

Un quesito su valutazione di incidenza sui calendari venatori

Domanda: Negli ultimi anni, l'ISPRA, per poter legittimamente autorizzare la caccia nelle ZPS – all'evidenza nei limiti dettati dal DM 17 ottobre 2007 n.184 - ha più volte raccomandato le Regioni di sottoporre i calendari venatori a valutazione di incidenza, specificando altresì che tale valutazione dovrebbe essere effettuata sito per sito, avendo a riferimento il relativo formulario o il piano di gestione ove approvato. Solitamente, tuttavia, le Regioni disattendono tale indicazione, atteso che l'art.5 del DPR 8 settembre 1997 n.357 come modificato fa obbligo di sottoporre a valutazione i soli Piani Faunistico Venatori, e non già i calendari. Quale posizione deve intendersi corretta?

Risposta (a cura dell'Avv. Valentina Stefutti): Per rispondere al quesito proposto, di notevole interesse, è opportuno tracciare, in via preliminare, un breve quadro normativo di riferimento. L'articolo 6, n. 2, della direttiva Habitat, in combinato disposto con l'articolo 7 della stessa, impone agli Stati membri di adottare opportune misure per evitare, nelle ZPS, il deterioramento degli habitat nonché le perturbazioni significative incidenti sulle specie per le quali tali zone sono state designate.

Il successivo comma 3 dell'art.6 della Direttiva 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat) prevede che “qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica. “

L'articolo 6, n. 3, della direttiva Habitat introduce quindi un procedimento diretto a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito interessato, ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, può essere autorizzato solo se esso non pregiudicherà l'integrità di tale sito mentre l'articolo 6, n. 2, della detta direttiva stabilisce un obbligo di protezione generale consistente nell'evitare deterioramenti nonché perturbazioni che potrebbero avere effetti significativi rispetto agli obiettivi della direttiva.

Tale articolo è stato recepito nell'ordinamento italiano con l'art. 5 (“Valutazione di incidenza”) del Decreto del Presidente della Repubblica n. 357 dell'8 settembre 1997 e s.m.i. che, al comma 1, inserisce tra i piani e progetti subordinati a Valutazione di incidenza, anche i Piani Faunistico-Venatori.

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

Al contempo, il successivo art.6 comma 2 del testè citato DPR prevede che gli obblighi derivanti dagli artt. 4 e 5 del decreto, tra cui quello di espletare la valutazione di incidenza, si applichino anche alle Zone di protezione speciale.

La Valutazione di Incidenza, unitamente alle misure di conservazione di cui agli articoli 4 della Direttiva Uccelli, 6 della Direttiva Habitat, 4-6 del DPR n. 357/97 e di cui al Decreto 17 ottobre 2007 n.184 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché ai piani di gestione previsti dalla medesima normativa, è strumento atto a garantire adeguata protezione per i siti della Rete Natura 2000.

Ogni Stato membro ha dunque l'obbligo di prevedere misure di conservazione ovvero adeguati piani di gestione, provvedendo al contempo a garantire che ogni piano e progetto avente luogo in un sito della Rete o effetto su di esso, qualora non direttamente legato o necessario alla gestione del sito medesimo, deve essere sottoposto a Valutazione di Incidenza, senza la quale (o nel caso essa non abbia conseguito esito positivo) non può essere autorizzato.

Come detto, i Piani Faunistico-Venatori rientrano appieno, per espressa previsione normativa, in queste fattispecie. Non a caso, la recente sentenza del 4 marzo 2010 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sezione II, resa nella causa C-241/08, ha ribadito e rafforzato l'obbligo di sottoporre il Piano Faunistico-Venatorio a opportuna Valutazione di Incidenza, in assenza della quale (o ad esito negativo della medesima) il Piano deve considerarsi non in regola con le prescrizioni comunitarie.

Ciò, con la logica conseguenza che l'attività venatoria nei siti della Rete Natura 2000 (ZPS - Zone di Protezione Speciale e SIC – Siti di Importanza Comunitaria) non possa essere considerata ammissibile. Pertanto, come peraltro confermato dalla giurisprudenza più consolidata formatasi sul punto (cfr. *ex ultimis* Tar Sicilia n.638/10) la Regione ha l'obbligo di sottoporre a Valutazione di Incidenza il proprio Piano Faunistico Venatorio e, nelle more della medesima (ovvero nel caso di un suo esito interamente o parzialmente negativo), sancire il divieto di caccia nei siti della Rete Natura 2000 (ZPS - Zone di Protezione Speciale e SIC – Siti di Importanza Comunitaria) inclusi al suo interno.

Questo, in termini generali. Al contempo, risulta assolutamente esatto quanto riferito nel quesito proposto, atteso che l'ISPRA ha più volte raccomandato di sottoporre a valutazione non soltanto gli strumenti di pianificazione faunistico-venatoria, ma anche i calendari, al fine di valutare compiutamente l'impatto che le pratiche connesse all'esercizio venatorio possono spiegare sugli habitat e le specie di interesse comunitario.

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

Ciò posto, deve essere doverosamente considerata la circostanza che in moltissime Regioni, i Piani Faunistico Venatori, in molti casi risalenti e addirittura scaduti, non risultano essere stati sottoposti a valutazione.

La questione è stata affrontata, con persuasiva motivazione, dal Tar Sicilia, sezione di Palermo, che, sul punto, ha chiarito che *“a prescindere, infatti, dalla riconducibilità del calendario in sé alla nozione di “piano o progetto” di cui all’art. 5 del D.P.R. 357/1997 ed all’art. 6 n. 3 della direttiva Habitat (cfr. per una interpretazione estensiva della nozione Corte Giustizia CE, Sez. II, 14.01.2010, n. 226, nel procedimento C-226/08; e soprattutto Corte Giustizia CE, 07.09.2004, n. 127, nel procedimento C-127/02 (nella pronuncia in discorso, vincolante anche per i Giudici Nazionali, la Corte di Giustizia ha significato che anche l’attività di pesca, in tutto e per tutto equiparabile, quanto agli impatti spiegati, all’attività venatoria, debba essere anch’essa sottoposta ad adeguata valutazione), vi è di certo che esso, nella misura in cui recepisce le indicazioni di un Piano faunistico venatorio che illegittimamente non è stato oggetto della valutazione di incidenza, autorizzando la caccia nelle ZPS (sia pure nel rispetto dei limiti minimi imposti dall’art. 5 del D.M. 17.10.2007) ed in prossimità dei SIC, si presta a diventare un facile strumento di elusione e violazione della normativa comunitaria.*

Se, infatti, in presenza della doverosa valutazione di incidenza fatta a monte, in sede di pianificazione dell’attività venatoria, può dirsi rispettata l’esigenza di ponderare, secondo gli standards comunitari, gli effetti di tale attività sulle zone sottoposte alla protezione dalla Rete Natura 2000, lo stesso non può dirsi ove tale valutazione manchi, perché in tale modo i singoli calendari venatori, che richiamano e concretizzano quell’attività (illegittimamente) pianificata, attualizzano sulle dette zone protette il pericolo di danno che proprio la valutazione di incidenza è chiamata a scongiurare.

Nella necessaria ottica di garantire gli “effetti utili” della direttiva comunitaria sopra richiamata, deve allora ritenersi che, in presenza di un Piano faunistico venatorio non sottoposto a valutazione di incidenza, debbano esserlo i calendari venatori che autorizzino la caccia nelle ZPS od in zone limitrofe ad essi ed ai SIC, in maniera da scongiurare effetti negativi su tali siti protetti”.

Da ultimo, neppure potrebbe convalidarsi la tesi della non necessità di sottoporre a valutazione il calendario laddove, in concreto, l’attività venatoria venga svolta nel rigoroso rispetto di quanto stabilito dall’art.5 del DM 17 ottobre 2007 n.184, che reca “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)” nonché delle disposizioni regionali di riferimento.

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.

Pare invero evidente come i due strumenti, la valutazione di incidenza di piani e progetti da un alto, e di adeguate misure di conservazione di specie ed habitat dall'altro rispondano a finalità affatto diverse tra di loro, in un contesto in cui, se così non fosse, non si capirebbe per quale ragione il Legislatore, peraltro in recepimento delle Direttive Europee 79/409/CEE (oggi 147/09/CE) e 92/43/CEE le abbia previste entrambe.

Pubblicato il 2 settembre 2011

Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.