

Azione 3 del Piano Operativo UZI - "Analisi e indirizzi per la gestione dei conflitti tra presenza del lupo e attività zootecniche"

Sotto azione 3.2 - "Indennizzo dei danni, sussidi e incentivi"

Azione 3.2.b

Raccolta e analisi comparativa dei regolamenti in vigore nelle diverse regioni italiane

Ilaria Guj, G. Catullo, P. Ciucci, F. De Cristo, C. De Rosa, A. Menzano, E. Tosoni, L. Vielmi,
V. Salvatori

Istituto di Ecologia Applicata

Via B. Eustachio 10

00161 Roma

Unione Zoologica Italiana

Viale dell'università 32

00185 Roma

Novembre 2016

Guj I., Catullo G., Ciucci P., De Cristo F., De Rosa C., Menzano A., Tosoni E. Vielmi L. & V. Salvatori (2016). Raccolta e analisi comparativa dei regolamenti in vigore nelle regioni italiane per la gestione del danno da predatori al patrimonio zootecnico. Relazione tecnica. Istituto di Ecologia Applicata e Unione Zoologica Italiana per conto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Questa indagine è stata svolta nell'ambito della convenzione tra MATTM e UZI per “Azioni di supporto per la conservazione di specie faunistiche a rischio di estinzione” nel periodo febbraio-novembre 2016. I contenuti e le interpretazioni sono da considerarsi frutto di analisi e considerazioni indipendenti degli autori e non rappresentano la posizione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

1. Sommario

INTRODUZIONE.....	4
METODI.....	4
RISULTATI.....	5
DISCUSSIONE.....	5
Le regioni e le norme.....	5
Autore del danno.....	7
Oggetto del contributo e percentuale del valore stimato restituito.	7
La denuncia.....	8
L'accertamento.....	9
Criteri di esclusione dal contributo.....	10
Valutazione.....	11
Liquidazione	12
Prevenzione	12
CONCLUSIONI.....	13

INTRODUZIONE

La gestione del lupo in Italia, e del conflitto che si genera fra conservazione di una specie protetta da norme nazionali e internazionali e attività antropiche non può prescindere dall'omogeneità delle norme che sono implicate nella prevenzione e indennizzo dei danni provocati dal predatore selvatico sul bestiame. Il lupo è una specie ormai presente su gran parte del territorio nazionale, che va gestita su ampi distretti. I branchi possono occupare dei territori a cavallo del confine di regioni diverse ed è necessario che la loro gestione, come le misure di conservazione legate alla prevenzione e all'erogazione dei contributi, siano omogenee su tutto il territorio dove la specie è presente, salvo necessità gestionali locali particolari, sia perché la specie stessa ne benefici, sia perché gli allevatori residenti in aree diverse non subiscano trattamenti diversi a seconda della regione di residenza.

In questo senso, l'obiettivo di questa relazione è effettuare un'analisi delle normative regionali in vigore per verificare se esse seguono indirizzi e criteri omogenei o meno ed evidenziare situazioni di criticità rispetto alle quali sarebbe opportuno prevedere dei correttivi.

METODI

Nel corso dell'estate 2016 sono state raccolte le norme nazionali e regionali, attualmente in vigore, relative all'indennizzo dei danni arrecati al patrimonio zootecnico dal lupo o da cane: leggi nazionali, leggi regionali, deliberazioni di giunta regionale o provinciale nel caso delle Province Autonome, regolamenti UE e di interesse nazionale e altri provvedimenti simili. I testi raccolti sono stati analizzati al fine di redigere delle tabelle sintetiche che contenessero le seguenti informazioni:

- Argomento della norma che individua i provvedimenti per l'indennizzo
- Oggetto del contributo
- Percentuale del contributo erogato rispetto alla stima del danno
- A chi bisogna inoltrare la denuncia?
- Entro quando bisogna inoltrare la denuncia?
- Chi è incaricato dell'accertamento?
- Compiti dell'accertatore
- Quando va effettuato l'accertamento?
- Quando trasmettere la richiesta di contributi?
- Criteri di esclusione dal contributo
- Valutazione del danno
- Liquidazione del danno
- Prevenzione
- Regime di aiuti in *de minimis*
- Indennizzo, risarcimento o contributo
- Autore del danno

I contenuti delle tabelle sono stati poi confrontati per tipo di informazione e discussi nell'omonimo paragrafo.

RISULTATI

Sono state raccolte ed analizzate le normative di 16 regioni e 2 Province Autonome italiane: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige: Trento, Trentino Alto Adige: Bolzano, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. Di fatto è stata coperta l'intera Italia peninsulare con la sola eccezione della Calabria, in quanto questa regione attualmente non dispone di una normativa specifica sugli indennizzi dei danni da lupo.

L'analisi ha incluso anche riferimenti a tre Leggi Nazionali (L.N. 281/91; L.N. 394/91; L.N. 157/92) e, quando necessario, a Regolamenti Comunitari.

Per facilitare la lettura i risultati sono stati riassunti all'interno di tabelle specifiche per regione/provincia autonoma che sono riportate in Appendice.

DISCUSSIONE

Le regioni e le norme

Ad esclusione della Sicilia e della Sardegna, dove il lupo non è presente, tutte le regioni dell'Italia peninsulare hanno normative che prevedono l'assegnazione di contributi a favore degli allevatori che subiscono una perdita del patrimonio zootecnico (danno) per un evento predatorio causato dal lupo, o da canidi, ad eccezione della regione Calabria, benché in essa il lupo sia stato sempre presente, anche quando la popolazione italiana di lupo era ridotta ai minimi storici. Le varie normative regionali fanno riferimento a tre leggi nazionali:

- la L.N. n°157 del 1992 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”, che all'Art.26 prevede l'istituzione presso le regioni di un fondo dedicato al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica, in particolare quella protetta;
- la L.N. n°394 del 1991 o “Legge Quadro per le Aree protette”, che all'articolo 15 prevede che l'Ente Parco è tenuto a indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco
- ed infine la L. N. n° 291 del 1991 o “Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo”, che prevede al comma 5 dell'Art. 3 “Al fine di tutelare il patrimonio zootecnico le regioni indennizzano gli imprenditori agricoli per le perdite di capi di bestiame causate da cani randagi o inselvaticiti, accertate dal servizio veterinario dell'unità sanitaria locale”.

D'altra parte, il panorama delle normative regionali che prevedono contributi per i danni da fauna selvatica è molto vario, disomogeneo e offre una pluralità di soluzioni, e anche di lacune. La maggior parte delle regioni/province autonome (Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Marche, Puglia, Campania e Liguria) si rifanno direttamente alle leggi regionali sulla fauna omeoterma che regolano la materia venatoria e che quindi recepiscono la L.N. 157/92. I fondi per i contributi sono stanziati in adeguati capitoli dei bilanci regionali ed elargiti sulla base della richiesta dell'allevatore che ha ricevuto il danno a seguito della presentazione di una domanda corredata di

idonea documentazione. Altre regioni hanno emanato delle leggi specifiche che disciplinano esclusivamente il sistema dei contributi per danni da fauna selvatica (e in alcuni casi inselvaticità) come la Provincia di Bolzano, la Val d'Aosta, l'Umbria e la Basilicata.

Il Molise, l'Abruzzo, e potremmo aggiungere anche la Toscana con il suo recentissimo "Accordo Lupo", hanno invece emanato delle leggi che individuano nella tutela di alcune specie di particolare valore faunistico il fulcro della norma, da cui discende anche la necessità di erogare contributi per i danni da esse prodotti, quindi cambiando totalmente il punto di vista del problema. La Toscana è anche la prima regione che ha previsto di dare contributi agli allevatori che hanno subito un danno tramite le misure finanziarie del Piano Regionale Agricolo Forestale (PRAF).

Il Lazio e il Veneto hanno promulgato delle leggi il cui oggetto è tutta la gestione della fauna selvatica, dalle misure per la conservazione al controllo, e in esse rientrano anche le norme specifiche per i danni da essa prodotti.

Caso unico è quello della Regione Emilia Romagna che prevede l'erogazione dei contributi per il lupo attraverso la legge sul randagismo. Quasi tutte le regioni, si sono dotate di regolamenti interni più o meno dettagliati o Deliberazioni di Giunta Regionale (d'ora in poi Dgr) che disciplinano le procedure per la richiesta dei contributi per i danni e individuano i fondi regionali da utilizzare per il pagamento degli indennizzi.

Infine, la Lombardia ed il Piemonte hanno attivato un sistema di risarcimento basato sulla stipula di assicurazioni individuali e collettive con società assicurative, rispettivamente la Generali Ina Assitalia e il Consorzio di Smaltimento Rifiuti di Origine Animale (Co.Sm.An.) e che sono finanziate dalla regione stessa con i suoi fondi e tramite il versamento di una quota da parte degli allevatori. In seguito alla recente abolizione e riorganizzazione delle Province volute dalla legge del 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" di fatto le Regioni hanno avocato a sé le competenze prima delegate alle Province. Nelle more della formale riassegnazione delle competenze, alcune regioni hanno momentaneamente sospeso l'erogazione dei fondi nell'attesa che siano legiferati nuovi regolamenti ad hoc (es. Regione Lazio).

Regime di aiuti in de minimis. Con il Regolamento UE n°1403 del 2013 sono stati applicati al settore agricolo gli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali. Questo significa che un singolo allevatore, la cui attività abbia i requisiti previsti dalle norme del commercio, non può avere contributi economici che si configurano come aiuti di Stato la cui somma complessiva in tre anni di esercizio finanziario superi i 15.000 Euro. Poiché i contributi che vengono devoluti agli allevatori per l'indennizzo dei danni da fauna selvatica (o inselvaticità) nonché per l'installazione di opere di prevenzione si configurano come aiuti di Stato, molte regioni fra cui Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Val d'osta e Veneto hanno approvato specifiche Dgr allineandosi al Regolamento 1408/13 per l'applicazione del regime dei minimi. Alcune regioni (come Marche, Puglia, Val d'Aosta, Veneto) già prevedono nella documentazione da presentare per la denuncia di danno o successivo rimborso da parte degli allevatori, anche un'autocertificazione che riporti il totale dei contributi ricevuti (o l'assenza di essi) ai fini del conteggio del limite previsto dal regime degli aiuti in *de minimis*. Questi provvedimenti da una parte rispondono all'esigenza dei governi regionali di risparmiare sul totale dei fondi assegnati all'indennizzo dei danni, dall'altra non rispondono invece all'esigenza stessa per cui erano nati questi contributi, cioè salvaguardare gli allevatori e contemporaneamente proteggere e conservare alcune specie di fauna selvatica protetta, diminuendo i livelli di conflitto ai fini di una coesistenza possibile fra attività antropiche e predatori selvatici. In questo senso il documento dell'Unione europea "Orientamenti dell'Unione Europea per gli Aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020" Documento informativo UE 204/C – 2014/01" dell'Unione Europea suggerisce al punto 1.2.1.5 "Aiuti destinati a indennizzare i danni causati da animali protetti" la possibilità di una deroga al regime dei minimi relativamente ai danni provocati da specie protette, alla quale le regioni devono ancora adeguarsi formalmente.

Terminologia. Nelle varie normative regionali italiane esiste una grande variabilità di termini e spesso un uso non corretto degli stessi. Gli autori del danno sono ad esempio definiti nelle varie normative oltre che fauna selvatica o a fauna selvatica protetta, come previsto dalla normativa, anche come: “specie animali di notevole interesse faunistico, selvaggina, grandi carnivori, specie di interesse scientifico, animali predatori, specie in Direttiva Habitat” e così via. Altro punto saliente della terminologia usata in maniera scorretta è che i termini *risarcimento* e *indennizzo* non sempre sono utilizzati nella maniera appropriata, ma spesso sono utilizzati in maniera interscambiabile fra loro o come sinonimi di contributo. Per *risarcimento* s’intende invece il pagamento di un contributo pari al valore del danno subito, mentre per *indennizzo* s’intende un contributo che viene elargito come compenso, a titolo di riparazione di un danno subito, non necessariamente pari al valore del danno subito. In materia giudiziaria infatti mentre il *risarcimento* è imposto dalla legge nel caso di un danno “ingiusto” subito, l’*indennizzo* è invece previsto quando il soggetto leso non ha subito un danno ingiusto, ma la situazione è tale che risulta comunque opportuno stabilire una somma in denaro per equilibrare una situazione che potrebbe diventare ingiusta. Ne deriva automaticamente che ad esempio, un contributo pari al 100% del valore dell’esemplare perduto equivarrebbe ad un *risarcimento* se non sussistono altri eventuali danni secondari (es. perdita della produzione latte); se invece i danni secondari o indotti sussistono, e non vengono *risarciti*, si tratta di un *indennizzo*. In generale sembrerebbe più opportuno utilizzare solo la parola *indennizzo*, piuttosto che *risarcimento*, anche perché il suo utilizzo potrebbe dar luogo a ricorsi giudiziari per la mancata corresponsione del totale del valore del danno.

Autore del danno

La maggior parte delle leggi prevedono il pagamento del solo danno da lupo, pochissime prevedono l’erogazione sia per danni prodotti da cani che da lupi (es. Basilicata, Marche, Piemonte, Toscana, Val d’Aosta). Nel caso si prevedano *indennizzi* per i danni da cane, essi sono definiti come “*rinselvaticiti*” o di cui è impossibile risalire al padrone. In alcune regioni, come il Lazio e la Liguria i danni dovuti a cani vaganti sono *indennizzati* sulla base di leggi dedicate al *randagismo*, che recepiscono la Legge Nazionale n° 291 del 1991 “Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del *randagismo*”. In Emilia Romagna la legge del *randagismo* prevede i rimborsi sia per i danni effettuati da cani che da lupi.

Oggetto del contributo e percentuale del valore stimato restituito.

L’oggetto del contributo è il patrimonio zootecnico in generale nella gran parte delle regioni (Abruzzo, Campania, Friuli, Lombardia, Molise, Puglia), altrimenti detto bestiame d’allevamento o animali domestici, d’allevamento o da reddito (Lombardia, provincia di Bolzano); quando il patrimonio zootecnico è dettagliato si riferisce a ovini, caprini, equini e bovini. La Toscana e le Marche prevedono contributi anche per i bufalini; la Toscana e l’Emilia Romagna per i suidi; l’Emilia Romagna e l’Umbria rispettivamente per cervidi e ungulati poligastrici. In alcune regioni sono specificatamente ricordati i cani da guardiania, da conduzione e da lavoro (Piemonte e Val d’Aosta). Oltre ai danni per il capo abbattuto o ferito (danni diretti) le normative regionali prevedono il rimborso di danni indiretti e indotti (es. Toscana), il rimborso di spese veterinarie, il rimborso delle spese di smaltimento (es. Umbria) o addirittura per danni alle infrastrutture o i costi per la ricerca dei capi dispersi (Puglia). Per quanto riguarda i capi dispersi, essi non hanno diritto ai rimborsi in quasi tutte le regioni dove non sono espressamente citati nella normativa o sono uno dei motivi di esclusione dal contributo (ad es. Emilia Romagna) ad eccezione dell’Umbria, che invece prevede un contributo anche per essi. Interessante è il caso del Molise che, riguardo al patrimonio zootecnico, specifica che è ammesso, in considerazione del ridotto numero dei capi degli allevamenti stanziali, il pascolo vagante, cioè senza custodia idonea, a qualsiasi altitudine in deroga ai termini previsti dall’articolo 66 delle Prescrizioni di massima e di Polizia Forestale delle province

di Campobasso e Isernia, in evidente contrasto con le normative di altre regioni ad esempio l'Umbria per cui l'oggetto del contributo è il patrimonio zootecnico al pascolo non abbandonato. La regione Basilicata ammette al contributo bestiame brado e semibrado.

Per quanto riguarda la percentuale del valore del danno soggetta a contributo, la maggior parte delle regioni prevedono il 100% del valore del danno (Abruzzo, Umbria, Emilia Romagna, Campania, Friuli, Molise, Provincia di Trento, Veneto, Val d'Aosta). Per la Lombardia esiste un massimale assicurativo pari a 4.500 Euro per singolo sinistro, la Toscana indennizza sulla base di tabelle inserite nel bando del PRAF a cui l'allevatore aderisce. Le regioni Marche, Basilicata, Puglia, Provincia di Bolzano hanno stabilito di erogare un contributo pari all'80%. La regione Basilicata stabilisce che il contributo per azienda per anno non può superare i 30 milioni di lire. La percentuale di contributo può essere soggetta a diminuzione fino al 50% per animali non custoditi (Friuli) o per danni ripetuti in assenza di messa in posa di opere di prevenzione (Friuli, Marche) o ridotti senza specificarne la percentuale a seconda della disponibilità dei fondi (Provincia di Bolzano). I contributi possono essere invece maggiorati per la presenza di capi iscritti agli albi genealogici di razza, di femmine gravide, e di disagio dell'allevatore per la perdita (per quest'ultima circostanza Trentino e Lombardia ad esempio aumentano i rimborsi rispettivamente del 10 e 15%). Di notevole rilievo è la norma prevista dalla legge umbra che rimborsa con una maggiorazione pari al 100% del valore del capo se si tratta di un capo di origine biologica debitamente certificata.

La denuncia

Le modalità di denuncia del danno non sono omogenee e variano di regione in regione. In alcuni casi è la regione che deve essere informata per prima e che avvia il procedimento e invia il proprio personale o quello dell'ASL competente ad effettuare il sopralluogo (es. Friuli, Umbria, Liguria), in altre la denuncia viene effettuata presso i Servizi Veterinari locali o il Comando del Corpo Forestale dello Stato competente, che trasmette poi la comunicazione agli Uffici Regionali. In molte regioni dove le competenze per la fauna selvatica erano state demandate alle Province, e nelle quali la denuncia veniva effettuata presso gli uffici provinciali, le competenze sono state avocate a sé dalla regione nelle more di riassegnarle alle nuove amministrazioni o città metropolitane. Nelle province a statuto speciale la denuncia viene effettuata presso il Servizio Forestale e fauna, o presso le stazioni forestali oppure al Servizio reperibilità faunistiche nella Provincia di Trento, all'Ufficio Caccia o Pesca oppure presso i posti di custodia ittica nella provincia di Bolzano. Nelle Marche l'allevatore che ha subito un danno deve inoltrare la denuncia tramite PEC al Sindaco del Comune competente. In Piemonte la denuncia deve essere inoltrata al Consorzio privato Co.Sm.An., con il quale gli allevatori stilano le polizze assicurative; in Toscana la denuncia viene effettuata tramite il Sistema informatizzato dell'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA).

La tempestività della denuncia del danno è uno degli elementi cruciali per la comprensione della dinamica dei fatti e accertare se effettivamente la morte del capo denunciato è da imputarsi ad un evento predatorio o meno. La normativa della Provincia Autonoma di Bolzano e la Polizza assicurativa relativa ai danni da fauna selvatica della Regione Piemonte, ad esempio, collocano la denuncia del danno immediatamente al suo verificarsi. Le regioni Emilia Romagna, Liguria, Marche e Valle d'Aosta stabiliscono che la denuncia venga effettuata entro 24 ore dall'evento, Basilicata, Molise, Puglia ed Umbria entro 48 ore dall'evento, alcune regioni non specificano o stabiliscono un termine di 30 giorni (Campania). Molto diverso è il caso della Provincia autonoma di Trento: "entro 24 ore dalla constatazione" o del Friuli: "entro 3 giorni dalla scoperta". È chiaro che questi ultimi due casi presuppongono un controllo continuo del bestiame da parte dell'allevatore, fatto che non si verifica quando il bestiame si trova al pascolo brado o semibrado. In questi casi il capo infatti può essere ritrovato a distanza di giorni dalla sua morte; un ritardo nella

denuncia (effettuata entro un tempo variabile dal ritrovamento della carcassa) può inficiare le risultanze dell'accertamento. Sulla carcassa possono infatti intervenire altri fattori, come ad esempio il consumo da parte di specie necrofaghe (corvidi, rapaci, volpi, cinghiali, cani..) o la putrefazione, o il dilavamento da parte della pioggia sia di indizi sulla carcassa che sul terreno (sangue, segni di lotta, ecc.). Un ritardo nella denuncia può portare dunque ad una mancata possibilità di accertare l'evento di danno e di arrivare a conclusioni errate. Stabilire nei regolamenti di indennizzo un tempo minimo per la denuncia e far partire questo tempo dall'"evento" piuttosto che dalla sua "constatazione" può indirizzare l'allevatore a seguire buone pratiche di allevamento compatibile con la presenza di predatori selvatici e ad attuare un maggiore controllo sui capi allevati.

L'accertamento

La verifica dell'effettivo compimento di un evento di predazione a carico di un capo allevato è l'atto determinante nel processo di indennizzo dei danni da fauna selvatica al patrimonio zootecnico, l'atto cioè che evidenzia il nesso fra capo morto e predazione. Tale verifica avviene tramite un sopralluogo mirato, detto accertamento. L'accertamento nella gran parte delle normative regionali è affidato al personale dei Servizi Veterinari Pubblici locali, che viene informato direttamente dall'allevatore o contattato dai soggetti territoriali preposti alla presa in carico della denuncia da parte dell'allevatore stesso (es. Uffici del Corpo Forestale dello Stato, Sindaco competente, Uffici Caccia Provinciali). Nel secondo caso vi potrebbero essere un ritardo nello svolgimento dell'accertamento dovuti allo svolgimento di formalità burocratiche. In alcuni casi, quando il personale dei Servizi Veterinari non è espressamente citato dalla normativa l'accertamento è a carico di personale regionale (Lombardia) o del solo Corpo Forestale dello Stato (Friuli Venezia Giulia) che può chiedere il parere ad altri organi, fra cui i Servizi Veterinari. In Valle d'Aosta il compito è invece affidato personale tecnico della struttura regionale competente in materia di fauna selvatica, avvertito dal CFS e coadiuvato dal Servizio Veterinario; nella Provincia Autonoma di Bolzano invece è il personale del posto di custodia ittico-venatoria territorialmente competente che effettua la verifica al fine di accertare l'ammontare del danno; in Campania l'accertamento è in capo all'Ufficio Caccia e Pesca provinciale.

L'accertamento dovrebbe avere il fine di attribuire correttamente la morte di un capo ad un evento di predazione ed anche eventualmente a rivelare episodi di truffa ai danni del soggetto erogatore del contributo, soggetto che amministra denaro pubblico. D'altra parte in nessuna norma si rileva l'obbligo per il personale accertatore di avere peculiari caratteristiche curriculari o specializzazioni per questo tipo di attività (es. corsi di aggiornamento) o si rileva la presenza di linee guida di indirizzo in questo senso. Inoltre non è ben chiaro quali siano i compiti specifici del personale accertatore, ad esempio se esso si debba limitare a stilare un certificato di morte ai fini della mera corretta compilazione del registro di stalla o se i suoi compiti si estendano a utilizzare indagini tecnico-scientifiche fino alla necropsia dei capi in esame. Alcune regioni come l'Emilia Romagna, prevedono la compilazione da parte del personale accertatore di un verbale dettagliato; in altri casi si presume che sia la volontà di singoli enti virtuosi che li porti a dotarsi di verbali di accertamento e procedure interne specifiche. Anche la tempistica dell'accertamento e la velocità con la quale esso viene effettuato, come nella tempistica della denuncia del danno, è determinante, per gli stessi motivi elencati più sopra. D'altra parte il tempo entro il quale deve essere effettuato l'accertamento a volte non è specificato e dove lo è ci si trova di fronte ad un panorama vasto: la normativa delle regioni Liguria, Molise e Provincia di Trento richiede un intervento immediato a partire dalla denuncia di danno; dello stesso avviso è anche il redattore della normativa del Friuli Venezia Giulia, che detta "il prima possibile", salvo poi precisare "...e non oltre le 72 ore"; nelle regioni Basilicata e Valle d'Aosta l'accertamento va effettuato entro e non oltre le 24 ore; nelle

Marche è previsto un tempo massimo di 10 giorni; che arriva a 30 per la Campania. Va da sé che una carcassa in certi casi ha tutto il tempo di essere consumata e fatta sparire da necrofagi occasionali o di andare incontro a processi di putrefazione. Lo stesso dicasi per eventuali tracce o segni lasciati sul posto dall'eventuale predatore, che hanno tutto il tempo di sparire.

La tempistica entro la quale l'accertamento è trasmesso all'Ente liquidatore non è ben dettagliata nella maggior parte delle normative regionali. In alcune non è ben evidenziata la differenza fra *denuncia del danno e richiesta del contributo*, che dovrebbero essere invece due momenti diversi e separati di una medesima procedura. Generalmente la certificazione redatta al termine dell'accertamento viene consegnata all'allevatore che poi la inoltra insieme alla richiesta di contributo e altra documentazione all'Ente liquidatore. La richiesta di contributo può essere inviata, quando il termine esplicitato in genere in 30 o 60 giorni massimo dal verificarsi dell'evento. In Campania il termine arriva fino a 130 giorni. La Provincia autonoma di Bolzano può inviare un sollecito, in caso di documentazione incompleta, per l'invio della documentazione mancante entro 15 giorni dal sollecito stesso. La definizione di un termine per la presentazione delle domande appare necessaria per definire l'inizio formale del procedimento ed evitare che la documentazione necessaria mancante venga richiesta quando non è più possibile produrla.

Criteri di esclusione dal contributo

Quasi tutte le norme regionali riportano dei criteri di esclusione dal contributo eccetto alcune regioni in cui essi non sono specificati (fra queste Campania, Umbria, Veneto). Di seguito si riassumono i criteri utilizzati per l'esclusione:

Inosservanza delle norme veterinarie e di registrazione dei capi. La maggior parte delle norme regionali prevedono l'esclusione dal contributo se i capi per cui viene richiesto sono mantenuti nell'inosservanza delle norme veterinarie relative alla anagrafe e/o alla registrazione dei capi, e/o alla profilassi sanitaria, e/o alle necessarie cure ed alimentazione degli animali (fra queste Abruzzo, Basilicata, Marche, Piemonte, Provincia di Trento, Veneto); in alcuni casi, come nella Provincia di Bolzano la mancanza di marche auricolari è di per sé è motivo di esclusione.

Inosservanza delle norme legate al pascolo. In molti regolamenti il pascolo abusivo, in relazione alle norme forestali e agrarie è motivo di esclusione dal contributo (fra queste Friuli Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Trentino). In Valle d'Aosta è motivo di esclusione "la mancata conduzione dei capi monticati in fondovalle entro il 31 ottobre e la mancata comunicazione dei capi smarriti durante la monticazione entro il 31 dicembre". Per il Molise d'altra parte, come più sopra già ricordato, "è ammesso il pascolo vagante, cioè senza custodia idonea, a qualsiasi altitudine in deroga ai termini previsti dall'articolo 66 delle Prescrizioni di massima e di Polizia Forestale delle province di Campobasso e Isernia. Il pascolo vagante può essere esercitato esclusivamente su superfici pascolive di proprietà privata e/o di uso civico, limitrofe ai ricoveri del bestiame".

Inosservanza dei requisiti previsti per accedere alle misure finanziarie del PRAF. La Regione Toscana ha previsto di erogare contributi per i danni da fauna selvatica tramite le misure finanziarie del Piano Regionale Agricolo Forestale. I contributi vengono assegnati sulla base di graduatorie di richiedenti che partecipano ai bandi della Regione. Per accedere a tali misure finanziarie i titolari, pena l'esclusione, devono dichiarare di: a) non avere subito negli ultimi 5 anni sentenza di condanne o decreti penali o simili, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità Europea che incidono sulla moralità professionale, o per delitti finanziari. Nel caso di domanda di contributo presentata da una società, questo requisito deve essere posseduto e dichiarato da tutti coloro che

hanno la legale rappresentanza della società; b) non trovarsi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo e in qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione vigente; c) non aver richiesto e di non richiedere successivamente altre agevolazioni pubbliche per le stesse voci oggetto della domanda di cui al presente bando; d) consentire, ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. 196/2003, il trattamento e la tutela dei dati personali.

Inosservanza delle norme che regolano l'esistenza delle aziende. Le norme della Regione Emilia Romagna in particolare, ma anche di altre regioni, insistono molto sulla regolarità delle aziende che richiedono i contributi. In Emilia Romagna i danni ad allevamenti non autorizzati, ad imprenditori agricoli non iscritti alla Camera di Commercio, e ad allevamenti di animali selvatici non autorizzati non sono presi in considerazione. Inoltre l'avvento delle polizze assicurative e dei contributi finanziati con bandi specifici nel panorama delle modalità di indennizzo dei danni sicuramente richiederà una maggiore attenzione a questi aspetti.

Motivi legati all'accertamento. La Regione Basilicata non ammette a risarcimento danni che sono stati denunciati oltre le 48 ore previste dall'evento di danno, pena probabilmente l'impossibilità di discernere l'effettiva causa morte del capo denunciato. Altre regioni precludono l'accesso al contributo in caso di dispersi, di mancanza della carcassa al momento dell'accertamento o presenza di resti insufficienti per accertare la causa di morte o mancanza di qualsiasi circostanza utile in presenza di pochi resti (es. Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise) o in caso di capi affetti da malattie infettive e infestive (Molise). La regione Emilia Romagna non ammette richieste di indennizzo di danni che non siano documentate da certificati del Servizio Sanitario Locale.

Motivi legati alla mancata prevenzione. La mancanza di adozione di misure adeguate di prevenzione negli allevamenti porta all'esclusione dei contributi in diverse regioni, come ad esempio l'Emilia Romagna e il Molise. La normativa della Regione Marche prevede che gli allevamenti di ovicapri debbano essere custoditi da un adeguato numero di cani da guardiania o da difesa. Il contratto assicurativo proposto dal consorzio Co.Sm.An per conto della Regione Piemonte chiede, pena l'esclusione dal contributo, di consentire visite e sopralluoghi di propri rappresentanti per la verifica delle misure di prevenzione messe in atto dal loro assistito. Nella compilazione della domanda per accedere ai contributi del PRAF della regione Toscana, il richiedente deve dichiarare di aver messo in atto almeno una misura di prevenzione a tutela del bestiame; nel caso si tratti di primo evento predatorio l'allevatore dovrà dichiarare che adotterà adeguate misure di prevenzione;

Uccisione da parte del richiedente dell'animale autore del danno. I criteri di esclusione dal contributo delle norme delle regioni Friuli Venezia Giulia e Molise prevedono l'esclusione del richiedente resosi responsabile di uccisione dell'esemplare che ha provocato il danno (lupo in questo disamina).

Contributo soglia. In alcune normative regionali viene escluso dal contributo un danno che non superi una certa soglia di valore specificato in Euro. Si tratta di un provvedimento che mira a economizzare fondi per riversarli nei casi di danni davvero ingenti. Per l'Abruzzo il valore soglia è di 50 Euro per evento di danno, per la Provincia di Bolzano il valore è pari a 100 Euro. Non è possibile superare la soglia cumulando eventi di danno diversi.

Valutazione

Le normative regionali prevedono essenzialmente tre tipi di riferimento per la valutazione dell'indennizzo per i capi oggetto di danno: i bollettini emessi dalle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato (CCIAA) locali, i dati dell'Istituto per i Servizi per il Mercato

Agricolo e Alimentare (ISMEA) e le tabelle dei Prezziari approvate e pubblicate dalla normativa regionale. Il valore può essere maggiorato per i capi iscritti agli Albi genealogici. In alcuni casi, come per la Regione Abruzzo, l'indennizzo può essere pari "al valore dell'aspettativa calcolato in relazione al valore che il capo acquisirebbe, secondo gli usi locali, al raggiungimento dell'età/peso minimi per l'immissione sul mercato". Nella Regione Piemonte la valutazione del capo danneggiato dipende dal numero totale dei capi assicurati e dai valori assicurati medi che sono convenzionalmente stabiliti e indicati nelle tabelle fornite dalla Co.Sm.An. In Toscana la valutazione dei capi si basa sulle tabelle allegate ai bandi delle misure di finanziamento previste dal PRAF.

Liquidazione

I tempi e i modi con cui è effettuata la liquidazione sono anch'essi molto vari dal confronto delle diverse normative regionali. Mentre in alcune normative regionali non sembra essere specificato il tempo entro il quale gli uffici regionali dovrebbero effettuare la liquidazione dell'importo corrisposto all'avente diritto (ad esempio in Abruzzo, Molise e Friuli Venezia Giulia), in altre tale termine è stabilito in 60 giorni dopo il ricevimento della domanda (Basilicata, Emilia Romagna, Puglia, Provincia di Trento, Valle d'Aosta). La Regione Toscana prevede la liquidazione dei contributi quando stabilita la graduatoria delle domande pervenute al sistema ARTEA, dopo la verifica dei requisiti dei richiedenti. Anche la Regione Abruzzo stabilisce dei criteri di priorità, dando priorità alle domande prodotte da Aziende Agricole, dagli Agricoltori e dagli allevatori in possesso dell'Attestato di produttore agricolo Professionale (IAP). L'Umbria stabilisce il termine entro i 120 e non oltre i 160 giorni, quest'ultimo termine definito anche dalla normativa della Regione Campania. La Liguria liquida i contributi a consuntivo dell'anno in cui si presenta la domanda, la Regione Marche concede i contributi in base alla cronologia di presentazione delle richieste e dalla disponibilità di bilancio. La Regione Lombardia dichiara di effettuare la liquidazione entro 15 giorni dall'atto di liquidazione o perizia. Infine la Regione Piemonte eroga una somma provvisoria pari al 50%, poi il saldo dipenderà dal totale delle richieste pervenute secondo il massimale previsto per l'anno in corso (es. pari a 250.000 Euro nel 2014).

Prevenzione

L'Art. 26 della L.N. N° 157 del 1992 prevede all'Art. 26 che "Per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti, al quale affluisce anche una percentuale dei proventi". La maggior parte delle normative regionali hanno demandato alle Provincie le competenze sulla prevenzione, prevedendo che esse abbiano delle riserve finanziarie o effettuino economie per realizzare opere di prevenzione in favore degli allevatori che le richiedano. D'altra parte nelle more dell'abolizione e riorganizzazione delle provincie e delle città metropolitane tutta l'attività connessa all'erogazione dei contributi è soggetta a riorganizzazione e in molti casi sospesa. Inoltre, mentre in alcune regioni non è mai stata effettuata, in altre l'avvento del lupo è così recente che il tema della prevenzione non è stato ancora affrontato. Si distinguono nel panorama nazionale alcune realtà. Nel Piemonte durante il Progetto Lupo (1999-2010) sono state sperimentate varie tecniche di prevenzione del danno con risultati interessanti (cani da guardiania, vari tipi sperimentali di recinzioni elettrificate). Nella Provincia Autonoma di Trento la recente DGP n° 421 del 25.3.2013 prevede delle agevolazioni per la prevenzione. In Friuli Venezia Giulia la DPRReg 128/2009 prevede l'erogazione di contributi (o il comodato d'uso) per l'acquisto di materiali, manodopera per realizzare le opere e cani da guardiania. La normativa della Val d'Aosta ammette contributi per recinzioni, cani da guardiania (comprese spese veterinarie e cibo), presenza stabile del pastore all'alpeggio, trasporto in elicottero in zone impervie del materiale necessario a

realizzare le opere, ed eventuali misure proposte a titolo sperimentale dagli allevatori stessi. La Valle d'Aosta è attualmente l'unica Regione italiana che preveda forme di dissuasione per il lupo all'Art. 12 della L.R. N° 17 del 2010 che recita: "Qualora a seguito dell'attuazione delle misure preventive di cui ai commi 1 e 3 la presenza degli animali predatori continui ad arrecare gravi danni al patrimonio zootecnico, la Giunta regionale, con propria deliberazione, sentito l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, può disporre l'attuazione di metodi ecologici di intimidazione dei predatori, quali, in particolare, gli spari a salve o con proiettili a scopo dissuasivo. La deliberazione di cui al comma 4 specifica altresì i mezzi e i metodi ecologici di intimidazione, le circostanze di tempo e di luogo, gli organi incaricati all'esecuzione delle operazioni, nonché i controlli e le forme di vigilanza.". In altre regioni è stato avviato invece un percorso di sostegno agli allevatori diverso, e cioè tramite l'utilizzo di strumenti finanziari complessi. In generale il programma PSR prevede in molte regioni il finanziamento di misure di prevenzione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Umbria e Veneto). Si tratta per lo più di recinzioni fisse o mobili, ma alcune regioni specificano anche la possibilità di finanziamento di dissuasori acustici, di cani da guardiania (come Abruzzo, Emilia Romagna e Valle d'Aosta). La Valle d'Aosta prevede anche fondi per la presenza stabile in alpeggio di un pastore; il programma del Trentino Alto Adige eroga contributi anche per "moduli abitativi elitransportabili da mettere temporaneamente a disposizione nelle aree di presenza o di spostamento di esemplari di orsi o lupi per garantire la sicurezza degli operatori addetti alle attività pastorali e alla sorveglianza". Mentre nella maggior parte delle misure non viene specificato il tipo di predatore, nella misura del Trentino Alto Adige si specifica "orso e lupo", mentre quella del Piemonte specifica "lupi e ibridi cane-lupo). Non da ultimo bisogna ricordare che diversi Progetti Life hanno affrontato e stanno affrontando il problema della prevenzione, sperimentando tecniche varie e offrendo in comodato d'uso recinzione idonee agli allevatori, come, fra gli altri i Progetti Life "Coex", "Ex-tra", "Arctos", "Wolfnet", "Medwolf", "Praterie" e "WolfAlps".

CONCLUSIONI

Dall'analisi comparata delle normative regionali è evidente che non esiste omogeneità di approcci e di soluzioni applicate al sistema di rimborso dei danni previsto dalla legge nazionale 157/92, strumento necessario alla conservazione della specie lupo in Italia, specie prioritaria per il Reg. 357/97 che recepisce la Direttiva Comunitaria "Habitat", nonché specie protetta da altre norme nazionali e internazionali (L.N. 157/92; LN.150/92; C.I.T.E.S., ecc).

Le differenze riscontrate mostrano difformità nell'approccio fra regioni settentrionali, centrali e meridionali, ma anche fra regioni contigue. La differenza fra le norme potrebbe nascere dalla diversa tempistica rispetto alla quale il lupo è stato presente nei vari contesti geografici: presenza storica del lupo in alcune regioni piuttosto che presenza recente in seguito a progressiva ricolonizzazione in altre: ad esempio la normativa della Regione Toscana, dove la presenza del lupo è oramai pluridecennale e consistente, risulta corposa e articolata, a differenza della normativa del Veneto, in cui la presenza del lupo è molto recente.

Le difformità evidenziate discendono probabilmente anche da approcci più o meno tecnici alla tematica, o rispondenti a tradizioni culturali diverse, di gestione venatoria in alcuni casi, in altri di tipo ambientalista. In alcune regioni, come l'Emilia Romagna, l'impianto normativo sembra notevolmente sviluppato, con procedure chiare specialmente per quel che concerne la gestione delle prime fasi della procedura (accertamento e denuncia). In altre, il sistema sembra arrancare, come nella Campania, in cui i tempi tendono a dilatarsi per ogni fase e non sono chiare le procedure. In alcune normative gli aspetti tecnici sono affrontati in maniera asettica e slegati dalle istanze di conservazione, come nel caso dei sistemi basati su polizze assicurative, probabilmente non

sostenibili in caso di densità maggiori di lupi e/o di danni che insistano sul territorio, in confronto a processi partecipativi che coinvolgono enti territoriali e stakeholder come nel recente “Accordo Lupo” della Regione Toscana, del quale però è da valutare la sostenibilità a lungo termine. Sembra opportuno a questo punto, considerata la presenza della specie sull’intero territorio nazionale, che il Ministero per l’Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare, stabilisca delle linee guida di indirizzo su scala nazionale per la stesura dei regolamenti regionali, indicando una terminologia univoca, dettagliando le fasi e la tempistica delle procedure. In particolare dovrebbe essere evidenziata fra le altre:

1. la necessità di semplificare le procedure per la richiesta dei contributi per i danni limitando i passaggi burocratici e le competenze;
2. la necessità che la denuncia di danno da parte dell’allevatore e il seguente sopralluogo per l’accertamento siano effettuati in tempi brevissimi, entro 24 ore dall’evento di danno, pena l’impossibilità di determinare la vera causa di morte del capo per cui è stata effettuata la denuncia;
3. la necessità che il sopralluogo per l’accertamento sia effettuato da personale veterinario competente (ad esempio con l’istituzione di corsi obbligatori e standardizzati sulle tecniche di accertamento del danno destinati a chi opera nel settore);
4. la necessità che siano accelerati i tempi di attesa per la liquidazione dei rimborsi;
5. la necessità di instradare l’allevatore verso buone pratiche di gestione del bestiame (controllo dei capi al pascolo, ricovero notturno delle greggi, utilizzo di strumenti di prevenzione del danno, ecc.);
6. la necessità di evitare che il sistema degli indennizzi diventi un mero ammortizzatore sociale, prosciugando le risorse delle amministrazioni e determinando la mancanza cronica di fondi senza ottenere lo scopo per cui è previsto, e cioè tutelare il predatore selvatico e diminuire i conflitti economici con la zootecnia;
7. la necessità di sviluppare un sistema di opere di prevenzioni funzionali e diffuse sul territorio italiano in maniera omogenea e capillare.

Inoltre la normativa italiana deve recepire gli indirizzi della Unione Europea, riguardo al regime dei minimi, in particolari per quanto concerne le deroghe previste per la fauna protetta dal documento “Orientamenti dell’Unione Europea per gli Aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020” Documento informativo UE 204/C – 2014/01”.

In conclusione, bisogna far sì che il sistema di indennizzi per i danni effettuati dal lupo sia, a livello nazionale, un vero strumento di tutela e conservazione della specie e contemporaneamente tuteli anche le esigenze delle aziende zootecniche. Solo così possono essere evitati episodi di ritorsioni sulla fauna selvatica (ad es. uso del veleno o di trappole) e limitare il livello di conflitto per una possibile convivenza fra predatore selvatico e attività umane.