Studio sull'evoluzione dello stato giuridico del cervo sardo corso *Cervus Elaphus Corsicanus*

Sommario

Introduzione 3

Capitolo Preliminare – status giuridico del *Cervus Elaphus Corsicanus* in Sardegna 4

1. Protezione della sotto specie 4

2. Indennizzo dei danni causati dal cervo sardo corso 4

3. Regolazione della sotto specie 5

Capitolo 1 – Status del *Cervus Elaphus Corsicanus* nel diritto positivo 7

1.1 Protezione della sotto specie 7

1.1.1 Una sotto specie strettamente protetta dal diritto internazionale e comunitario 7

1.1.2 Una protezione indiretta, parziale e precaria della sottospecie nel diritto francese 8

1.2 Indennizzi dei danni causati dai cervi 9

1.2.1 L'inapplicabilità dei dispositivi di indennizzo 9

1.2.2 La problematica delle responsabilità dei soggetti pubblici 10

1.3 La problematica della regolamentazione della sottospecie 13

Capitolo 2 – L'opportunità dell'evoluzione dello status giuridico del *Cervus Elaphus Corsicanus* ... 14

2.1 Gli inconvenienti del sistema giuridico attuale 14

2.2 La necessaria conformazione del diritto francese alla Convenzione di Berna e alla Direttiva "Habitat" 15

2.2.1 La non conformità del diritto francese alla Convenzione di Berna e alla Direttiva "Habitat" 15

2.2.2 Le conseguenze giuridiche di questa non conformità 16

2.2.3 I vantaggi della conformazione del diritto francese 16

2.3 Un miglioramento applicabile alla prevenzione e al risarcimento dei danni causati dai cervi agli agricoltori 18

Conclusioni 20

Introduzione

1. A partire dal 1985 sono stati condotte una serie di operazioni di reintroduzione del Cervo Sardo Corso in Corsica. Nel corso degli sono stati reintrodotti circa 1.000 esemplari ed è quindi ritornata d'attualità la problematica relativa al conflitto fra l'esistenza dei cervi e le attività umane. Il nuovo progetto LIFE+ Nature 2000 sta quindi realizzando delle attività sia finalizzate a ridurre gli elementi di conflitto che a sensibilizzare la popolazione in merito all'importanza ecologica ed economica di questa sotto specie.

2. La riuscita del programma di reintroduzione e l'aumento del numero di individui ha quindi posto la problematica giuridica della ristorazione dei danni causati dalla sottospecie. La presenza di numerosi cervi nelle aree a forte vocazione agricola ha creato numerosi incidenti connessi con la distruzione dei raccolti ed ha provocato la riapparizione di pratiche illegali come il bracconaggio.

L'ambiguità dello statuto giuridico attuale del *cervus elaphus corsicanus*, che è strettamente protetto dalle convenzioni internazionali e dal diritto comunitario, ma è considerato come selvaggina cacciabile dal diritto francese crea un'incertezza sul soggetto deputato al risarcimento dei danni cagionati dagli esemplari, nonché sul suo status giuridico futuro quando la sottospecie potrà essere considerata non più "minacciata" e perciò nuovamente cacciabile.

3. Il presente studio si pone l'obiettivo di introdurre, sulle questioni esposte, dei chiarimenti giuridici nonché avviare delle linee di riflessione per i partner del PRNC.

Capitolo Preliminare – status giuridico del *Cervus Elaphus Corsicanus* in Sardegna

1. Protezione della sotto specie

4. Il *cervus elaphus corsicanus* è una specie "particolarmente protetta" in virtù delle disposizioni dell'articolo 2.1 lettera a) della legge 157/92[1].

L'abbattimento, la cattura e la detenzione degli animali classificati come specie "particolarmente protetta" è sanzionata con una pena detentiva da 2 a 8 mesi ed un ammenda da 750 a 2.000 euro[2].

La legge regionale n. 23/98 ha ulteriormente rafforzato le disposizioni nazionali con un inasprimento delle sanzioni[3], che possono arrivare fino a 10.000 euro[4].

Le leggi italiane e sarde da questo punto di vista sono conformi ai trattati internazionali ed al diritto comunitario, imponendo sulla sotto specie dei vincoli di protezione integrale.

2. Indennizzo dei danni causati dal cervo sardo corso

5. Al fine di indennizzare i danni causati alle produzioni agricola da parte degli animali selvatici, sia che si tratti di specie cacciabili che di specie protette, l'articolo 26 della legge 157/92 prevede la costituzione, presso ciascuna Regione, di un fondo per il risarcimento danni[5].

Il fondo è alimentato tramite le contribuzioni annuali connesse con il rilascio del permesso di caccia (art. 23 Legge 157/92), nonché le contribuzioni dovute da ogni cacciatore in base al numero di animali abbattuti.

---

[1] Art. 2.1 : « Fanno parte della fauna selvatica oggetto della tutela della presente legge le specie di mammiferi e di uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale. Sono particolarmente protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, le seguenti specie: a) mammiferi: lupo (Canis lupus), sciacallo dorato (Canis aureus), orso (Ursus arctos), martora (Martes martes), puzzola (Mustela putorius), lontra (Lutra lutra), gatto selvatico (Felis sylvestris), lince (Lynx lynx), foca monaca (Monachus monachus), tutte le specie di cetacei (Cetacea), **cervo sardo (Cervus elaphus corsicanus)**, camoscio d'Abruzzo (Rupicapra pyrenaica); »

[2] Articolo 30 Legge n° 157/92 : « 1. Per le violazioni delle disposizioni della presente legge e delle leggi regionali si applicano le seguenti sanzioni: (…)
b) l'arresto da due a otto mesi o l'ammenda da lire 1.500.000 a lire 4.000.000 per chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli compresi nell'elenco di cui all'articolo 2; »

[3] Art. 5.3 : « E' vietato ogni atto diretto, o indiretto, che determini l'uccisione e la cattura o il disturbo di tutte le specie di fauna selvatica particolarmente protetta, anche sotto il profilo sanzionatorio, di cui all'allegato elenco, che fa parte integrante della presente legge ».

[4] Art. 74 : « A chi abbatte, cattura o detiene un esemplare di qualsiasi specie di fauna sempre protetta è comminata una sanzione amministrativa da lire 10.000.000 a lire 20.000.000 e viene altresì revocata l'autorizzazione regionale alla caccia »

[5] Art. 26 : « Risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria
1. 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 di cui all'articolo 23 ».

La legge regionale 23/98 ha anche previsto, all'articolo 59, che il risarcimento dei danni causati dagli animali selvatici all'interno di aree protette dove la caccia è proibiti sono a totale carico del bilancio regionale.

6. Le modalità per l'erogazione dei risarcimenti sono definite dai regolamenti attuativi emanati dalle Province. Il regolamento della Provincia del Medio Campidano[6], all'interno della quale si trovano le principali popolazioni di cervo sardo corso, è particolarmente tarato sulla tipologia di danno creato da questa specie animale.

Le principali caratteristiche del dispositivo sono le seguenti:

- Il titolare della tenuta agricola deve presentare richiesta di indennizzo alle autorità competenti entro 3 giorni dalla constatazione del danno;
- Le autorità provinciali verificano l'entità del danno tramite sopralluogo entro 10 giorni dal ricevimento della richiesta;
- Il regolamento definisce in modo dettagliato le modalità di valutazione del danno;
- Se l'impatto del danno è inferiore al 5% del valore della produzione agricola coinvolta il risarcimento non viene riconosciuto in quanto rientrante nell'ambito del rischio di impresa connesso con eventi naturali;
- Un sistema di riduzione forfettaria del valore del risarcimento è applicato ai danni considerati rilevanti al fine di incentivare l'adozione di misure preventive da parte degli agricoltori. Infatti, l'indennizzo è ridotto del 12,5% se il perito rileva una carenza nei dispositivi preventivi sugli appezzamenti di terreno dove si sono già verificati danneggiamenti simili in passato. La percentuale di riduzione è raddoppiata per ogni nuovo evento dannoso nello stesso appezzamento di terreno. La riduzione è aumentata al 25% nel caso di non adozione dei dispositivi preventivi nel caso in cui l'azienda agricola era ammissibile come potenziale beneficiario di finanziamenti pubblici per la loro adozione. Infine, la riduzione è portata al 50% nel caso in cui non siano stati adottati dei dispositivi di prevenzione nonostante l'azienda abbia già ricevuto dei finanziamenti pubblici a tal fine.
- Se al termine dell'esercizio si constata che l'entità dei danni è superiore alle somme disponibili nel bilancio, ciascun indennizzo è ridotto in misura proporzionale.
- L'indennità è versata all'azienda agricola entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello dove si è verificato l'evento dannoso.

3. Regolazione della sotto specie

7. Attualmente è possibile derogare ad un regime di protezione stringente di una specie animale nel rispetto dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE in applicazione dell'articolo 11 del DPR 357/97. In pratica, in assenza di altre soluzioni e mantenendo uno stato di conservazione favorevole della specie, il Ministro dell'Ambiente può autorizzare, in accordo con il Ministro delle Politiche Agricole, una deroga ai precedenti divieti, per finalità connesse a:

- Protezione della fauna e della flora e conservazione degli habitat;

[6] Regolamento relativo all'accertamento, valutazione e liquidazione di indennizzo dei danni causati da fauna selvatica alle produzioni agricole, alle opere approntate sui terreni coltivati o adibiti a pascolo e alle produzioni zootecniche.

- Prevenzione di danni gravi (a colture, foreste, ecc.);
- Protezione della salute e sicurezza pubbliche o per l'interesse pubblico maggiore.

8. Al momento la concentrazione di cervi in Sardegna non ha mai raggiunto livelli tali da richiedere un intervento in deroga per il ridimensionamento del numero di esemplari. Si ritiene infatti che il numero di cervi possa tranquillamente superare le 18.000 unità senza cagionare danni significativi (attualmente si contano fra 7.000 e 8.000 esemplari). Solo al superamento di tale soglia le autorità scientifiche verificheranno la possibilità di eliminare il cervo sardo dall'elenco delle specie particolarmente protette.

A quel punto sarà possibile verificare la fattibilità della realizzazione di un piano di caccia connesso al pagamento di un contributo speciale destinato al finanziamento delle attività connesse con il ripopolamento della specie all'interno delle aree protette. Tale schema è già operativo in Toscana, dove la caccia del cervo genera contribuzioni per circa 6 milioni di euro l'anno, i quali sono destinati a finanziare le attività della riserva naturale della Toscana.

Capitolo 1 – Status del *Cervus Elaphus Corsicanus* nel diritto positivo

1.1 Protezione della sotto specie

1.1.1 Una sotto specie strettamente protetta dal diritto internazionale e comunitario

9. Numerosi trattati internazionali evidenziano la necessità di uno stretto regime di protezione per il *cervus elaphus corsicanus*, sotto specie considerata minacciata e a rischio estinzione.

Si spazia dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 ratificata dalla Francia tramite la Legge 89-1004 del 31 dicembre 1989.

All'articolo 1 si stabilisce un triplice obiettivo:

- Assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro habitat naturali;
- Favorire la cooperazione;
- Riconoscere una protezione particolare alle specie particolarmente minacciate e vulnerabili.

Il *cervus elaphus corsicanus* è menzionato nell'elenco delle specie particolarmente protette dalla Convenzione. In virtù dell'articolo 6, ogni firmatario è obbligato ad adottare i provvedimenti legislativi necessari per assicurare la protezione di tali specie. In particolare è necessario impedire:

- Tutte le forme di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale;
- Il depauperamento e la distruzione intenzionale dei siti di riproduzione o di nidificazione e riposo;
- Il disturbo della fauna selvatica durante i periodi di riproduzione e di letargo.

10. Il *cervus elaphus corsicanus* è legalmente protetto in virtù della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (Direttiva "habitats"). La direttiva è stata ratificata dalla Francia tramite l'ordinanza 2001-321 dell'11 aprile 2001 e successivi decreti attuativi.

In virtù di tale regime di protezione gli Stati Membri devono garantire, oltre agli obiettivi previsti nel punto precedente, anche l'interdizione della "detenzione, del trasporto, del commercio o dello scambio con finalità di vendita di esemplari catturati in natura".

11. Si rileva infine che il cervo sardo corso è inserito nell'elenco delle specie "a rischio" redatto dalla IUCN, l'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura.

Seppur il riferimento a tale lista non ha alcuna implicazione di tipo giuridico, è bene evidenziare che i criteri di valutazione adottati dalla IUCN in merito allo stato di conservazione delle specie godono di un elevato grado di legittimazione scientifica. La lista rossa della IUCN costituisce infatti un elemento incontrovertibile per gli Stati, i quali fanno spesso riferimento ad essa nella redazione dei propri inventari nazionali.

1.1.2 Una protezione indiretta, parziale e precaria della sottospecie nel diritto francese

12. Seppur il *cervus elaphus corsicanus* è internazionalmente riconosciuto come una specie in pericolo soggetta ad un regime di protezione stringente, esso non è una specie legalmente protetta secondo il diritto francese.

Di fatto, il cervo sardo corso non è menzionato nel decreto ministeriale del 23 aprile 2007 che fissa l'elenco dei mammiferi terrestri protetti in applicazione dell'articolo 411-1 del codice dell'ambiente.

Ancor peggio, il decreto ministeriale del 26 giugno 1987, modificato dal decreto 15 febbraio 1995, fa figurare il cervo elaphus nella lista delle specie cacciabili. Il *cervus elaphus corsicanus* è una sottospecie del cervo elaphus e deve pertanto essere considerato, in virtù di tale decreto, una specie cacciabile, in quanto le interpretazioni fornite alla norma non fanno distinzioni in base alle sotto specie.

13. Al fine di riparare localmente questa anomalia, il decreto prefettizio adottato nella Haute Corse e nella Corse – du – Sud dove si definiscono i calendari venatori ha previsto che la quantità cacciabile di tale specie è pari a 0, stabilendo di fatto un divieto di caccia alla sottospecie. Ovviamente si tratta di una soluzione seppur efficace dal punto di vista sostanziale, alquanto inappropriata dal punto di vista giuridico. Infatti, si colma una lacuna legislativa con un decreto prefettizio che ogni anno è soggetto a rinnovo nel momento in cui si definisce il nuovo calendario venatorio. Infatti, l'articolo 425-8 del codice dell'ambiente prevede che la definizione del numero minimo e massimo di esemplari cacciabili per ciascuna specie è demandato alla Comunità Territoriale della Corsica. Il prefetto non è dotato pertanto di competenza in questa materia e sopperisce a tale carenza attraverso un decreto prefettizio emesso a titolo di disciplina di pubblica sicurezza della caccia.

Tale forma di escamotage giuridico seppur può prevenire l'abbattimento degli esemplari di *cervus elaphus corsicanus* durante il periodo di caccia non può vietare l'uccisione intenzionale dei cervi, né instituire il sistema giuridico di protezione della specie che la tutela anche dalla cattura, dal disturbo intenzionale, dal trasporto, l'utilizzo, la detenzione, la vendita, l'acquisto, ecc. Infatti, tali disposizioni dovrebbero essere contenute in un atto amministrativo emanato ai sensi dell'articolo 412-1 del codice dell'ambiente e non possono essere contenute nel decreto prefettizio.

1.2 Indennizzi dei danni causati dai cervi

1.2.1 L'inapplicabilità dei dispositivi di indennizzo

1.2.1.1 L'indennizzo dei danni agricoli da parte delle federazioni dipartimentali dei cacciatori

14. Tenuto conto dell'ambivalenza dello statuto del cervo sardo corso, che è classificata come specie cacciabile da parte della normativa nazionale ma la cui caccia è interdetta in Corsica, è legittimo domandarsi su quale base giuridica i danni causati da questa specie animale debbano essere risarciti da parte delle federazioni di cacciatori.

La caccia del *cervus elaphus corsicanus* è stata interdetta dai dipartimenti della Corsica e quindi, comunque la si voglia vedere, questa sotto specie è di fatto non soggetta ad un piano di caccia. Ne consegue che i danni subiti dalle coltivazioni agricole provocati dal cervo sardo corso non sono soggette a risarcimento da parte delle Federazioni dipartimentali dei cacciatori.

Questo tipo di interpretazione è del resto confermata dallo spirito della legislazione che ha previsto che siano obbligati al risarcimento dei danni coloro che sono titolari dei diritti di caccia.

15. Il 1 gennaio 2014 sono entrate in vigore le disposizioni del decreto n. 2013 – 1221 del 23 dicembre 2013 che hanno sostanzialmente modificato le regole di risarcimento dei danni causati dai grandi animali alle colture ed ai raccolti.

In particolare, i commi 2 e 3 del precitato articolo R. 426 – 10 del codice dell'ambiente sono stati soppressi.

Di conseguenza si può supporre che l'assenza dell'attuabilità di un piano di caccia sulle aree dalle quali provengono gli animali che hanno creato il danno non costituirà più un motivo di rigetto della domanda di risarcimento. Tale riforma sembra comunque non cambiare la situazione in Corsica.

A meno che i Prefetti non annullino il divieto alla caccia del cervo, nessun tipo di indennizzo può essere chiesto alle Federazioni dei Cacciatori per i danni causati da questa sotto specie.

1.2.1.2 Il risarcimento dei danni silvicoli

16. Un dispositivo di risarcimento dei danni causati alle foreste da parte della grande selvaggina assoggettata a piani di caccia è stato introdotto nel diritto positivo dalla legge 2005 – 157 del 23 febbraio 2005, relativa allo sviluppo dei territori, e successivi decreti attuativi.

Secondo il nuovo articolo L. 425 – 12 del codice dell'ambiente, nel caso in cui l'equilibrio agro – silvo – cinegetico è fortemente disturbato su un territorio forestale, il possessore dei diritti di caccia che non ha prelevato il numero minimo di esemplari previsti è tenuto a versare, al proprietario dell'area che non è titolare dei diritti di caccia:

- Il valore delle misure di protezione poste in essere per assicurare il mantenimento delle popolazioni;
- Un'indennità forfettaria se le specie forestali sono state danneggiate in misura significativa da una specie di grande selvaggina soggetta ad un piano di caccia.

A prescindere dalla classificazione del *cervus elaphus corsicanus* tale fattispecie giuridica non dovrebbe comunque creare particolari problematiche, in quanto in Sardegna, dove la specie è più numerosa, non si sono al momento registrati particolari danneggiamenti delle zone forestali.

1.2.2 La problematica delle responsabilità dei soggetti pubblici

17. Preso atto che i dispositivi non dovrebbero far sorgere a carico dei privati gli obblighi di risarcimento per i danni causati dal cervo sardo corso, è necessario comprendere in quale misura chi ha subito un danneggiamento può chiedere un risarcimento allo Stato o ad altri Enti Pubblici competenti per territorio, come anche al Parco Naturale Regionale della Corsica artefice del programma di reinserimento.

1.2.2.1 La responsabilità dello Stato

18. Il Consiglio di Stato ha ammesso, dopo una decina di anni, la possibilità di chiamare in causa la responsabilità dello Stato sulla fauna selvatica la cui caccia è interdetta in virtù delle disposizioni della legge 10 luglio 1976 relativa alla protezione della natura.

In particolare il Consiglio di Stato in una sua sentenza del 30 luglio 2003 si riferiva ai danni causati all'itticoltura dovuti alla proliferazione dei grandi cormorani. Il ricorso si fondava sul principio dell'uguaglianza davanti alla legge e chiedeva pertanto allo Stato di risarcire i gravi danni connessi con un'attività intrapresa da quest'ultimo. Il Consiglio di Stato anche successivamente ha confermato questa interpretazione giurisprudenziale.

19. Nonostante ciò i termini e le condizioni per invocare la responsabilità dello Stato sono molto restrittive, in quanto non solo il pregiudizio deve essere grave (cioè andare oltre il normale rischio di impresa), ma è necessario dimostrare che è causato dalla presenza di una specie protetta in sovrannumero e che il danno non sia stato cagionato in concorso con altre specie non protette. Inoltre, il risarcimento non è riconosciuto se la vittima non dimostra di aver adottato tutte le misure possibili per evitare il danno da parte della specie selvatica. In caso contrario viene riconosciuto un concorso di colpa da parte della vittima ed il risarcimento viene negato.

20. Pertanto, in base a tale interpretazione non è ipotizzabile chiamare in causa lo Stato per il risarcimento dei danni causati dal *cervus elaphus corsicanus*, in quanto sarebbe difficilmente dimostrabili innanzi tutto la loro presenza in soprannumero.

Inoltre, il cervo sardo corso non è nell'elenco delle specie protette dagli articoli 411 – 1 e seguenti del codice dell'ambiente. Il divieto di caccia artificialmente imposto dai decreti prefettizi è, di fatto, una misura connessa con la sicurezza pubblica e non con la protezione dell'ambiente e della biodiversità.

Sarebbe necessario dimostrare che il divieto imposto dai decreti prefettizi sia in realtà un mezzo che permette allo Stato inadempiente di conformarsi alle prescrizioni della convenzione di Berna e della Direttiva 92/43/CEE.

21. Si potrebbe altresì invocare la responsabilità dello Stato per non aver applicato una delle disposizioni previste sia dalla Direttiva Habitat che dalla Direttiva Uccelli che permettono di derogare ai divieti di caccia delle specie protette nel caso in cui esse siano presenti in

sovrannumero al fine di prevenire i danni da esse causabili. Il problema è che per il diritto francese il *cervus elaphus corsicanus* non rientra fra le specie protette e pertanto la possibilità di successo in una tale causa sarebbe limitata.

Pertanto, la possibilità di richiamare la responsabilità giuridica dello Stato per i danni causati dal cervo sardo corso appare particolarmente difficile. Tenuto conto del numero ancora relativamente limitato di esemplari esistenti in Corsica, manca proprio il presupposto oggettivo di base della sovrappopolazione come origine del danno.

1.2.2.2 La responsabilità dei comuni

22. In una sentenza del 21 giugno 2011 la Corte d'Appello di Amiens ha condannato il comune di Avilly Saint – Léonard a rimborsare la Federazione Dipartimentale della Caccia dell'Oise l'importo dei risarcimenti che quest'ultima aveva dovuto versare agli agricoltori le cui coltivazioni erano state danneggiate dal passaggio di cervidi.

La Corte d'Appello ha ritenuto che i danni subiti "*risultano dalla proliferazione dei cervidi sulla porzione di territorio appartenente al comune*" e che *"il comune non ha posto in essere misure atte a contenere tale proliferazione"*. Secondo la Corte il comune avrebbe dovuto prendere delle misure come:

- Sollecitare un piano di caccia in qualità di proprietario privato o concedere il diritto di caccia ad un'associazione di cacciatori;
- Organizzare un piano di abbattimenti.

Tale decisione è compatibile con la previsione dell'articolo 442 – 10, 5 del codice dell'ambiente che prevede la responsabilità del proprietario del terreno dal quale provengono gli esemplari che hanno cagionato il danno. La Corte di Cassazione ha confermato tale decisione nei casi in cui il comune potesse cedere i diritti di caccia. La responsabilità è quindi connessa alla sfera del diritto privato in quanto proprietario del terreno e non in quanto ente pubblico. Tale giurisprudenza non sembra applicabile in Corsica, sia perché la specie non è cacciabile, sia perché non si assiste ad un fenomeno di sovrappopolazione.

23. Sembra poco ravvisabile la responsabilità del comune in quanto titolare di competenze pubbliche anche nel caso in cui i cervi sardo corsi aumentino nella sua porzione di territorio. Il comune, infatti, ha scarsi titoli in materia di pubblica sicurezza per la caccia. Seppure il sindaco possa organizzare un piano di abbattimenti sul proprio territorio, tale piano non può riguardare specie che non sono classificate come cacciabili. E ciò esclude categoricamente il caso del *cervus elaphus corsicanus*.

1.2.2.3 La responsabilità dell'Agenzia Nazionale delle Foreste

24. La Corte di Cassazione ha riconosciuto che anche l'Agenzia Nazionale delle Foreste può essere condannata, in quanto gestore di foreste pubbliche, a risarcire i danni causati alle colture dagli animali provenienti da queste foreste, nel caso in cui tali animali siano presenti in un numero eccessivo e l'Agenzia non abbia adottato misure di contenimento della loro proliferazione.

Anche in questo caso tale giurisprudenza non è richiamabile in quanto non si assiste ad un fenomeno di sovrappopolazione dell'esemplare.

1.2.2.4 La responsabilità del PNRC

25. La responsabilità del Parco Naturale Regionale della Corsica potrebbe essere richiamata in quanto i danneggiamenti sono causati dalle azioni di reintroduzione di questo animale in Corsica.

La reintroduzione di questa specie nel proprio habitat naturale concorre al ripristino della biodiversità perseguendo un obiettivo di interesse pubblico in applicazione della Direttiva Habitat che incita espressamente gli Stati membri ad intraprendere azioni di reintroduzione delle specie elencate nell'Annesso 4.

Solamente una negligenza nell'implementazione di tali programmi di reintroduzione può giustificare il riconoscimento di una responsabilità da parte del PNRC, con la riserva ovviamente di dover provare un nesso di casualità diretto fra le azioni intraprese dal PNRC e l'evento dannoso. Tali eventi potrebbero essere ricondotti a reintroduzioni massive in un'area limitata o alla carenza di controlli sanitari negli esemplari reintrodotti che ha portato alla diffusione di malattie non precedentemente presenti.

Il solo fatto che la popolazione di cervi aumenti gradualmente o che essa riconquisti le aree storiche nelle quali viveva non rappresenta un elemento di responsabilità del PNRC. Tale responsabilità sembra pertanto limitata a dei casi estremi ed improbabili.

26. Non si può escludere che la responsabilità senza colpa del PNRC può essere ricercata dagli agricoltori che hanno subito dei danni importanti a titolo di violazione del principio di uguaglianza. Se infatti lo Stato è riconosciuto responsabile dei danni *gravi e speciali*, si potrebbe dimostrare che il rilascio dei cervi ha creato dei danni superiori rispetto al normale rischio di impresa. I danneggiati dovranno anche dimostrare di aver adottato tutte le misure possibili per prevenire i danni.

Poiché la dimostrazione di tutte le condizioni richieste è difficile, la responsabilità del PNRC appare improbabile.

27. Si constata dunque che ai termini della presente analisi non solo i dispositivi legali di indennizzo dei di danni sono inoperanti nei confronti della specie, ma che inoltre, è estremamente difficile, se non impossibile, alle vittime dei danneggiamenti connessi con il cervo sardo corso di ottenere la condanna di un soggetto pubblico per il risarcimento del danno.

L'ambiguità dello stato giuridico del *cervus elaphus corsicanus* aggiunge ulteriori elementi di complessità.

Appaiono pertanto chiare tutte le differenze con il diritto italo – sardo, che non solo protegge strettamente il *cervus elaphus corsicanus*, ma implementa un dispositivo efficace per il risarcimento dei danni causati da questo animale alle produzioni agricole.

1.3 La problematica della regolamentazione della sottospecie

28. Come accennato in precedenza, il codice dell'ambiente e la Direttiva Habitat autorizzano il Prefetto a derogare al divieto di caccia di una specie protetta in presenza di determinate condizioni.

29. Tali regole non sono applicabili al *cervus elaphus corsicanus* in quanto non si tratta di una specie classificata come protetta.

Nel caso in cui la situazione lo richieda, perciò, il Prefetti potrebbero semplicemente rimuovere il divieto di caccia. In tale ipotesi, un piano di caccia dovrà essere autorizzato dall'Assemblea Corsa. Non sarà comunque facile autorizzare un prelievo venatorio senza confliggere comunque con il regime di protezione ristretta previsto dalla Direttiva Habitat che è comunque fonte giuridica di rango superiore.

Capitolo 2 – L'opportunità dell'evoluzione dello status giuridico del *Cervus Elaphus Corsicanus*

30. Tenuto conto degli inconvenienti connessi con l'attuale status giuridico della sottospecie (1), la messa in conformità del diritto francese appare una necessità non più procrastinabile (2). Ci si deve interrogare sui mezzi per migliorare il sistema di indennizzo delle vittime dei danni provocati dal cervo (3).

2.1 Gli inconvenienti del sistema giuridico attuale

31. Lo status giuridico del *cervus elaphus corsicanus* è insufficiente. Una specie strettamente protette dalle norme internazionali che per essere protetta nel territorio francese ha necessità di un decreto prefettizio che fissa la quantità cacciabile a "0" rappresenta un "rabberciamento" giuridico.

32. Sul piano pratico ne consegue che la protezione del *cervus elaphus corsicanus* è precaria, in quanto soggetta al piano venatorio annuale, in quanto la il cervo sardo corso è comunque considerato selvaggina cacciabile da parte del decreto ministeriale del 26 giugno 1987.

Inoltre, non essendo considerata specie protetta dal diritto francese, non può essere elevata alcuna sanzione a coloro che disturbano volontariamente la vita del cervo sardo corso, impedendone, per esempio, la riproduzione o la fruizione dei loro habitat.

Inoltre, gli stessi prefetti potrebbero disporre un piano di abbattimento della specie nel caso in cui lo ritengano necessario senza dover rispettare la normativa prevista per le specie protette, in applicazione della normativa prevista per i danni causati dalla selvaggina cacciabile.

Il non riconoscimento del cervo sardo corso come specie protetta porta dunque ad un risultato paradossale: espone le Federazioni Dipartimentali dei Cacciatori, i comuni, l'Agenzia delle Foreste, il PNRC a un rischio giuridico, flebile ma non nullo, rendendo più difficile e aleatorio il ricorso per l'indennizzo contro lo Stato.

33. Infine, secondo la maggior parte degli osservatori, la caccia è, in effetti, ancora abbastanza mal strutturata in Corsica. Non esistono domini di caccia, né società di caccia, che solitamente giocano un ruolo fondamentale nell'implementazione dei piani di caccia. Ci si potrebbe proprio domandare se i cacciatori Corsi manifestino un reale interesse per la caccia del cervo sardo corso, che non rientra nelle specie che caratterizzano le loro tradizioni.

2.2 La necessaria conformazione del diritto francese alla Convenzione di Berna e alla Direttiva "Habitat"

2.2.1 La non conformità del diritto francese alla Convenzione di Berna e alla Direttiva "Habitat"

34. L'articolo 6 della Convenzione di Berna impone agli Stati ratificanti di *adottare le misure legislative e regolamentari appropriate e necessarie per assicurare la conservazione particolare delle specie di fauna selvatica inserite nell'annesso II*, di cui fa parte il *cervus elaphus corsicanus*. Per queste specie devono essere vietate:

- tutte le forme di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale;
- il depauperamento o la distruzione intenzionale dei siti di riproduzione o delle aree di riposo;
- il disturbo intenzionale della fauna selvatica, in particolare durante il periodo riproduttivo, di crescita e di letargo, in tutti i casi in cui le azioni di disturbo pregiudicano in modo significativo il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione.

La Direttiva "Habitat" prevede degli obblighi sulla stessa falsariga della Convenzione di Berna.

35. Il diritto francese non soddisfa in nessun modo le esigenze poste dai due testi giuridici internazionali poiché:

- il *cervus elaphus corsicanus* è una specie cacciabile in virtù del decreto ministeriale del 26 giugno 1987;
- La caccia di questa specie è interdetta solamente per via di un decreto prefettizio relativo al piano venatorio annuale;
- La specie non è protetta ai sensi dell'articolo L. 411 – 1 del codice ambientale.

Tutti i divieti previsti a livello nazionale ed internazionale per la protezione delle specie a rischio non si applicano perciò al cervo sardo corso, ad eccezione dell'uccisione intenzionale. Come già evidenziato, questo divieto non è comunque espresso, bensì il risultato del decreto prefettizio che pone a "zero" il numero di esemplari abbattibili durante il periodo venatorio.

È necessario evidenziare che con un importante decreto del 10 giugno 1994, il Consiglio di Stato ha considerato, a proposito dello zigolo ortolano, specie protetta in virtù della Direttiva "Uccelli" 2009/147/CE, poiché il *divieto di caccia non permette da solo di soddisfare gli obiettivi specifici di protezione derivanti dall'articolo 4 della Direttiva*, poiché questa specie dovrebbe essere protetta in virtù della legge 10 Luglio 1976 come previsto dall'articolo L. 411-1 e seguenti del codice dell'ambiente.

Il Consiglio di Stato ha dunque considerato che la Direttiva "Uccelli" non è stata correttamente ratificata nel diritto francese, seppur lo zigolo ortolano non figurasse, a differenza del cervo, nella lista della selvaggina cacciabile.

Questa giurisprudenza è trasferibile *mutatis mutandis* al *cervus elaphus corsicanus*, poiché i regimi giuridici della Direttiva "Uccelli" e della direttiva "Habitat" sono assimilabili.

2.2.2 Le conseguenze giuridiche di questa non conformità

36. Il Consiglio di Stato considera che la stipulazione della Convenzione di Berna ponga degli obblighi in capo agli Stati firmatari ma che non sia direttamente applicabile nel sistema giuridico dei singoli Stati. Non è pertanto possibile avvalersi di una violazione della Convenzione per l'annullamento di un atto amministrativo. Stesso regime vale per la Direttiva "Habitat" 92/43/CEE. In applicazione dell'articolo 288 del Trattato UE, infatti, "*la direttiva obbliga gli Stati membri in merito al raggiungimento degli obiettivi, lasciando alla competenza nazionale la scelta della forma e dei mezzi*". Si pone comunque un obbligo agli Stati membri di rendere conforme tutta la normativa legislativa e regolamentare agli obiettivi perseguiti dalle direttive.

In ogni caso perciò la Francia è tenuta, in virtù delle disposizioni della Direttiva "Habitat" a:

- **Ritirare il *cervus elaphus corsicanus* dalla lista delle specie cacciabili previste dal decreto ministeriale del 26 giugno 1987;**
- **Inserire il *cervus elaphus corsicanus* nell'elenco dei mammiferi terrestri protetti in virtù dell'articolo L. 411-1 del codice dell'ambiente.**

37. In virtù della giurisprudenza *Alitalia* "***L'autorità competente è tenuta a modificare/abrogare*** *tutte le norme in contrasto con il diritto comunitario*".

Ne consegue che il ministro competente per la caccia ed il ministro dell'ambiente sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti necessari su domanda di una persona interessata (associazione ambientalista, Federazioni Dipartimentali della Caccia, PNRC, ecc.).

In caso di rifiuto gli interessati possono ricorrere al Consiglio di Stato per annullare l'istanza di respingimento della domanda. In caso di accoglimento del ricorso, il Consiglio di Stato deve anche invitare il ministro competente ad adottare i provvedimenti necessari per adeguare la normativa nazionale.

2.2.3 I vantaggi della conformazione del diritto francese

38. La conformazione del diritto francese permetterebbe al *cervus elaphus corsicanus* un regime di protezione molto più completo, efficace e perenne.

Al tempo stesso le Federazioni Dipartimentali dei Cacciatori verrebbero escluse in modo certo dalle obbligazioni derivanti dal risarcimento dei danni prodotti dal cervo, in quanto esso non sarà più considerato selvaggina cacciabile.

Allo stesso modo, anche i comuni e l'Agenzia delle Foreste si troveranno inquadrati in un regime giuridico che ne solleva la responsabilità.

Infine, tutta la regolamentazione di gestione della specie si baserebbe su un regime giuridico solido, cioè quello previsto dal codice dell'ambiente, anche per quanto riguarda futuri piani di abbattimento in caso di sovrappopolazione.

Inoltre, se in futuro le autorità italiane e francesi riterranno che la specie non è più a rischio di estinzione esse potranno chiedere anche l'adeguamento in tal senso del diritto comunitario.

A quel punto il cervo sardo corso potrà rientrare nuovamente fra la selvaggina cacciabile ed essere disciplinato dai piani venatori. Infatti, la protezione speciale non è un regime giuridico irreversibile, poiché la Direttiva prevede già le modalità per aggiornare lo status giuridico di una specie in virtù della sua evoluzione nel tempo.

La classificazione del *cervus elaphus corsicanus* come specie protetta avrà la duplice opportunità di rinforzare la protezione della specie eliminando tutte le ambiguità dal diritto positivo francese.

È pertanto opportuno che al più presto siano presentate delle istanze di modifica dei decreti ministeriali ai ministri competenti.

2.3 Un miglioramento applicabile alla prevenzione e al risarcimento dei danni causati dai cervi agli agricoltori

39. Si è analizzato che allo stato attuale è molto difficile ottenere dei risarcimenti per i danni causati dal cervo sardo corso.

Un cambiamento dello stato giuridico del *cervus elaphus corsicanus* non cambierebbe di molto la situazione, poiché la normativa attuale disciplina di fatto solamente i danni causati dalla selvaggina cacciabile. Inoltre, la responsabilità dello Stato deve essere dimostrata attraverso dei criteri molto restrittivi.

Anche questa situazione non è soddisfacente. Un sistema di risarcimento efficace è un fattore importante per la riuscita di un programma di reintroduzione, in quanto contribuisce a migliorare l'accettazione della specie reintrodotta fra la popolazione e permette di limitare le reazioni ostili nei suoi confronti.

Si evidenzia che lo Stato ha già previsto, nel 1993, degli schemi di risarcimento volontario dei danni causati dai grandi predatori (lupo, orso e lince) al fine di non compromettere i programmi per la loro reintroduzione in Francia.

È chiaro che il *cervus elaphus corsicanus* non presenta gli stessi profili di pericolosità dei grandi predatori, ma non per questo non devono essere studiati seriamente dei sistemi di risarcimento.

40. In primo luogo potrebbero essere previsti degli aiuti agli agricoltori per la predisposizione di sistemi di protezione e prevenzione che permetterebbero già di risolvere molte delle difficoltà attuali.

L'esempio sardo ha mostrato in effetti che l'installazione di recinzioni elettriche intorno agli appezzamenti agricoli proteggono in modo efficace le colture dai cervi. Secondo le indicazioni ricevute dalle autorità della Provincia del Medio Campidano, queste soluzioni sono relativamente poco costose e facili da applicare.

Il finanziamento potrebbe essere a carico dello Stato e della Collettività Territoriale della Corsica, con la partecipazione delle Camere Dipartimentali dell'Agricoltura e dal PNRC.

Queste collettività sono direttamente interessate sia alla riuscita del programma di reintroduzione che alla protezione degli interessi agricoli.

41. Se tali misure non fossero sufficienti per prevenire i danni, si potrebbe pensare a delle soluzioni più ambiziose che prevedano l'adozione di dispositivi di risarcimento ai sensi dell'articolo L426-1 del codice dell'ambiente.

Si potrebbe anche pensare ad uno schema per i risarcimenti assimilabile a quello della Sardegna. Il dispositivo potrebbe prevedere:

- Il risarcimento dei danni non sarebbe più limitato alle Federazioni Dipartimentali dei Cacciatori ma andrebbe a finanziarsi su un fondo risarcimenti gestito dalla Comunità Territoriale della Corsica;
- Il fondo sarebbe alimentato dalle contribuzioni pagate dai cacciatori e cofinanziato dalla contribuzione generale;
- Il fondo risarcirebbe i danni secondo parametri predefiniti e non solamente quelli causati dalla selvaggina cacciabile ma anche quelli causati dalle specie protette;
- In caso di reiterazione dei danni sugli stessi appezzamenti, il risarcimento sarà diminuito su base forfettaria.

Un meccanismo di questo tipo permetterebbe una miglior gestione del sistema dei risarcimenti. Prima ancora di porsi problemi connessi con l'iter di approvazione legislativa, però, è necessario porsi questioni che attengono alla volontà politica di adottare un sistema simile.

In alternativa sarebbe auspicabile l'adozione di un sistema volontario assimilabile a quello adottato per i grandi predatori.

Fra le differenti soluzioni richiamate, la più facile da implementare e la meno costosa è sicuramente quella dell'attore pubblico che promuove l'installazione dei dispositivi di prevenzione e protezione degli appezzamenti agricoli. L'elaborazione di un sistema di risarcimenti è infatti una soluzione di più lungo periodo.

Conclusioni

42. Il carattere ambiguo e contraddittorio dello status giuridico attuale del *cervus elaphus corsicanus*, che non potrà neanche essere rapidamente corretto, ha compromesso gli sforzi compiuti per la salvaguardia di questa specie.

La soluzione che si impone per la salvaguardia della specie e per attenuare le preoccupazioni che si sono espresse in Corsica per le criticità derivanti dalla reintroduzione di questo animale, consiste nell'inserimento del cervo sardo corso nella lista delle specie protette in applicazione della direttiva "Habitat", come nel caso della Sardegna.

Inoltre, se non si comprende la gravità della problematica dei danneggiamenti causati dai cervi alle colture agricole della piana orientale, si rischierà di generare delle reazioni ostili nei confronti di questo animale. Il miglioramento del sistema di risarcimento degli agricoltori e l'adozione di sistemi di prevenzione rappresentano le soluzioni privilegiate.