dell’entrata in vigore, dopo pochi mesi, del D.P.R. 357/1997.

Il problema è insorto allorquando il Ministro Matteoli, nella primavera del 2005, ha ritenuto di metter mano alla materia richiamando le previsioni dettate dal D.P.R.n.357/1997 e altresì affermando –riteniamo per mera completezza di disciplina- l’annullamento dell’inattuata delibera 2/12/1996 del Comitato AA.PP. È stato allora che il Tar Lazio, su ricorso proposto da un’associazione ambientalista contro il predetto decreto Matteoli, è intervenuto, sostenendo che l’annullamento della delibera 2/12/1996 avrebbe fatto immediatamente venir meno, per ZPS e ZSC, la tutela accordata dalla legge n.394/1991 prima ancora che le Regioni e le Province autonome avessero provveduto ad approntare altre misure salvaguardia adeguate e alternative. Dal che la “sospensiva” accordata e confermata altresì dal Consiglio di Stato in sede di reclamo.

Occorre però osservare che le pronunce giurisprudenziali citate (in forma più esplicita il Consiglio di Stato) in realtà non hanno disposto per un’applicazione definitiva a ZPS e ZSC dei vincoli di tutela imposti dalla legge n.394/1991. In particolare, l’ordinanza n.797/06 emessa dal Consiglio di Stato in data 14/02/2006 (in sede di reclamo avverso la sospensiva comminata dal T.A.R. Lazio) ha testualmente affermato che la disapplicazione delle misure di protezione di cui alla legge n.394/1991 indicate dal T.A.R. Lazio avrebbe determinato *“l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima dell'individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate”*. Con questo ribadendo che la disciplina ex lege n.394/1991 doveva essere applicata solo in

via provvisoria sino all’adozione da parte delle Regioni/Province autonome di adeguate misure di conservazione, come previsto dalla disciplina del DPR n.357/1997 (misure, invero, già adottate da talune regioni italiane).

I contenuti del decreto legge n. 251/2006

Questi, quindi, i termini della questione a fronte dei quali il Governo italiano ha deciso di intervenire, nello scorso mese d’agosto, adducendo la necessità di garantire misure di conservazione per le Z.P.S. alternative rispetto a quelle dettate dalla legge n.394/1991 e imposte dal Tar Lazio.

Secondo il Governo, il decreto legge n.251/2006, pur a fronte dell’introduzione di alcune limitazioni, avrebbe comunque permesso ai cacciatori italiani di cacciare in 4 milioni di ettari: tale la superficie delle Z.P.S. date per istituite sul territorio italiano. L’intervento legislativo avrebbe poi risolto problemi derivanti dalle procedure di infrazioni aperte nei confronti dello Stato italiano per inesatta applicazione del cd. prelievo in deroga alla direttiva “Uccelli” (ma non è questo aspetto che qui interessa commentare).

Il postulato governativo suscita, in verità, fondati motivi di dubbio. Innanzitutto a riguardo dei dati dichiarati. Secondo fonti del Ministero dell’Ambiente, al 30/09/2005 risultavano istituite sul territorio italiano Z.P.S. per poco meno di tre milioni di ettari (ha.2.949.800, per l’esattezza), il 70% delle quali, però, già ricomprese in aree naturali protette ad altro titolo (parchi/riserve naturali *ex lege* n.394/1991 e quindi interdette alla caccia). Ciò significa che il territorio occupato da ZPS e direttamente interessato dall’attività venatoria risulterebbe pari al residuo 30%, vale a dire circa 900.000 ettari (e non certamente a 4 milioni di ettari). Ma neppure ci sentiamo condividere né in tutto né in parte le limitazioni che il Governo avrebbe voluto introdurre sotto forma di “misure di conservazione generali e inderogabili”, vale a dire applicabili indistintamente a tutte le ZPS (da quelle alpine a quelle mediterranee) e vincolative per tutte



le Regioni e le Province autonome. Un “dazio” quest’ultimo, da pagare senza plausibili giustificazioni tecnico-scientifiche prima ancora che giuridiche. Spiegabile forse, lo ribadiamo, per quella *facies politica* che impone accondiscendenza alle aspettative della componente “verde” e pregiudizialmente antivenatoria della compagine di governo, per la quale ogni e qualsiasi limitazione portata alla caccia italiana (in termini di divieto di specie cacciabili, di riduzione di tempi e di modi di caccia) continua ad essere un fine da perseguire con qualsiasi mezzo, anche se del tutto insostenibile sotto il profilo giuridico, scientifico e, prima ancora, logico.

Un esempio per tutti: la Z.P.S. “Risaie della Lomellina”

Un esempio per tutti. In Lombardia, nella provincia di Pavia, è stata identificata una ZPS di circa 30.000 ettari, denominata “Risaie della Lomellina”, che ha quale *obiettivo di tutela* la protezione degli areali di nidificazione degli ardeidi (aironi, garzette, nitticore). Si tratta di un areale liberamente aperto all’attività venatoria, gestito

da un ATC (con la presenza di qualche riserva di caccia privata) e non comprendente aree naturali protette ex lege n.394/1991. Ebbene: posto che il periodo di nidificazione delle specie tutelate è primaverile e posto che queste specie risultano comunque vietate alla caccia, che senso avrebbe - come invece imposto dal decreto legge governativo - posticipare l’apertura della stagione venatoria alla prima domenica di ottobre ed anticiparne la chiusura al 31 dicembre? Quale interferenza può avere sulla nidificazione degli ardeidi l’attività venatoria diretta ad altre specie ed esercitata in periodi temporali così distanti rispetto a quelli di riproduzione delle specie tutelate? E, se comunque si volesse ipotizzare un’interferenza (che non esiste) tra caccia e nidificazione degli aironi, come si spiegherebbe allora che l’attività venatoria protratta per secoli in questi areali non ha sino ad oggi arrecato pregiudizio alcuno agli ardeidi e alla loro riproduzione?

E ancora: sempre il predetto decreto-legge vorrebbe vietare il ripopolamento faunistico (se non attuato con fauna selvatica catturata in zone di ripopolamento finitime), permettendo il ripopolamento “pronta-caccia” solo nelle aziende

faunistiche private e non in “terreno libero”.

Bene: consideriamo sempre l'ipotesi della stessa ZPS pavese (Risaie della Lomellina), il cui territorio è compreso in parte in un ATC provinciale in parte in aziende agrofaunistico venatorie private. Cerchiamo di capire perché queste ultime possano “lanciare” i fagiani pronta-caccia e questo non sia invece possibile nell'ATC. Francamente non ne comprendiamo la ragione. Se l'immissione di fauna allevata può arrecare pregiudizio agli ardeidi, non si vede perché questo pregiudizio possa verificarsi solo nel territorio gestito dall'ATC e non nel confinante territorio di un'azienda venatoria privata. Quel che ne risulta, e questo sì che appare evidente, è che siffatta prescrizione andrebbe a premiare gli istituti faunistico-venatori privati (le riserve di caccia) e i cacciatori che possono (economicamente) permettersi di accedere a discapito dei cacciatori che tali possibilità non hanno e che debbono “accontentarsi” di cacciare in un ATC, dando luogo ad un'ingiustificabile e odiosa discriminazione. Vero è che l'immissione di fauna d'allevamento non costituisce certamente l'apice delle regole di gestione faunistico-venatoria del territorio. Ma è altrettanto vero che sono queste stesse regole ad imporre il ricorso a tali soluzioni là dove gli indici di densità venatoria appaiono talmente elevati da non permettere alternative sostenibili. In ogni caso, pensare di risolvere un problema di questa portata introducendo una serie di norme “generaliste” per le ZPS appare francamente fuori luogo oltre che inappropriato rispetto allo spirito delle direttive comunitarie.

Cosa chiedono le Direttive Comunitarie

La disciplina dei siti di Rete Natura 2000 (ZPS o ZSC che siano) deve, invece, partire da un postulato esattamente antitetico rispetto all'impostazione proposta dal decreto legge governativo: quello di adeguare le misure di conservazione alla specifica tipologia degli areali e delle specie da proteggere. Nessuna attività umana, ricordiamolo, è aprioristicamente vietata dalle direttive comunitarie: nemmeno la caccia. Divieti e limitazioni devono, invece, trova-

re applicazione là dove le ccdd. attività antropiche siano in tutto o in parte incompatibili con gli obiettivi di tutela che le direttive comunitarie propongono.

Questo significa che la stessa attività venatoria non può mai essere vietata in modo *aprioristico*, ma deve esserlo solo dove e quando sussistano comprovate ragioni di interferenza e pregiudizio rispetto agli *obiettivi di tutela* perseguita da una Z.P.S. o da una Z.S.C.. Il che, peraltro, altro non significa che affermare, anche in questa materia, quel *principio di sostenibilità* che è peculiare delle politiche europee. Ancora un esempio a proposito: il decreto legge avrebbe inteso limitare l'attività di addestramento-cani in tutte le Z.P.S., consentendola solo a partire dalla seconda domenica di settembre. Ebbene, sempre nelle Risaie della Lomellina, l'attività di addestramento-cani (che comunque non è attività venatoria ed ammesso che sia mai stata sino ad ora permessa stante l'attività agricola di risicoltura...), certamente non dovrà essere svolta in concomitanza con i periodi di nidificazione degli ardeidi, ma non sussiste ragione né giuridica né scientifica né logica che ne impedisca lo svolgimento (risicoltura permettendo) ad agosto/settembre, quando gli ardeidi hanno ormai ampiamente completato la fase riproduttiva. Che motivo c'è, allora, di vietare questa possibilità in modo del tutto aprioristico?

Conclusioni

Ecco perché la valutazione e l'adozione delle misure di protezione e di conservazione, pur improntata a criteri scientifici uniformi (dettati dalle Linee Guida ministeriali di cui abbiamo detto), deve essere fatta non con divieti generalizzati ed indiscriminati, ma con riguardo ai casi specifici.

E allora, nel rispetto del principio di sussidiarietà, chi meglio di ciascuna Regione o Provincia autonoma, vale a dire le istituzioni pubbliche più “vicine” al problema, può conoscere le esigenze ambientali del proprio territorio e studiare le misure di protezione più opportune?

Pertanto, se possiamo permetterci la formulazione di alcuni auspici conclusivi (anche e

soprattutto in considerazione della preannunciata decadenza del decreto legge n.251/2006), riterremmo di proporre i seguenti:

- 1) chi ha la responsabilità di governo abbia la forza di superare la mera *facies politica* delle questioni e di rifuggire da ogni accondiscendenza verso malcelate strategie volte a colpire la caccia “pur di colpirla” (il famoso “fine che giustifica ogni e qualsiasi mezzo” tanto caro alla componente ambientalista-antivenatoria); l’attività venatoria - se praticata nel rispetto di regole adeguate - è perfettamente compatibile con gli obiettivi di tutela della natura e della biodiversità;
- 2) che si affronti con serietà e con rigore il problema della tutela ambientale, sviluppando in merito una maggior coscienza sociale. La tu-

tela ambientale non può continuare ad essere prerogativa di pochi: è e deve essere fatta propria (prima ancora che imposta come dovere) da tutta la comunità sociale;

- 3) che, per quanto concerne l’attuazione di Rete Natura 2000, Regioni e Province autonome tornino a far valere le proprie competenze, nei termini e nei modi delineati dal D.P.R. 357/1997, una disciplina normativa che c’è e non chiede altro se non di essere applicata. Ci risulta che, ad oggi, solo alcune Regioni abbiano già provveduto a disciplinare la materia (Lombardia, Toscana, Veneto). E’ necessario che anche le altre Regioni vi provvedano celermente, adottando misure di conservazione adeguate ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di tutela posti dalle direttive comunitarie. Altro non serve. ■