© Domenico Aiello WWF Italia

CACCIA E TUTELA
DELLA FAUNA SELVATICA
La legge 157/1992 a trent'anni dalla sua approvazione.

PREMESSA

30 anni dalla legge 157

La Decima legislatura, che durò 5 anni, portò, nel 1991, due leggi di grande importanza per la Natura (oggi Biodiversità): la legge 394 sulle Aree Protette che dette un impulso determinante alla creazione e alla gestione dei Parchi Nazionali e altre Riserve Naturali, e quella sulla Protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio (cioè la caccia).

Quest'ultima, promulgata l'11 febbraio 1992 - trent'anni fa - arrecò grandi novità e testimoniò gran parte dei successi della ultra cinquantennale lotta delle Associazioni ambientaliste ed animaliste contro un'attività venatoria inaccettabile.

Gli sforzi di Italia Nostra, WWF, LIPU, Pro Natura, LAC, LAV e tante altre, per contenere i danni, soprattutto agli uccelli migratori, causati dalle doppiette che nel 1974 avevano superato di molto i 2 milioni, portò a risultati positivi non trascurabili

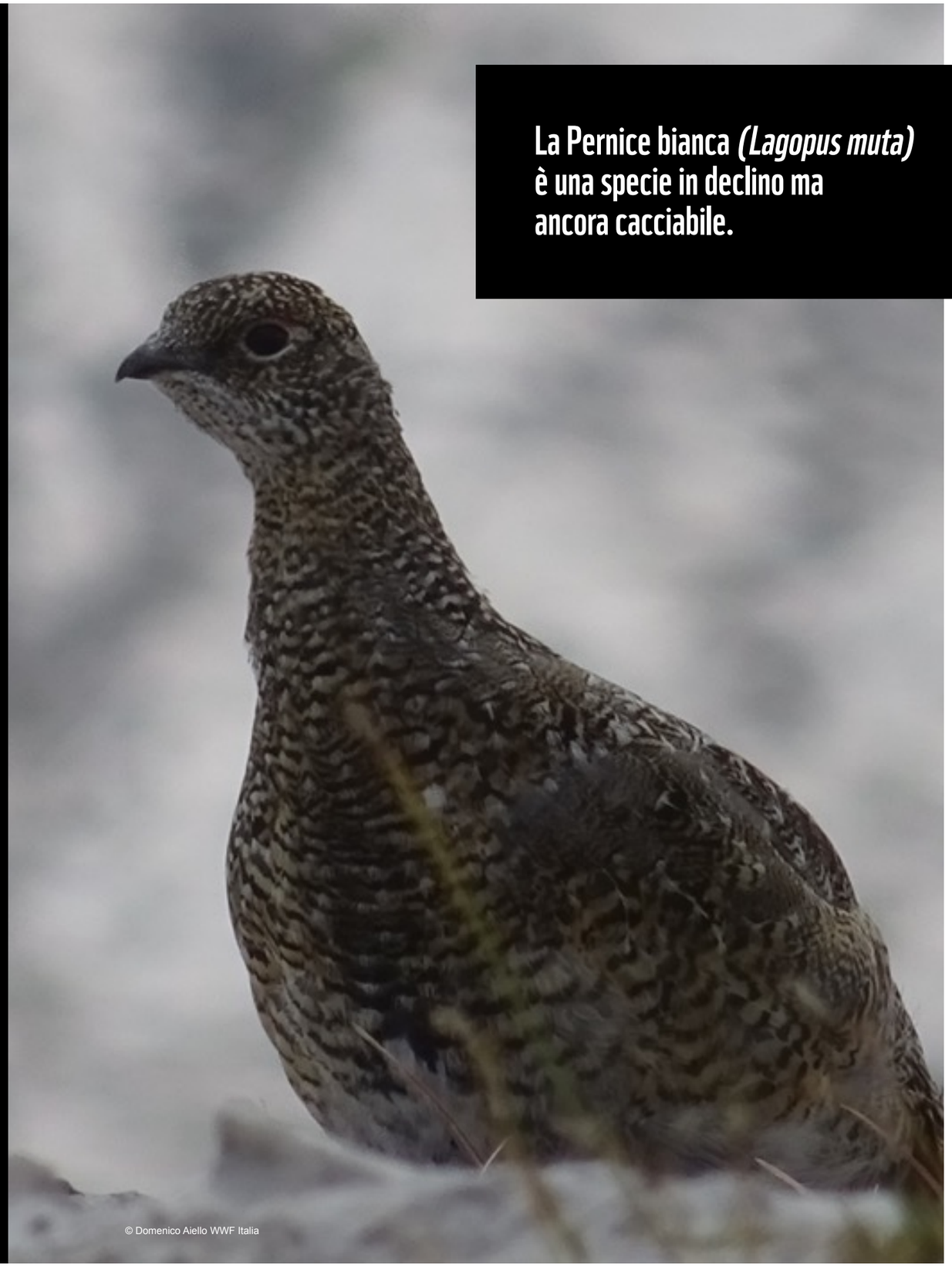
La riduzione dei periodi di caccia e delle specie cacciabili costituirono dei successi che favorirono il ritorno della nidificazione di specie, prima assenti e poi aiutate dalle prime Oasi di protezione che costituirono un pilastro insostituibile per la difesa dell'avifauna migratoria.

Ma, accanto a incontestabili vantaggi, vi sono alcune carenze, contro le quali le Associazioni si sono battute fin dai primi anni 60 del secolo scorso. Tra queste la caccia ai piccoli uccelli come l'allodola e altre specie migratrici come i turdidi, e la permanenza dell'Articolo 842 del Codice Civile che autorizza i soli cacciatori (non i pescatori) a penetrare nei terreni altrui senza il permesso dei proprietari, una norma che limita le possibilità di sottrarre ai cacciatori molte aree private.

Sarebbe utile che queste carenze venissero cancellate a tutto vantaggio della sempre più minacciata Biodiversità, oggetto di una delle due più importanti Convenzioni mondiali varate a Rio de Janeiro nel 1992, trent'anni fa.

Fulco Pratesi

FULCO PRATESI
Fondatore e Presidente onorario
del WWF Italia



La Pernice bianca *(Lagopus muta)* è una specie in declino ma ancora cacciabile.

© Domenico Aiello WWF Italia

La presente pubblicazione è stata curata da:

DOMENICO AIELLO, MARCO ANTONELLI, GAETANO BENEDETTO, PATRIZIA FANTILLI, FRANCO FERRONI, CATERINA GIOVANNETTI, ILARIA SCARPETTA.

Realizzata con la collaborazione del Centro Studi della Fondazione WWF Italia

© Sabrina Bqain / WWF

INDICE

INTRODUZIONE 6

LA GENESI EUROPEA ED INTERNAZIONALE DELLA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA 10

I PRINCÌPI DI TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA E DEGLI ECOSISTEMI NEL DETTATO DELLA COSTITUZIONE E L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE 12

COMPETENZA NORMATIVA E CONFLITTO STATO – REGIONI 14

I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 157/1992 18

LE MODIFICHE ALLA LEGGE 157/1992 20

GOVERNANCE E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO 24

PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLE ILLEGALITÀ 32

LE ATTIVITÀ LEGALI-GIUDIZIARIE DEL WWF ITALIA PER IL CONTRASTO ALLA "CACCIA SELVAGGIA" 40

L'IMPATTO DELLA CACCIA SULLA BIODIVERSITÀ E SULLA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA 44

CONCLUSIONI E PROPOSTE 60

INTRODUZIONE

Il 1992 è stato un anno fondamentale per la tutela della biodiversità e della fauna selvatica: è stata approvata a Rio de Janeiro la Convenzione internazionale per la tutela della biodiversità (CBD) e, in Italia, ha visto finalmente la luce la legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" che insieme all'altra importante legge-quadro approvata nell'anno precedente, la Legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" costituisce tutt'oggi l'attuazione in Italia di importanti Convenzioni internazionali e di leggi europee sulla tutela della Biodiversità.

La Legge n. 157/1992 ha sostituito la Legge 27 dicembre 1977, n. 968 "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia". La sua elaborazione fu strettamente legata all'intenso dibattito sviluppatosi nella società nel corso degli anni '80 del secolo scorso e che ha portato a tre tentativi di referendum, tra cui i primi due, nel 1981 e nel 1987, non furono dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale rispettivamente per assenza di chiarezza e semplicità (Sent. n. 27/1981) e contraddittorietà dei quesiti proposti (Sent. n. 28/1987). Il terzo tentativo condusse, invece, alla realizzazione dello storico referendum del 1990 con cui si proponeva l'abolizione della caccia in Italia.

I quesiti furono dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 63 del 1990, in base alla motivazione per cui la materia "caccia", di competenza legislativa regionale (art. 117 Cost.), non è "soltanto l'attività concernente l'abbattimento di animali selvatici, bensì anche quella congiuntamente diretta alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita"[1].

Il referendum fu dichiarato invalido a causa della mancata partecipazione alla votazione da parte della maggioranza degli aventi diritto (quorum richiesto dall'articolo 75 Cost.). Nonostante tale esito, l'affluenza alle urne fu del 43,36%, pari ad un totale di 47.235.285 elettori, il 92,20% dei quali, ovvero ben 17.790.070 cittadini, si espressero favorevolmente all'abolizione[2].

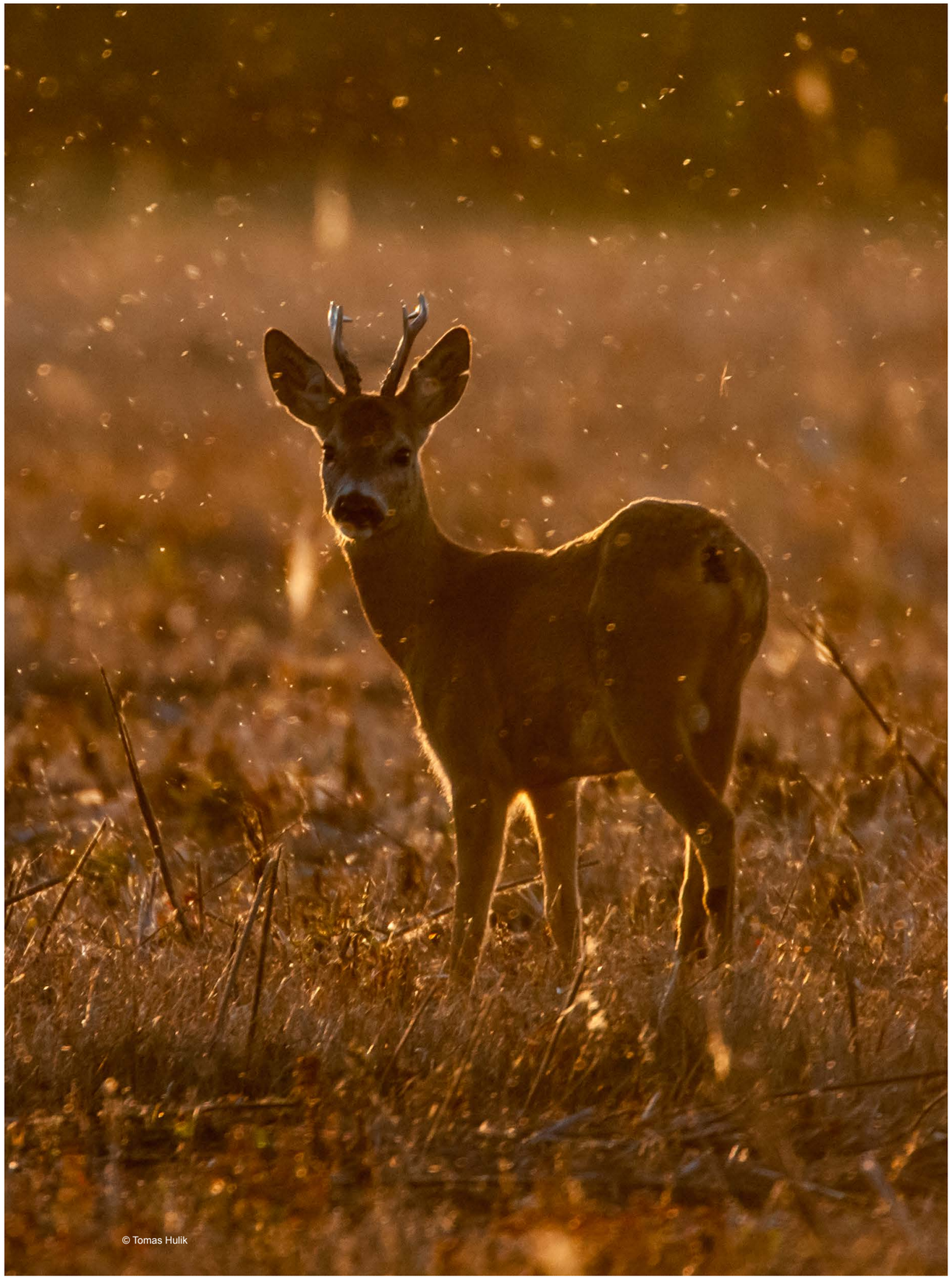
L'ampia partecipazione popolare e l'inequivocabile orientamento espresso generarono una forte pressione sulle forze politiche, supportata dalla necessità di adeguare l'impianto normativo esistente con il recepimento dei principi di tutela delineati a livello europeo e internazionale.

L'iter parlamentare non fu certo agevole, considerati gli interessi in gioco e la forte tensione generata dalla contrapposizione tra i difensori della caccia e gli oppositori di tale pratica e portò alla elaborazione di una norma certamente più orientata verso la tutela rispetto al passato ma che, sin da subito, ha evidenziato i limiti di un testo frutto di compromessi, spesso al ribasso.

Sin dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano, la legge in esame si è caratterizzata per una serie di innovazioni importanti: la principale novità introdotta dalla legge 157/1992 fu rappresentata dal principio fondamentale per cui, essendo la fauna selvatica "patrimonio indisponibile dello Stato", la caccia rappresenta una deroga al principio della indisponibilità che lo Stato può attuare nelle forme e nei limiti indicati dalla legge, attraverso il rilascio al cacciatore di una concessione, rappresentata dalla licenza di caccia[3].

Occorre poi riconoscere che la normativa oggi oggetto di analisi ha segnato un parziale adeguamento ai principi e standard di tutela internazionali, diminuendo l'elenco delle specie cacciabili (da 68 a 59, poi ulteriormente diminuiti), riducendo la durata della stagione di caccia a 5 mesi (dai quasi 8 precedenti), e sanzionando anche penalmente la caccia illegale. Queste innovazioni si sono tuttavia dimostrate, in molti casi, inidonee a garantire in maniera efficace il perseguimento della finalità per cui è stata ideata, ovvero la tutela della fauna selvatica. Questo limite è caratterizzato dalla presenza nel testo normativo di numerose contraddizioni, dalla carenza di strumenti attuativi efficaci e da una complessiva mancanza di coraggio, anche determinata, come si è detto, dalla volontà di dar seguito a istanze e pressioni del mondo venatorio.

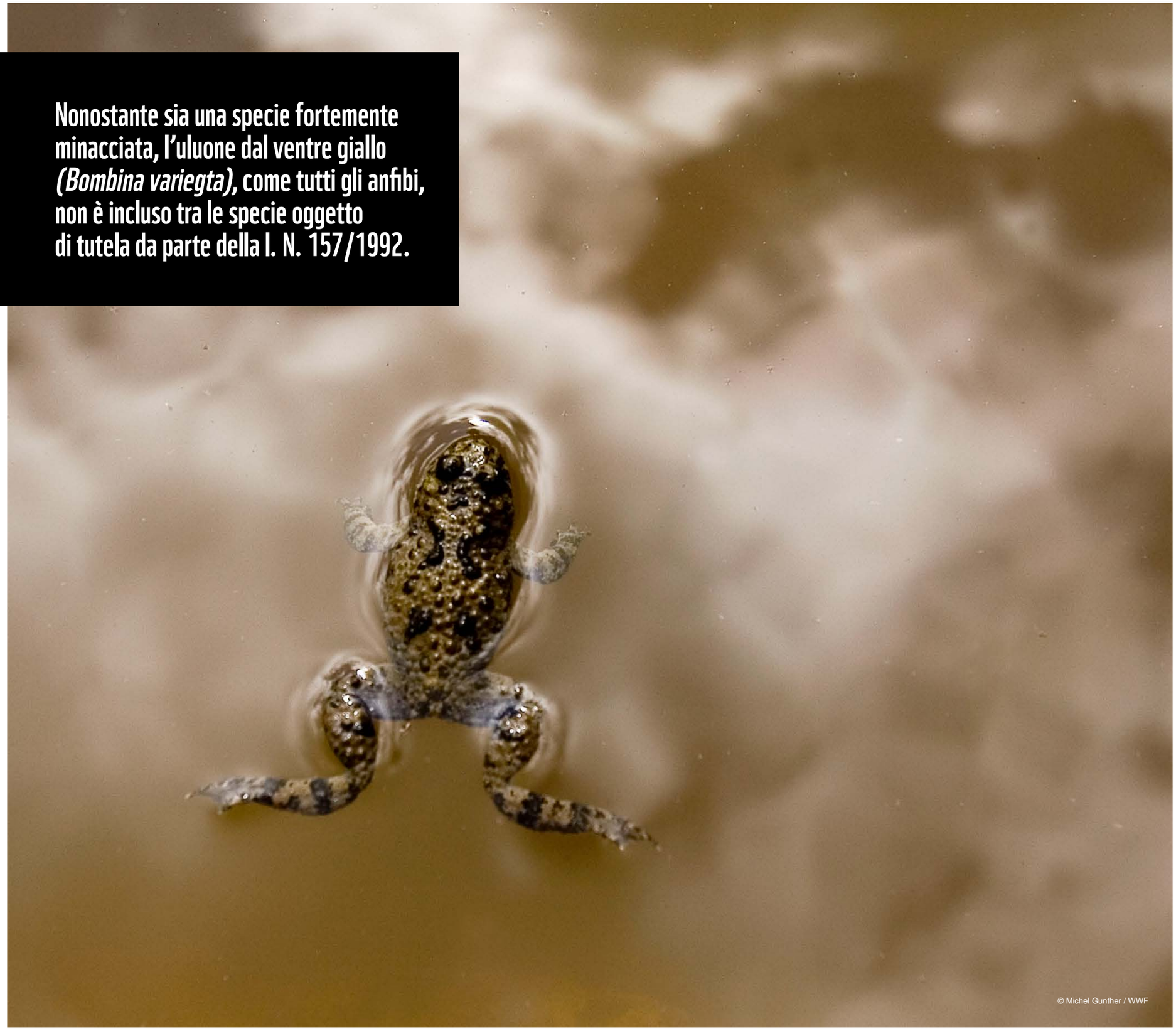
Nonostante, difatti, sin dall'articolo 1, si chiarisca che l'attività venatoria può essere esercitata "purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole" - fissando così un vero e proprio ordine gerarchico che vede la caccia, attività meramente ludica, posta in essere sulla base e nei limiti di una concessione, collocarsi in una posizione subordinata rispetto a principi di rilevanza prioritaria, in primis la tutela della fauna selvatica a cui, tanto l'attività venatoria, quanto la stessa attività agricola, devono conformarsi - l'articolato in analisi ha da subito palesato tutti i suoi limiti nelle parti in cui consente la prosecuzione di


© Tomas Hulik

1 D. COSI, Enciclopedia Italiana Treccani - V Appendice 1991

2 Archivio Storico delle Elezioni – Referendum del 3 giugno 1990, in Ministero dell'interno

3 M. SANTOLOCI, P. FANTILLI, S. FIORAVANTI "La disciplina della caccia" La Tribuna, Piacenza, 2002



Nonostante sia una specie fortemente minacciata, l'uluone dal ventre giallo *(Bombina variegta)*, come tutti gli anfibi, non è incluso tra le specie oggetto di tutela da parte della l. N. 157/1992.

© Michel Gunther / WWF

attività impattanti in maniera fortemente negativa sul principio di tutela delle specie animali e prevede strumenti di controllo, prevenzione e repressione di difformità, degenerazioni, abusi e anche illegalità, chiaramente inidonei a raggiungere lo scopo prefissato.

Per tali ragioni, la norma, che si prefigge di tutelare la fauna selvatica, in realtà si occupa solo delle specie di interesse venatorio, dimenticando tutta quella fauna selvatica, considerata minore come rettili, anfibi, insetti e organismi acquatici che rappresentano elementi fondanti della biodiversità e che versano in condizioni di pericoloso declino necessitando invece ed urgentemente di essere incluse in un'azione di tutela efficace definita da una legislazione unitaria e organica

Nel corso degli anni, gli effetti prodotti da queste carenze normative, che erano stati evidenziati e preannunciati - in particolare dalle Associazioni di Protezione ambientale - durante il dibattito parlamentare e che hanno iniziato a produrre le loro conseguenze distorte già all'indomani della pubblicazione della norma, si sono resi sempre più evidenti con il passare dei lustri. Dagli anni '90 ad oggi, infatti, si sono verificati una numerosa serie di cambiamenti significativi, tanto a livello giuridico/istituzionale, quanto a livello scientifico/conservazionistico a cui non è seguita una corrispondente evoluzione del testo normativo, ancorato sulla struttura delineata nel 1992.

In particolare, dall'analisi storica dei lavori parlamentari, è emersa una costante e concreta difficoltà nell'introdurre modifiche sostanziali alla norma, in termini di aumento dei livelli di tutela. Talune innovazioni, anche rilevanti, sono comunque state adottate ma, nella quasi totalità dei casi, come si dirà in seguito, sono state il frutto del recepimento di stimoli europei, a fronte di un dibattito parlamentare sul tema, caratterizzato dalla proposizione di testi volti a ridurre le tutele al fine di prevedere concessioni al mondo venatorio, in palese contrasto con la ratio della norma.

I limiti originari e il disallineamento sopravvenuto possono essere ricondotti a tre matrici fondamentali che costituiscono la spina dorsale della norma in esame e che, unitamente agli altri approfondimenti, verranno analizzate nel presente documento: la competenza normativa, la governance e la pianificazione del territorio e, infine, la prevenzione e repressione dei fenomeni di illegalità.

GENESI EUROPEA ED INTERNAZIONALE DELLA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA

Attraverso importanti Convenzioni internazionali e Direttive dell'Unione Europea sono stati approvati princìpi e norme volti a tutelare e conservare la fauna selvatica e gli habitat naturali: la Convenzione di Berna del 1979, ratificata dall'Italia con la Legge 503/1981, concernente la conservazione della vita selvatica e degli Habitat naturali in Europa; la Convenzione di Parigi del 1950 sulla protezione e conservazione degli uccelli selvatici; la Convenzione sulla Biodiversità (CBD Convention on Biological Diversity) del 1992 sulla tutela, conservazione e uso sostenibile della biodiversità, la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche, naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

La Convenzione di Bonn del 1979 (o CMS) sulla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica, dei loro habitat e delle rotte di migrazione, ratificata con la legge 42/1983, l'Accordo AEWA (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds), sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa-Eurasia del 1995, ratificato dall'Italia con la legge 66/2006. Ma non solo: fondamentali sono state anche le norme dell'ordinamento europeo: la Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat nota come "Direttiva habitat" e la Direttiva 2009/147/CE (prima Direttiva 79/409) conosciuta come "Direttiva uccelli"

La "Direttiva uccelli", composta anche di alcuni allegati che individuano e catalogano le diverse specie di uccelli a seconda del livello o status di conservazione e minaccia, prescrive agli Stati membri di designare apposite Zone di Protezione Speciale (ZPS), quali aree adatte alla loro sopravvivenza e riproduzione. Per alcune specie di animali selvatici, elencate nell'Allegato II della Direttiva, si riconosce la possibilità di esercizio della caccia, fornendo precise indicazioni per garantire una "saggia utilizzazione e una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate". In altre parole l'Unione europea consente la caccia per alcune specie di animali selvatici ma nelle modalità di una "caccia sostenibile", "in funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità le specie elencate all'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale. Gli Stati membri faranno in modo che la caccia di queste specie non pregiudichi le azioni di conservazione intraprese nella loro area di distribuzione (...) Gli Stati membri si accertano che l'attività venatoria (...), rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate (articolo 7).

Per gli stessi fini di tutela e conservazione, la Direttiva "Habitat", nell'allegato I, individua un elenco di habitat di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di Siti di Importanza comunitaria (S.I.C.), che, una volta validati, si trasformano in Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.), a tutela delle specie elencate nell'allegato II. Gli allegati IV e V indicano il regime di tutela delle specie ponendo, ad esempio, il divieto di cattura o uccisione di esemplari delle specie elencate, ma anche di disturbo, in particolare durante i periodi di riproduzione, allevamento, ibernazione e migrazione. Sono altresì vietati la distruzione o il deterioramento dei siti di riproduzione o di riposo.

L'Italia ha aderito alle Convenzioni internazionali e dato attuazione alle Direttive europee con proprie leggi che vincolano il nostro Paese alla tutela concreta della fauna selvatica e degli habitat naturali.

I PRINCÌPI DI TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA E DEGLI ECOSISTEMI NEL DETTATO DELLA COSTITUZIONE E L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE

Prima della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, approvata in maniera definitiva dalla Camera dei Deputati l'8 febbraio 2022, la tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi era un principio di derivazione prettamente giurisprudenziale. La Corte Costituzionale, nel corso della sua storia, ancor prima dalla entrata in vigore della Legge n. 157/1992, si è più volte pronunciata in tema di tutela della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria, stabilendo alcuni principi fondamentali in materia.

Dall'analisi di alcune tra le più rilevanti sentenze della Corte Costituzionale si possono individuare tali principi, oramai radicati e pacificamente condivisi a tutti i livelli. In particolare:

- le disposizioni relative alla tutela della fauna selvatica contenute nella legge statale hanno carattere di norme di grande riforma economico-sociale (sent. n. 165/2009, n. 4/2000, n. 210/2001).
- Le norme statali sulla tutela della fauna selvatica e la disciplina dell'attività venatoria si inquadrano nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".
- La determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna appartiene alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e, pertanto, la legge regionale li «può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata» (sent. n. 106/2012, sent n. 387/2008; sent. n. 263/2011, n. 315/2010 e n. 536/1992).
- Anche i divieti relativi all'attività venatoria contenuti nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 sono formulati nell'esercizio della competenza statale (sent. n. 193/2010).
- Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti di competenze, la prevalenza spetta alla legislazione statale rispetto a quella delle Regioni o delle Province autonome, nelle materie di propria competenza, perché la disciplina unitaria e complessiva del "bene ambiente" inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 210/1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.
- Le regioni possono, nell'esercizio della loro potestà legislativa residuale in materia di caccia, modificare le norme statali esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela e nel rispetto dello standard minimo di tutela fissato dalla legge statale (Corte Cost. Sent. n. 278 /2012, ex plurimis, sent. n. 106/2011, n. 315 e n. 193/2010, n. 61/2009).
- Riguardo al rapporto tra attività venatoria e disciplina delle aree protette, possiamo ricordare, tra tante, la Sentenza n. 263/2011 (sulla dichiarazione di incostituzionalità delle norme regionali che consentono la caccia nelle aree contigue nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche ai soggetti non residenti nelle aree stesse) che sostiene: "La disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis, sentenza n. 44 del 2011)".

© Wild Wonders of Europe / Igor Shpilenok / WWF

LA COMPETENZA NORMATIVA E IL CONFLITTO STATO-REGIONI

Come si evince dalla breve rassegna sopra riportata, è frequente che la Consulta, nel pronunciarsi su questioni inerenti alla materia in esame, si pronunci in merito ai rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Questo tema, da sempre molto dibattuto, è divenuto ancor più delicato a seguito della modifica dell'art. 117 Costituzione, attuata con la Legge di riforma costituzionale n. 3 del 18.10.2001 «Modifiche al titolo V della Costituzione» (nota come «legge sul federalismo») che ha attribuito alle regioni poteri legislativi su molte materie, ma non ha comunque ampliato la già definita competenza in materia di gestione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria, lasciando quindi inalterate le prescrizioni previste dalla normativa vigente sia nazionale sia comunitaria.

Il novellato art. 117 Cost. non conferisce, quindi, alle regioni nuove potestà esclusive in materia di gestione e tutela della fauna selvatica, rispetto a quelle già attribuite dalla legge 157/1992.
La norma, in particolare, affida alle regioni le funzioni amministrative, di programmazione e coordinamento per la pianificazione faunistico venatoria (artt. 9, 10); la "gestione programmata della caccia" con la ripartizione del territorio agro-silvo-pastorale in Ambiti territoriali di caccia – (ATC) e l'approvazione dei calendari venatori annuali; il controllo della fauna selvatica, nel quale è incluso il potere di "vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie"; l'esercizio della c.d "caccia in deroga" (artt. 18, 19 bis); l'istituzione di zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna (art. 19) e infine il potere di "(...) emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie (...)", anche in funzione di attuazione della Direttiva "Habitat" con l'adozione di misure di conservazione per le Zone di protezione speciale e anche per gli habitat esterni a queste (art. 1, comma 5 bis).

Queste competenze delle regioni non vanno sottovalutate anzi, se fossero correttamente esercitate, potrebbero fornire un contributo validissimo alla tutela della fauna selvatica e ad una gestione "sostenibile" del prelievo venatorio, nello spirito di "leale collaborazione" tra le regioni e lo Stato in coerenza con i princìpi costituzionali.

Poiché il principio fondamentale su cui si basa l'intero impianto normativo della Legge 157/1992 è che "La fauna selvatica appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato" (art. 1, comma 1), il novellato art. 117 della Costituzione comma due, lettera s), ha mantenuto a livello statale la legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e, quindi, anche in materia di tutela della fauna selvatica.

Fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, quindi, la competenza normativa in materia di caccia era ripartita tra l'Unione europea, lo Stato e le Regioni. La normativa statale, recependo gli stimoli europei sanciti in particolare nelle direttive Habitat e Uccelli, dettava i principi per mezzo della legge-quadro 11 febbraio 1992, n.157 mentre le Regioni attuavano tali principi con una propria normativa di dettaglio.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, la materia della caccia è stata eliminata dal testo costituzionale, cessando di appartenere alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni prevista dalla precedente formulazione dell'articolo 117, comma 1, Cost., divenendo una competenza regionale esclusiva ai sensi del nuovo articolo 117, comma 4, Cost.

Alla luce di tale modifica, diverse Regioni hanno approvato leggi aventi ad oggetto la tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria. Tra le prime si ricordano il Veneto con la Legge Regionale (LR) 14.3.2002, n. 7, l'Emilia-Romagna con la LR 12.7.2002, n.15, la Toscana, con la LR 26.7.2002, n.31, la Lombardia con la LR 7.8.2002, n.18, la Liguria con la LR 13.8.2002, n.31.

Questo attivismo regionale è stato peraltro stimolato dallo stesso Parlamento che con la legge n.221/2002 ha consentito alle Regioni di disciplinare le deroghe previste dall'articolo 9 della Direttiva n.79/409/CEE.

Tale situazione ha condotto, però, come si è detto, alla nascita di una serie numerosissima di conflitti tra Stato e Regioni che hanno più volte richiesto alla Corte Costituzionale di esprimersi in merito al riparto di competenze e alla legittimità o meno di norme regionali in tema di disciplina dell'attività venatoria.

Questo conflitto che a distanza di vent'anni dalla riforma costituzionale è ancora aperto e irrisolto, ha avuto il suo avvio con l'impugnazione, da

La tortora selvatica *(Streptopelia turtur)* è una specie a rischio di estinzione. Per questo la Commissione Europea ha chiesto di ridurre e in alcuni casi fermare la caccia. in italia lo scorso anno molte regioni hanno addirittura autorizzato l'apertura anticipata della caccia a questa specie che però è stata fermata grazie all'impegno del WWF e delle altre associazioni

© Wild Wonders of Europe / Markus Varesvuo / WWF

parte del Governo, della LR Sardegna n.5 del 7 febbraio 2002, recante “Modifica dell’art.49 della legge regionale 29 luglio 1998, n.23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna), concernente il periodo di caccia” che all’articolo 1 prevedeva una estensione della stagione venatoria fino al 28 febbraio di ogni anno, in chiara violazione del disposto di cui all’articolo 18, L. 157/92, che al comma 2 fissa il termine ultimo di chiusura del periodo di caccia al 31 gennaio.

Con sentenza n. 536 del 20.12.2002, la Corte costituzionale ha accolto la tesi del Governo, supportata dall’atto di intervento presentato dal WWF Italia, secondo cui la competenza esclusiva regionale sulla materia caccia, sancita implicitamente dal nuovo articolo 117 Cost., trova un limite, applicabile anche alle regioni a statuto speciale, nella competenza esclusiva dello Stato avente ad oggetto la tutela dell’ambiente di cui al comma 2, lett. s) del medesimo articolo e la L. 157/92 rappresenta in questo contesto una norma posta proprio a tutela dell’ambiente.

L’interpretazione della Consulta, già preannunciata nella sentenza n. 407/2002, qualifica la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema non come una materia, ma come un valore costituzionalmente protetto e un interesse nazionale (art. 5 Cost.) che necessita di essere perseguito anche di fronte alla competenza esclusiva regionale. In questi termini, dunque, “lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale incidenti anche sulle competenze legislative regionali”[4].

Questo approccio è motivato dalla evoluzione culturale e normativa che ha portato la materia della caccia a non essere più considerata (e disciplinata) in quanto tale, ma come un’attività che produce impatti sul preminente interesse di tutela della fauna selvatica nei confronti del quale deve conformarsi. L’obiettivo principale perseguito dalla normativa nazionale e sovranazionale, nel disciplinare le modalità di esercizio della pratica venatoria, è quindi di assicurare la tutela e la conservazione della fauna selvatica, prima considerata res nullius, come ha rilevato anche la Corte nelle sentenze nn. 63 del 1990 e 449 del 1997. In quest’ottica, la Corte ha sancito la funzione della L. 157/92 come norma posta a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, che rappresenta un limite alla potestà legislativa regionale, assicurando di fatto la preminenza dello Stato nella disciplina del settore[5].

Nel merito, i giudici hanno ribadito quanto già espresso nella sentenza n. 323 del 1998 in merito all’esistenza, nell’articolato della L. 157/92, di un “nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi accanto all’elencazione delle specie cacciabili la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio” e hanno altresì chiarito che, nel bilanciamento tra l’interesse all’esercizio dell’attività venatoria e l’esigenza di tutela ambientale e della fauna selvatica, è sempre quest’ultimo a prevalere (sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999).Nonostante l’inequivocità di questi pronunciamenti e dei principi interpretativi in essi enunciati, negli anni successivi la Corte costituzionale si è trovata più volte ad esprimersi in merito alla legittimità costituzionale di norme regionali aventi ad oggetto la materia venatoria. Infatti, dall’analisi effettuata sulle sentenze emesse dalla Consulta dal 2002 sino al 2021, allegata al presente documento, emerge, come ogni anno, in media, la Corte dichiari costituzionalmente illegittime un minimo di due leggi regionali per violazione dello standard minimo di tutela ambientale definito dalla L. 157/1992 . Tra le regioni che risultano essere state più spesso autrici di leggi regionali dichiarate incostituzionali si segnalano la Liguria, la Lombardia e il Veneto.

Da questo approfondimento emerge, dunque, come il conflitto generatosi dopo la modifica del Titolo V della Costituzione sia ancora oggi, a vent’anni dalla riforma, molto acceso e segnato da una costante tendenza regionale ad emanare norme in violazione del disposto costituzionale, sempre con l’obiettivo di ridurre i livelli di tutela ambientale a vantaggio del mondo venatorio.

Si tratta, peraltro, di una propensione che si esplica non solo nell’emanazione di leggi regionali, ma anche di provvedimenti amministrativi. Ogni anno, infatti, decine di Calendari venatori regionali vengono impugnati dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) da parte delle Associazioni di protezione ambientale e vengono dichiarati totalmente o parzialmente illegittimi con sentenze che, se appellate, vengono nella maggioranza dei casi confermate dal Consiglio di Stato. Un medesimo esito viene rilevato per quanto attiene alle impugnazioni dei Piani faunistico venatori e dei provvedimenti aventi ad oggetto la caccia in deroga e le attività di controllo faunistico.

© Ola Jennersten / WWF-Sweden

Tali elementi inducono ad analizzare le ragioni sottese a questa sistematica tendenza di violazione dei principi di tutela dell’ambiente e della biodiversità, che ha peraltro indotto, più volte l’Unione Europea, a pronunciarsi in merito e che, ancora oggi, espongono l’Italia al serio rischio di subire l’attivazione di ulteriori procedure di infrazione per violazione dei Trattati.

Si tratta, infatti, di una propensione filo-venatoria radicata in tutte le regioni italiane e che giunge, in alcune di esse, a livelli preoccupanti. Appare dunque necessario cercare di comprendere le ragioni per cui le amministrazioni regionali non risultino in grado di far fronte alle pressioni del mondo venatorio che, pur essendo espressione di un’attività esercitata per mere finalità ricreative, nei limiti tracciati dal rispetto di interessi superiori e generali, in primis la tutela dell’ambiente, riesce, addirittura, condizionarne l’attività legislativa e amministrativa. Oltre a ragioni puramente legate a dinamiche elettorali e alla pressione di comparti economici che gravitano attorno al mondo della caccia (si pensi alle aziende che producono armi e munizioni), tale situazione è generata anche alla luce del sistema di governance delineato dalla L. 157/1992 e dalla presenza, nell’articolato, di disposizioni la cui formulazione generica ha favorito, in taluni casi, interpretazioni idonee ad assecondare esigenze orientate più verso le istanze dei cacciatori che verso il rispetto della ratio perseguita dalla legge stessa.Si pensi, ad esempio, alla pianificazione faunistico venatoria del territorio agro-silvo-pastorale e alla definizione degli Ambiti Territoriali di Caccia e dei Comprensori Alpini, al ruolo affidato all’Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA), all’attività delle associazioni venatorie, alle modalità di gestione delle risorse economiche.

In questi termini appare preoccupante il rischio che può derivare dall’introduzione di ulteriori attribuzioni in materia in capo alle regioni nell’ambito della cd. “autonomia differenziata”.

---

4 “dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d’altra parte, a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”. Corte Cost. Sent. n. 407 del 26/07/2002

5 M. GORLANI, La materia della caccia davanti alla corte costituzionale dopo la riforma del titolo v cost.: ritorna l’interesse nazionale e il “primato” della legislazione statale di principio? Forumcostituzionale.it

6 Cfr. elenco allegato

I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA LEGGE QUADRO 157/92

La Legge quadro dell'11 febbraio 1997, n. 157 "Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio" dispone, all'articolo 1, che: "La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale. L'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole. Le regioni a statuto ordinario provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica".

Lo Stato può derogare a tale principio nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge, rilasciando al cacciatore una concessione (la cosiddetta "licenza di caccia"), al fine di abbattere esclusivamente le specie elencate e nei periodi, orari, mezzi, stabiliti dalla legge nazionale e nelle modalità stabilite dalle leggi regionali di applicazione della legge nazionale, dagli atti di pianificazione faunistico-venatoria, nonché dai calendari venatori regionali stagionali. Ne consegue l'inesistenza in Italia di un "diritto di caccia": l'esercizio dell'attività venatoria concreta solamente un interesse del cacciatore a non vedersi negato il rilascio della "licenza di caccia", nel caso in cui possieda tutti i requisiti richiesti dalla legge.

La legge 157/92, per dare attuazione concreta alle norme ad i principi internazionali e comunitari, ha abbreviato la durata della stagione venatoria: la vecchia legge sulla caccia (968/1977) prevedeva un periodo drammaticamente lungo, dal 18 agosto al 10 marzo mentre la legge attuale prescrive un periodo di caccia che va dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio, con periodi diversificati per le diverse specie cacciabili.

La legge 96/2010, all'articolo art. 42, ha poi modificato il termine della stagione di caccia, concedendo alle regioni la possibilità di posticipare, non oltre la prima decade di febbraio, la chiusura della stagione venatoria, previa acquisizione del parere dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), obbligatorio e vincolante.

La legge 157/92 stabilisce anche che i termini della stagione di caccia "(...) Possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali" dalle regioni che possono autorizzare l'apertura anticipata, sempre previo parere dell'ISPRA e a condizione che siano stati predisposti "adeguati piani faunistici venatori". In questo caso il parere è obbligatorio ma non vincolante: le regioni che si discostino dal parere devono però fornire adeguate motivazioni, supportate da dati scientifici, a supporto di tale scelta.

© Luca Scudiero WWf

LE MODIFICHE ALLA LEGGE 157/1992

Nel corso dei trent'anni di vigenza della legge quadro 157/1992 sono stati numerosi e reiterati i tentativi di modifica, per lo più caratterizzati dalla volontà di ridurre i livelli di tutela. Spesso, tali tentativi vengono attuati attraverso emendamenti inseriti in disegni o proposte di legge non direttamente riferibili alla materia in questione. Da ultimo, nell'ambito della discussione presso la Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati di una proposta di legge di "semplificazione per il settore agricolo", nel gennaio 2022 sono stati proposti emendamenti alla Legge 157/1992 che violano in maniera aperta e contraria a tutti i principi che reggono la materia della tutela della fauna selvatica con il pretesto di adottare misure di "semplificazione" nel settore dell'agricoltura.

Tutti questi tentativi che vanno nella direzione di una caccia senza regole sono stati sino ad oggi sempre respinti grazie alla mobilitazione del WWF Italia e delle altre associazioni ambientaliste e animaliste.

Poche e non tutte migliorative sono invece state le modifiche apportate alla legge 157/1992, e comunque tutte scaturite da precisi obblighi di applicazione e adeguamento alle norme dell'Unione Europea, anche ribadite attraverso numerose procedure di infrazione e condanne della Corte di Giustizia europea nei confronti dell'Italia.

Si riportano di seguito alcune tra le principali modifiche:

Il Divieto di caccia in alcuni periodi dell'anno
La Legge 4.6.2010, n. 96, (Legge 4 giugno 2010, n. 96 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009) è stata emanata al fine di recepire la Direttiva 79/409/CEE "Uccelli" (successivamente Direttiva 2009/147/CE), e a seguito delle contestazioni addebitate all'Italia nell'ambito della procedura di infrazione 2006/2131. L'art 42 della Legge 96/2010 ha modificato la Legge 157/1992 introducendo un comma 1 bis all'articolo 18 come segue: "L'esercizio venatorio è vietato, per ogni singola specie: a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli»". Questa norma punta ad impedire l'uccisione, attraverso l'esercizio venatorio, di animali che siano in fasi particolarmente delicate della vita e che li rendono particolarmente vulnerabili: il periodo migratorio e quello riproduttivo.

Il "prelievo in deroga"
La Direttiva europea 2009/147/CE (già Direttiva Cee 79/409), sulla conservazione degli uccelli selvatici, attuata in Italia con l'art. 1 della Legge 157/1992, contiene norme di immediata applicazione sul territorio nazionale che proibiscono la caccia di alcune specie avicole ritenute di rilevante interesse naturalistico (ad esempio passero, storno). La Direttiva prevede, all'art. 9, la possibilità per gli Stati membri di derogare al generale divieto di caccia di queste specie, ma solamente in determinate circostanze e a condizioni dettate, in maniera tassativa e precisa: "solo in casi di estrema gravità quali la tutela della salute e della sicurezza pubblica, la sicurezza aerea, la prevenzione di gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca ed alle acque, la protezione della flora e della fauna" (art. 9, paragrafo 1, lett. a). A questi casi tassativi si deve aggiungere l'altra condizione essenziale perché la deroga sia conforme alla Direttiva, ovvero che "non vi siano altre soluzioni soddisfacenti" per ovviare ai problemi sopra elencati.

E' importante precisare che la stessa Direttiva non consente l'esercizio della deroga per usi venatori, intendendo questa attività come esercizio ricreativo. Se la deroga, infatti, fosse attivabile per questi motivi, si avrebbe il paradosso che tutte le specie potrebbero essere oggetto di caccia. Se si assumesse questa affermazione, infatti, si giungerebbe a vanificare la portata dell'articolo 7 della Direttiva che disciplina la caccia ammettendola solo per certe specie.

Malgrado la normativa comunitaria fosse estremamente chiara, sia in relazione ai

metodi, sia alle condizioni eccezionali giustificanti eventuali deroghe alla normativa di protezione degli uccelli, numerose regioni italiane hanno emanato, con grande frequenza, provvedimenti di autorizzazione all'esercizio venatorio di specie protette a livello comunitario (ad es. passero, storno, taccola), in palese violazione delle regole stabilite dalla Direttiva Uccelli. L'illegittimità di tale comportamento è stata evidenziata sia dalla Corte di Giustizia Europea sia dalla Corte Costituzionale italiana: la prima, con la sentenza 7 marzo 1996 - emanata nel corso di un procedimento dinanzi al Tribunale Amministrativo regionale del Veneto, promosso dal WWF Italia insieme ad altre Associazioni per l'annullamento del Calendario venatorio regionale del 1992 - ha precisato a quali condizioni l'art. 9 della Direttiva 79/409 consenta agli stati membri di derogare al divieto generale di cacciare le specie protette, divieto derivante dagli articoli 5 e 7 della medesima direttiva, stabilendo che: "l'art. 9 (...) deve essere interpretato nel senso che esso autorizza gli Stati membri a derogare al divieto generale di caccia delle specie protette, derivante dagli artt. 5 e 7 della stessa direttiva, soltanto mediante misure che comportino un riferimento, adeguatamente circostanziato, agli elementi di cui al n. 1 e 2 del medesimo art. 9".

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 272 del 22/7/1996, ha inoltre stabilito che eventuali deroghe alla disciplina comunitaria sono di esclusiva spettanza dello Stato, nel rispetto delle numerose prescrizioni ineludibili che la direttiva presuppone, precisando inoltre che le regioni hanno potestà modificativa solo nel senso di "limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto di caccia". Ancora la Corte Costituzionale (con sentenza n. 168 del

maggio 1999) ha rilevato che, essendo la deroga uno strumento eccezionale, realizzabile solo in rare ipotesi, ovvero come prescrive la Direttiva "quando non ci siano soluzioni alternative", non può essere riconosciuta come materia di competenza delle regioni se non in senso ulteriormente restrittivo rispetto alla Direttiva europea. La Corte, inoltre, afferma che le regioni non possono provvedere ad attivare autonomamente le deroghe, in quanto l'esercizio di un siffatto potere si rifletterebbe sulla tutela minima delle specie protette, il cui nucleo è identificato nello Stato. Essendo, dunque, l'interesse primario la tutela degli uccelli selvatici, ottenuto mediante il divieto di caccia nell'interesse non solo nazionale, ma anche internazionale, ne segue che il potere di esercizio di tali deroghe spetti allo Stato e non agli enti locali.

Anche a seguito di queste pronunce, e della comunicazione all'Italia dell'inizio di un'ennesima procedura d'infrazione per violazione delle norme comunitarie in materia di caccia, nonché grazie alle proteste e denunce delle associazioni come il WWF Italia, sono intervenuti diversi provvedimenti di modifica: due del Governo (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 1997 e D.P.C.M. 27 settembre 1997) e uno del Parlamento, con la Legge 3.10.2002 n. 221 "Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE" ART. 19-bis. Esercizio delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/ 409/CEE". Il primo DPCM ha completato l'adeguamento alla normativa comunitaria (in particolare alla Direttiva CEE 94/24, che subentrava alla Direttiva 79/409) attraverso la modifica dell'art. 18 della L. 157/92, che includeva nell'elenco delle specie cacciabili numerose specie invece protette dalla normativa comunitaria. Il provvedimento ha escluso dall'elenco delle specie cacciabili: il passero, la passera mattugia, la passera oltremontana, il colino della Virginia, lo storno, il corvo, la taccola, il francolino di monte e la pittima reale.

Il secondo DPCM ha dettato le modalità di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9, paragrafo 1, lett. c) della Direttiva 409/79. Il Consiglio dei Ministri ha stabilito, coerentemente con le pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia Europea, che spetta allo Stato dettare la disciplina generale ed uniforme per tutto il territorio nazionale riguardante l'ammissibilità delle deroghe, al fine di "garantire l'omogeneità di applicazione della normativa comunitaria volta alla conservazione degli uccelli selvatici". Le deroghe stesse possono essere adottate dalle regioni, d'intesa con i ministri dell'ambiente e delle politiche agricole, a specifiche condizioni e modalità, dichiarate dall'allora INFS (ora ISPRA).

In conclusione, l'esercizio della cosiddetta "caccia in deroga" da parte delle regioni deve inderogabilmente rispettare i limiti e le condizioni posti dalle norme nazionali e comunitarie. Qualsiasi atto regionale, normativo od amministrativo, non conforme a tali norme, è sicuramente illegittimo per violazione della legge 157/92 di attuazione della direttiva 79/409 CEE. La Legge 221/2002, poi trasposta nella legge 157/1992 con l'introduzione dell'art 19 bis, ha rappresentato, tuttavia uno strumento che si limita a trasferire alle regioni del potere di definire le modalità del "prelievo in deroga" senza il controllo che lo Stato deve garantire sulla tutela della fauna selvatica.

Tale conseguenza, già denunciata dal WWF durante l'iter di approvazione della legge, si è puntualmente manifestata nel corso degli anni. Molte regioni italiane hanno infatti abusato illegittimamente dello strumento della "caccia in deroga".Con il Decreto legge 251/2006 "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica" si tentò di porre rimedio a questa grave situazione introducendo misure di tutela per le "zone di protezione speciale" di cui alla Direttiva Habitat e nuovi strumenti di intervento sostitutivo diretto e urgente da parte dello Stato nei confronti delle regioni. Veniva anche stabilita la sospensione di tutti i provvedimenti di deroga delle regioni non conformi all'art. 9 della Direttiva "Uccelli" e alla legge 221/2002, nonché il loro annullamento nel caso di mancato adeguamento nei termini temporali previsti dal Governo per le regioni inadempienti. Purtroppo, a causa dell'ostruzionismo da parte di numerose forze parlamentari, il decreto non venne convertito in legge nei termini e quindi decadde.

Del caos normativo seguito alla decadenza del DL hanno approfittato numerose regioni, continuando ad emanare provvedimenti amministrativi e legislativi in materia di "caccia in deroga" del tutto illegittimi rispetto alle rigide condizioni e regole poste dalla Direttiva Ue.

Richiami vivi

La Legge 29 luglio 2015, n. 115 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014", all'art. 21 "Disposizioni relative alla cattura di richiami vivi. Procedura di infrazione n. 2014/2006" ha proibito la cattura dei richiami vivi con i mezzi vietati dalla Direttiva Uccelli, tra cui reti, trappole e vischio. Finalmente, dopo decenni di battaglie e denunce e dopo le condanne dell'Unione Europea, anche l'Italia ha vietato la pratica, barbara, vergognosa ed anacronistica della cattura con reti, vischio, trappole e roccoli, di migliaia di uccelli, destinati ad essere imprigionati per mesi in piccolissime gabbie, spesso tenuti al buio o accecati, per far perdere loro la cognizione temporale e stimolarli a "cantare" per richiamare i loro simili verso il luogo in cui si nasconde il cacciatore, pronto a fare fuoco. L'utilizzo di "uccelli da richiamo" è molto frequente in alcune tipologie tradizionali di caccia, soprattutto ai piccoli uccelli migratori e agli anatidi.

Il tordo bottaccio *(Turdus philomelos)* è tra le specie perdilette dai cacciatori alcuni dei quali utilizzano richiami vivi di questa specie per la caccia da appostamento fisso.

Nel nord Italia, la caccia da appostamento alla "piccola migratoria" è ancora molto diffusa e gli uccelli sono destinati ad essere consumati in ricette come la "polenta e osei" o lo spiedo bresciano.

La L. 115.2015 non ha tuttavia portato all'abolizione dei richiami vivi ma, come detto, si è limitata a modificare il comma 3 dell'art. 4 della legge 157/1992, subordinando l'attività di cattura per l'inanellamento e per la cessione ai fini di richiamo esclusivamente all'utilizzo di "mezzi, impianti o metodi di cattura che non sono vietati ai sensi dell'allegato IV alla direttiva 2009/147/CE da impianti della cui autorizzazione siano titolari le province e che siano gestiti da personale qualificato e valutato idoneo dall'ISPRA...". Anche se questa modifica ha segnato un grande passo in avanti, è quindi ancora lecito usare questi "fischietti viventi", purché provengano da allevamenti e non siano catturati in natura.

In realtà, come si avrà modo di dire a breve, le operazioni delle forze di polizia e delle guardie volontarie del WWF e delle altre associazioni di protezione ambientale confermano come vi sia un importante e lucroso traffico di uccelli illegalmente catturati in natura ai quali vengono apposti anelli contraffatti in modo da essere illecitamente introdotti nel mercato dei richiami vivi.

Il WWF ritiene che sia tempo di vietare del tutto l'uso di uccelli vivi come richiami per fini venatori.

GOVERNANCE E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: UN SISTEMA INADEGUATO

La pianificazione del territorio agro-silvo-pastorale
La Legge n. 157/1992 si caratterizza per essere una norma che a dispetto delle finalità ultime espressamente perseguite, è fortemente orientata sul prelievo venatorio a scapito delle forme di tutela e conservazione. Tale caratteristica emerge chiaramente nella parte in cui la norma si occupa della definizione delle competenze relative alla gestione e pianificazione del territorio e dunque degli habitat e delle specie che lo popolano.

L'articolo 10 della L. 157/92, stabilisce al primo comma che tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria e specifica che tale pianificazione è finalizzata, "per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio".

Per conseguire gli obiettivi di conservazione delle specie al fine di consentire il raggiungimento di naturali equilibri che portino, ad esempio, ad un contenimento naturale delle specie e ad una "densità ottimale" attuato grazie all'azione delle specie carnivore, si rende necessario, da una parte, adoperarsi per la "riqualificazione delle risorse ambientali" e dunque, tra l'altro, garantire habitat naturali ottimali e dall'altra parte, garantire una "regolamentazione del prelievo venatorio".

Tali obiettivi, devono essere conseguiti, nella pratica, ad opera delle Regioni, alle quali, l'articolo 9 della legge affida le funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria, nonché i compiti di orientamento, di controllo e sostitutivi.
Alle province spettano invece le funzioni amministrative in materia di caccia.

Ad ISPRA (ex INFS), identificato dall'articolo 7 quale "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le regioni e le province" sono infine affidati i compiti, tra l'altro, di "controllare e valutare gli interventi faunistici operati dalle regioni e dalle province autonome, di esprimere i pareri tecnico-scientifici richiesti dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome".

Alla luce di questi obiettivi e dei soggetti istituzionali deputati al loro conseguimento mediante la "destinazione differenziata del territorio", ai sensi del comma 3 dell'articolo 10, lo stesso è destinato "per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna regione, che costituisce una zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. In dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni". Tale percentuale ricomprende le oasi di protezione destinate al rifugio, alla riproduzione ed alla sosta della fauna selvatica, le zone di ripopolamento e cattura destinate alla riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale e alla cattura della stessa per l'immissione sul territorio in tempi e condizioni utili all'ambientamento, fino alla ricostituzione e alla stabilizzazione della densità faunistica ottimale per il territorio e i centri pubblici di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, ai fini di ricostituzione delle popolazioni autoctone; di cui all'art. 10 c. 8 lett. a), b), c).

Questa formulazione, sulla base della quale viene indicata una percentuale di territorio protetto (e dunque in cui sono vietati l'abbattimento e cattura a fini venatori e sono adottati provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione, la cura della prole – ex articolo 10, comma 4) - per ogni regione ricompresa tra un minimo e un massimo, ha ingenerato una serie di interpretazioni discordanti e ancora oggi, esiste una parte del mondo venatorio che sostiene che il territorio protetto non possa essere superiore al 30 per cento. Ma tale tesi non trova tuttavia alcun riscontro alla luce dell'analisi dei principi ispiratori della norma in esame che, come si è detto, è destinata a determinare misure di protezione della fauna selvatica e non a garantire una sorta di "diritto di caccia", essendo il prelievo venatorio un'attività esercitabile "purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica" (articolo 1, comma 2) e che, per tali ragioni, necessita di essere regolamentata al fine di garantire la conservazione delle specie (articolo 10, comma 1) essendo, la caccia non un diritto ma, per l'appunto, una concessione (articolo 12, comma 1).

La giurisprudenza ha difatti rilevato, più volte, come le percentuali di territorio protetto stabilite dalla legge n. 157/1992 e s.m.i. all'articolo 10, comma terzo, sono da considerarsi il minimo inderogabile di aree destinate alla salvaguardia della fauna selvatica con esclusione della caccia e dunque «nulla impedisce allo Stato o alla Regione di estendere la percentuale di protezione e di sottrarre all'attività venatoria, nella delimitazione dei confini dei Parchi nazionali, aree più estese rispetto a quelle minime previste da tali norme»[7].

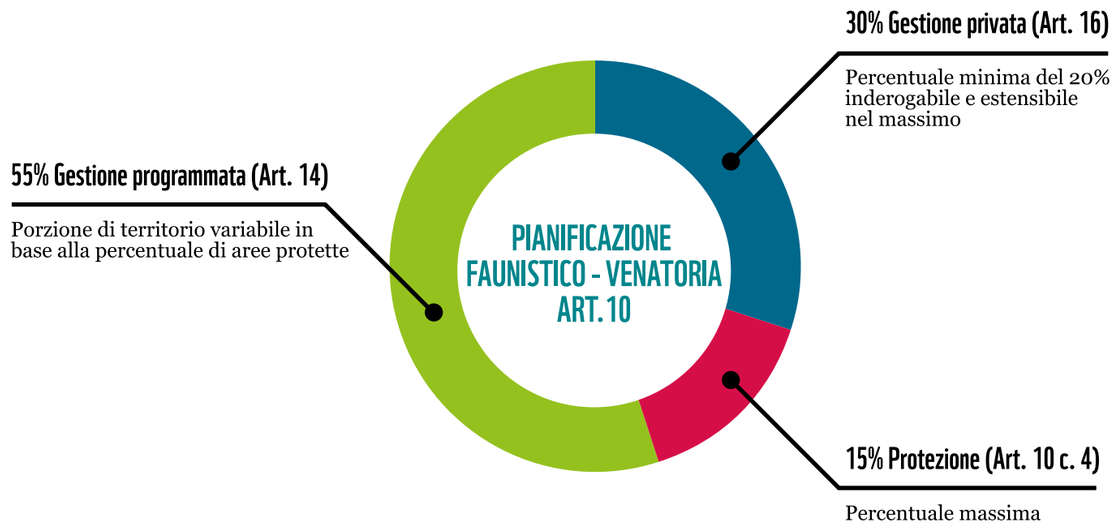
Questa lettura è supportata dall'analisi dei commi quinto e sesto dell'articolo 10 i quali, da un lato, fissano un limite massimo invalicabile disponendo che la restante parte del territorio agro-silvo-pastorale regionale "può" (e non deve) essere destinato "nella percentuale massima globale del 15 per cento" a caccia riservata a gestione privata ai sensi dell'articolo 16, comma 1, e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale; e dall'altro lato dispongono che "sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale", senza definirne la percentuale, le regioni promuovono forme di gestione programmata della caccia, secondo le modalità stabilite dall'articolo 14[8].

La destinazione del territorio viene definita attraverso lo strumento indicato al comma settimo dell'articolo in esame: il Piano Faunistico Venatorio. Tale comma identifica altresì il contenuto del piano che, oltre ad indicare le singole zone in cui è ripartito il territorio agro-silvo-pastorale, deve indicare i criteri per la determinazione del risarcimento in favore dei conduttori dei fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alle opere approntate su fondi vincolati per gli scopi di cui alle lettere a), b) e c); i criteri della corresponsione degli incentivi in favore dei proprietari o conduttori dei fondi rustici, singoli o associati, che si impegnino alla tutela ed al ripristino degli habitat naturali e all'incremento della fauna selvatica nelle zone di cui alle lettere a) e b); l'identificazione delle zone in cui sono collocabili gli appostamenti fissi.

La pianificazione del territorio è dunque un presupposto fondamentale per consentire lo svolgimento dell'attività venatoria che si effettua sulla base di quanto annualmente disposto dal calendario venatorio che ai sensi dell'articolo 18 deve indicare le specie cacciabili e i relativi periodi di esercizio dell'attività venatoria. Il comma quarto precisa che il calendario è pubblicato dalle regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, entro e non oltre il 15 giugno.

Anche in questo caso la formulazione della norma ha consentito negli anni il radicarsi di interpretazioni e pratiche non coerenti con le finalità perseguite dalla L. 157/1992 come, ad esempio: la pubblicazione dei calendari venatori anche a fine agosto, ovvero pochi giorni prima dell'apertura della stagione, in considerazione che il termine indicato sia ordinatorio e non perentorio; il sistematico ricorso ad aperture anticipate e chiusure posticipate della stagione venatoria, che in alcun modo rispondono all'esigenza di tutela delle specie riducendosi, al contrario, in mere concessioni al mondo venatorio attraverso una vera e propria ingiustificabile inversione degli interessi in gioco. La frequenza annuale con cui si dispongono le cd. "preaperture" è causata dalla formulazione eccessivamente generica dell'articolo 18 il quale, al comma 2, consente alle regioni di modificare termini relativi ai periodi di caccia per le singole specie

7 Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 27 aprile 2015, n. 2106
8 Il territorio delle Alpi è invece considerato zona faunistica a sè stante ai sensi dell'art. 11 L. n. 157/92



semplicemente in relazione a non meglio precisate “situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali” subordinando tali modifiche a due condizioni: che il periodo di caccia sia ricompreso tra il 1° settembre e il 31 gennaio e che venga acquisito il parere di ISPRA.

Altro elemento critico consiste nel ruolo di ISPRA il cui parere preventivo sui calendari venatori è considerato “obbligatorio ma non vincolante”: si è osservato che in maniera sistematica le regioni tendono a discostarsi dalle determinazioni fornite dall’Istituto, spesso deducendo argomentazioni superficiali e prive di basi scientifiche. Tuttavia, l’unico strumento per rilevare il difetto di motivazione alla base di tali scostamenti consiste nella impugnazione dei Calendari che ogni anno è effettuata dalle Associazioni di protezione ambientale e che tuttavia non essendo un ente pubblico esercitano tali azioni assumendosi gli oneri e i rischi che ne derivano. Qualora ciò non avvenisse, quindi, si consentirebbe di esercitare l’attività venatoria sulla base di Calendari le cui indicazioni, riferite alle modalità di caccia e alle specie cacciabili, non rispettano i principi di salvaguardia ambientale di cui la L. 157/1992 è invece espressione. Tale effetto si è verificato in numerose occasioni nel corso degli ultimi trent’anni e determina, oltre a gravi danni sulla biodiversità, ingenti ripercussioni a carico dell’Erario, in considerazione delle risorse pubbliche necessarie ad impegnare pubblici funzionari nella stesura degli atti e intraprendere giudizi dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato, che spesso sfociano nella dichiarazione di illegittimità dei provvedimenti e dunque nella soccombenza delle regioni. Alla luce di quanto rilevato appare dunque necessario stabilire a livello istituzionale dei sistemi di “pesi e contrappesi” realmente idonei a risolvere tale grave lacuna.

Il rapporto cacciatore – territorio e gli Ambiti Territoriali di Caccia
Uno degli obiettivi espressamente perseguiti dalla Legge 157/1992, con riferimento all’attività venatoria, è quello di consentire che l’esercizio della stessa non determini ripercussioni dannose e non comprometta le esigenze di conservazione delle specie animali selvatiche.

Anche per questa ragione, si è ritenuto necessario da una parte, prevedere una serie di prescrizioni e divieti, con corrispondenti sanzioni al fine di circoscrivere l’ambito di esercizio di questa attività e, dall’altra, creare un sistema di misure idonee a garantire un legame tra il cacciatore e il territorio che possa dunque responsabilizzarlo, rendendolo consapevole, aldilà dei divieti e delle imposizioni, della necessità di evitare abusi che possano determinare, ad esempio, la compromissione del patrimonio faunistico del suo territorio che corrisponderebbe alla compromissione della possibilità di continuare ad esercitare la sua attività.

Ma a trent’anni dalla pubblicazione di questa legge, tale obiettivo non è stato raggiunto. Ciò si evince dalla gravità e diffusione delle illegalità venatorie, dovute - come si dirà - dall’assenza di strumenti sanzionatori realmente efficaci, e si comprende analizzando il sistema di attuazione della gestione programmata della caccia.

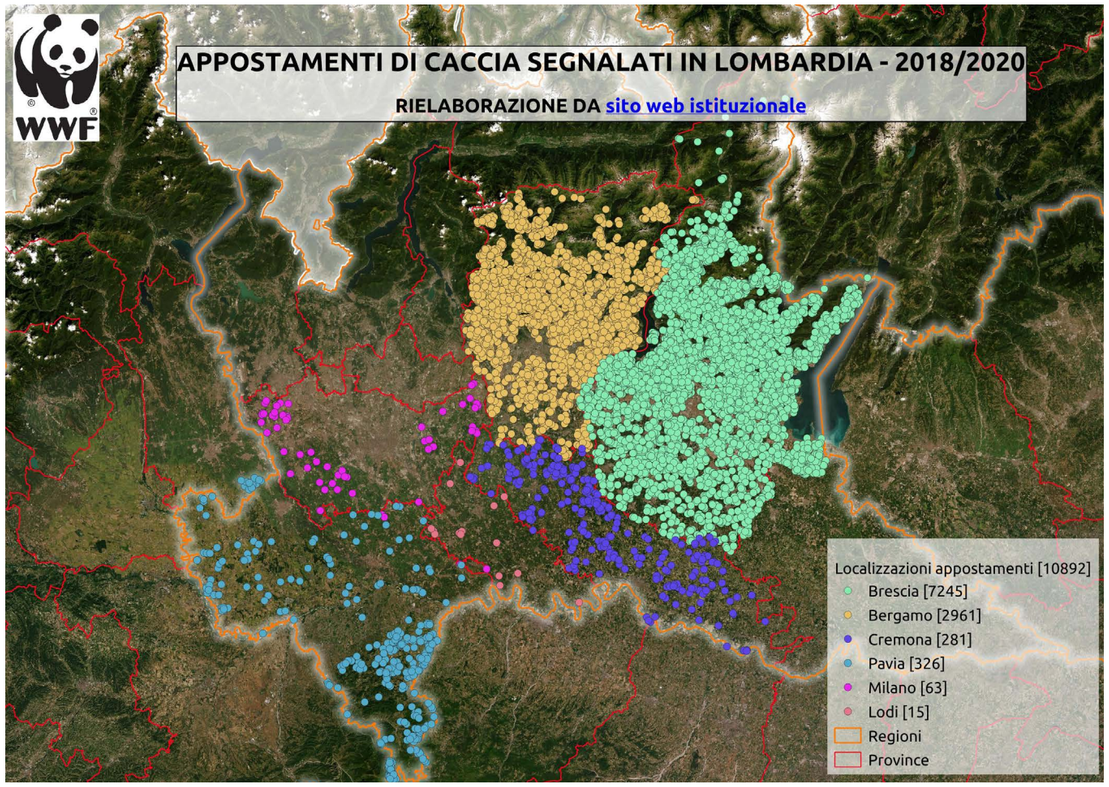
Sotto quest’ultimo profilo, infatti, l’articolo 14, comma 1, affida alle regioni il compito di ripartire, con apposite norme, le zone destinate alla gestione programmata della caccia in Ambiti Territoriali di caccia (ATC) i quali devono avere “dimensioni subprovinciali” e devono caratterizzarsi da aree possibilmente omogenee e delimitate da confini naturali.

La funzione di tali ambiti dovrebbe per l’appunto essere quella di garantire il legame cacciatore-territorio anche attraverso una sorta di “autogestione” del territorio e delle sue risorse ambientali attraverso azioni mirate a preservare gli habitat e le specie. Nella pratica, tuttavia, la stessa previsione di un’estensione territoriale “subprovinciale” di tali ambiti ha sin dall’origine segnato l’impossibilità di favorire questo virtuoso legame. La stessa INFS, all’indomani della introduzione della legge in esame, aveva infatti auspicato che la dimensione degli ATC non superasse il limite di 10.000 ettari: solo in presenza di piccoli ambiti è infatti possibile conoscere la consistenza faunistica e pianificare il prelievo senza intaccare gli equilibri biologici[9].

Come si è detto, in relazione alle percentuali indicate dall’articolo 10, anche in questo caso, la formulazione della norma ha favorito interpretazioni distorte e non coerenti con l’obiettivo perseguito dalla legge, favorendo così l’istituzione di ATC di enormi estensioni. Non sono poi mancati i tentativi delle regioni di estendere ancor di più le dimensioni degli ambiti, come nel caso della Regione Toscana, che con legge del 12 gennaio 1994, n. 3 - dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 124/2016 - aveva istituito ambiti territoriali di caccia aventi i medesimi confini delle Province.

© Domenico Aiello WWF Italia

9 G. PAOLILLO “Tutela della fauna selvatica o massacro legalizzato?” in “Per un Codice degli Animali” a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Giuffrè 20016 Cfr. elenco allegato



A ciò si aggiunga che anziché prevedere un limite massimo del numero di cacciatori che possono esercitare l'attività all'interno di un ATC, proporzionato alla consistenza faunistica del singolo ambito, la legge in esame prevede un indice di densità venatoria minima (articolo 14, comma 3). Il comma settimo dell'articolo 14 vieta addirittura alle regioni di prevedere nei piani faunistici e nei relativi regolamenti di attuazione indici di densità venatoria inferiori a quelli stabiliti dal Ministero dell'agricoltura sulla base delle opzioni che i cacciatori hanno comunicato alle regioni dando inoltre facoltà agli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia e dei comprensori alpini, di ammettere nei rispettivi territori di competenza un numero di cacciatori superiore a quello fissato dal regolamento di attuazione. Tale ulteriore estensione, che appare ancor più incomprensibile considerato l'obiettivo di tutela perseguito dalla norma, è subordinata all'accertamento di "modificazioni positive della popolazione faunistica". La norma, tuttavia, omette di indicare criteri e modalità con i quali acquisire tali elementi limitandosi a stabilire che l'accertamento possa essere effettuato "anche mediante censimenti".

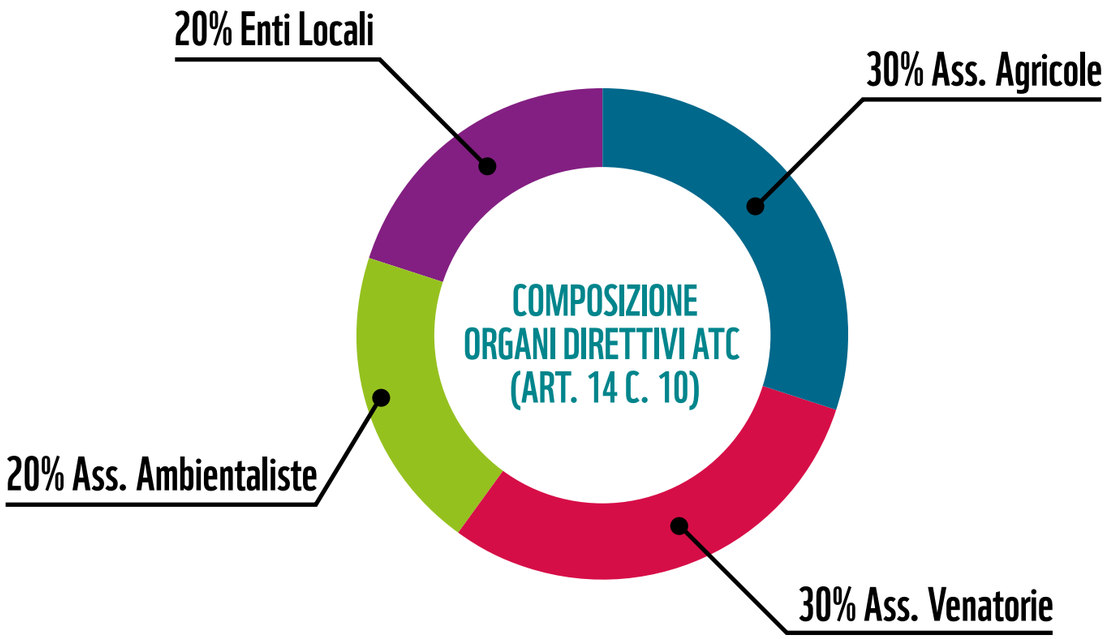
Come se ciò non bastasse, il comma quinto dell'articolo 14, oltre a prevedere il diritto per il cacciatore di accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede, consente allo stesso di accedere ad altri ambiti o ad altri comprensori "anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione". Tale misura favorisce il cd. "nomadismo venatorio" per cui, ad esempio, al cacciatore è data la possibilità di esercitare la caccia dalla Lombardia alla Sicilia per potere abbattere specie di avifauna migratrice, come la Tortora selvatica (Streptopelia turtur) che in un determinato periodo dell'anno si trovano in una regione piuttosto che in un'altra, azzerando il legame tra il cacciatore e il territorio e aumentando la pressione venatoria su detta specie.

Si aggiunga, inoltre, che l'art. 842 c.c. vieta al proprietario di un fondo di impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, "a meno che il fondo sia chiuso, nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia". A tal riguardo l'articolo 15, comma 8 della L. 157/1992, prevede una serie di requisiti che rendono, di fatto, impossibile, soprattutto in terreni di medie e grandi dimensioni, costituire un "fondo chiuso" mentre la possibilità per il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria è dal comma terzo del medesimo articolo subordinata a condizioni e termini a dir poco disincentivanti.

Alle regioni è inoltre affidato dal comma nono dell'articolo in esame, il compito di stabilire con legge "le forme di partecipazione, anche economica, dei cacciatori alla gestione, per finalità faunistico-venatorie, dei territori compresi negli ambiti territoriali di caccia e nei comprensori alpini ed, inoltre, sentiti i relativi organi, definiscono il numero dei cacciatori non residenti ammissibili e ne regolamentano l'accesso".

La totale lontananza tra la ratio della L. 157/1992, espressa dal principio di cui all'articolo 1 e le modalità di organizzazione dell'attività venatoria è rispecchiata inoltre dalla composizione degli organi direttivi degli ATC che prevede una presenza dei rappresentanti delle Associazioni di protezione ambientale in misura del 20%, impedendo di fatto a chi rappresenta i principi di tutela ambientale, di avere la possibilità di determinare o influenzare in maniera significativa il dibattito e le relative deliberazioni.

Quanto alle funzioni e alle attività che la legge affida agli ATC, mancando adeguati sistemi di monitoraggio delle stesse, nella pratica si registra una forte sproporzione tra le azioni mirate a promuovere l'attività venatoria assecondando le richieste delle associazioni venatorie e dei loro iscritti, e quelle volte a garantire, ad esempio, il miglioramento degli habitat e della consistenza faunistica che hanno ad oggetto esclusivamente le specie di interesse venatorio e spesso si riducono a periodiche immissioni di selvaggina da allevamento, come si dirà di seguito, che non nutre alcun timore nei confronti dell'uomo, identificato, al contrario, come la fonte primaria di cibo, che è incapace di resistere nell'habitat selvatico e che viene quindi destinata ad essere "offerta" ai cacciatori come "pronta caccia", per come testimoniato dagli alti tassi di mortalità della fauna immessa, registrati dopo le immissioni artificiali e dalla stessa pratica dei ripopolamenti che vengono effettuati di anno in anno proprio per la mancata creazione di popolazioni selvatiche stabili in grado di riprodursi.



Il finanziamento pubblico alle associazioni venatorie
In questo contesto si inserisce inoltre il tema dei contributi pubblici elargiti a favore delle associazioni venatorie (AAVV). L'articolo 24 della Legge 157/1992, istituisce, infatti, un fondo alimentato da un'addizionale alla tassa sulla licenza di porto di fucile anche per uso di caccia. Il 95 % di questo fondo è suddiviso tra le associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, indicate all'articolo 34 della medesima legge: Federcaccia, ANUU Associazione migratoristi italiani, Associazione nazionale libera caccia, ARCI-Caccia, Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro, Ente produttori selvaggina, Associazione italiana della caccia – Italcaccia – "in proporzione – continua l'articolo 24 – alla rispettiva, documentata consistenza associativa". Questo sistema, nello stimolare le AAVV riconosciute ad acquisire sempre più iscritti per poter percepire una somma più alta di risorse, determina un meccanismo perverso per cui ogni associazione "offre" ai cacciatori la possibilità di realizzare aspettative e rispondere ad istanze che puntano ad estendere sempre di più la possibilità di cacciare ad un numero sempre maggiore di specie, dando risalto non, ad esempio, a questioni concernenti lo stato di conservazione delle specie, bensì a

concetti del tutto lontani dalle determinazioni scientifiche e dagli obiettivi fondamentali dichiaratamente perseguiti dalla normativa nazionale, come la tradizione. Le ingenti somme pubbliche che si aggiungono alle quote di iscrizione pagate da ciascun tesserato all'associazione, sono peraltro spesso implementate da ulteriori risorse erogate, a vario titolo, dalle regioni. È inoltre opportuno segnalare che, salvo per i contributi percepiti a fronte della presentazione di specifici progetti, le entrate pubbliche delle associazioni venatorie non sono vincolate allo svolgimento di specifiche attività mirate, ad esempio, alla implementazione della vigilanza o alla creazione di habitat e spesso sono impiegate per il pagamento di stipendi e rimborsi spese a favore dei dirigenti delle AAVV. In virtù del concetto di "caccia tradizionale" vengono poi avviate battaglie identitarie che si traducono in azioni di pressione sulle istituzioni regionali e nazionali mirate, ad esempio, alla riapertura dei sistemi di cattura degli uccelli da utilizzare come richiami vivi, oppure ad estendere l'elenco delle specie cacciabili e i periodi di svolgimento dell'attività venatoria o, ancora, ad autorizzare la caccia in deroga, a ridurre la percentuale di aree protette fino addirittura a protestare fortemente, come accaduto di recente, contro le forze di polizia accusate di effettuare attività di controllo "eccessivamente rigide" sui cacciatori in aree particolarmente soggette a fenomeni di illegalità venatoria come le valli bresciane. Un approccio, quello di una parte del mondo venatorio, che si fonda sul presupposto profondamente errato di ritenere la caccia un diritto acquisito in virtù del pagamento della tassa di concessione regionale prevista dall'articolo 23 della Legge 157/1992.

Conclusioni

Dall'analisi effettuata emerge dunque un sistema di governance del territorio, delineato dalla Legge 157/92 che, a trent'anni dalla sua emanazione, conferma di essere del tutto inadeguato a consentire il raggiungimento degli obiettivi fondanti della L. 157/92 che, lo si rammenta, si pone quale espressione applicativa di principi fondamentali di tutela ambientale derivanti non solo dalla Costituzione repubblicana, come interpretata dalla Corte costituzionale e come recentemente novellata, ma anche dalla normativa europea (in primis le direttive Habitat e Uccelli) e dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, come: la Convenzione di Berna del 1979 sulla Conservazione della vita selvatica e degli Habitat naturali; la Convenzione di Bonn (CMS) del 1979 che ha come obiettivo quello di garantire la conservazione delle specie migratrici terrestri, acquatiche e aeree; la Convenzione di Ramsar «Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale» del 1971 e la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) del 1992 adottata a Nairobi e aperta alla firma al Summit per la Terra di Rio de Janeiro. Un sistema, dunque, che si è dimostrato non idoneo a garantire la tutela degli habitat e delle specie, perché troppo focalizzato sulla necessità di garantire spazi e modi per effettuare attività finalizzate al prelievo delle specie animali selvatiche. In questo contesto, la gran parte delle regioni si dimostrano inadempienti nell'effettuare tutte quelle attività che dovrebbero essere il presupposto per consentire lo svolgimento della pratica venatoria come la creazione e la tutela degli habitat, i censimenti, la tutela delle rotte migratorie, l'identificazione dei valichi montani, l'attuazione dei piani di gestione di particolari specie, la governance dei parchi e delle riserve, le attività di recupero della fauna selvatica, le attività di controllo che, come indicato dall'articolo 19 della Legge 157/92, sono ben diverse dalla caccia ma spesso vengono affidate al mondo venatorio con conseguenze disastrose (basti pensare alla gestione del cinghiale) e infine, l'implementazione di sistemi di controllo e vigilanza del territorio.

PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLE ILLEGALITÀ

Divieti e sanzioni
Un'ulteriore grave problematica emersa sin dalla originaria formulazione della Legge 157/1992 e manifestatasi in tutta la sua gravità nel corso degli anni, consiste negli strumenti posti a presidio dell'applicazione del testo normativo e finalizzati a prevenire e reprimere le condotte realizzate in violazione dei divieti. Il Legislatore ha infatti predisposto un sistema di limiti e divieti alla possibilità di svolgere l'attività venatoria, elencati al primo comma dell'articolo 21 della medesima legge. Ad essi si aggiungono altre prescrizioni presenti nell'articolato, come, ad esempio, il divieto di uccellagione (artico 3), il divieto di uso di richiami vivi che non siano identificabili mediante anello inamovibile (articolo 5, comma 7) o il divieto di utilizzo di tutte le armi e tutti i mezzi per l'esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dall'articolo 13.

Il primo elemento critico da porre in evidenza, oltre alla formulazione talvolta generica e oscura di alcuni divieti, consiste nella mancanza, in alcuni casi, di strumenti sanzionatori posti a supporto dei divieti medesimi. Negli altri casi, invece, a condotte vietate corrisponde l'applicazione di sanzioni penali, amministrative e accessorie, riportate rispettivamente agli articoli 30, 31 e 32 della legge in esame. I divieti sono altresì accompagnati da ulteriori misure previste sia nella stessa legge speciale, sia in altre fonti. Tra queste si ricordano: la Legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge Quadro sulle Aree Protette", che tutela la fauna selvatica nell'ambito dei parchi nazionali, delle riserve naturali statali, delle aree protette marine e delle aree naturali protette regionali; la Legge 7 febbraio 1992, n.150, che disciplina i reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione; il Decreto Ministeriale n. 184/2007 che nell'ambito della disciplina relativa alla gestione dei siti della rete Natura 2000, in attuazione delle Direttive 92/43/CE e 2009/147/CE, dispone alcune limitazioni all'esercizio dell'attività venatoria per alcune specie o in taluni contesti ambientali all'interno delle Zone speciali di conservazione (ZSC) e delle Zone di protezione speciale (ZPS) facenti parte della rete Natura 2000. Ulteriori specifici divieti possono infine essere previsti a livello regionale e locale.

Rilevante a tal riguardo è sottolineare la scriminante di cui all'articolo 19 ter delle Disposizioni di coordinamento e transitorie per il Codice penale, che esclude l'applicazione delle disposizioni del titolo IX bis del libro II del Codice penale anche alla legge speciale in materia di caccia. I reati indicati nel titolo IX bis, rubricato "Delitti contro il sentimento per gli animali" sono nello specifico: uccisione di animali (articolo 544-bis); maltrattamento di animali (articolo 544-ter); spettacoli e manifestazioni vietati (articolo 544-quater) e divieto di combattimento tra animali (articolo 544-quinquies). L'esclusione dell'applicabilità di questi reati alle condotte poste in essere nell'esercizio dell'attività venatoria comporta che se da un punto di vista meramente formale appare comprensibile, in realtà implica una serie di ripercussioni negative in relazione al perseguimento dell'obiettivo di tutela dell'ambiente e della fauna selvatica.

Come si è detto, la Legge 157/1992 è sprovvista di idonei strumenti

© WWF Italia

sanzionatori volti a generare un effetto deterrente delle condotte illecite compiute nell'ambito dello svolgimento della pratica venatoria. Né a supporto può sopperire l'articolo 727-bis del Codice penale "Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette". Sia in quest'ultimo caso, sia per quanto attiene alle sanzioni penali previste dall'articolo 30 della Legge 157/1992, le fattispecie criminose sono infatti reati contravvenzionali, ovvero una categoria di reati che potremmo definire "minori". Oltre a prevedere l'applicazione di sanzioni quantitativamente e qualitativamente inferiori rispetto alla categoria di reati più gravi, ovvero i delitti, l'ordinamento, prevede una serie di strumenti "deflattivi" mirati a ridurre il numero di procedimenti che si instaurano dinanzi al giudice ordinario, in alcuni casi, addirittura ad escludere la stessa applicazione della pena o trasformarla in una mera sanzione pecuniaria.

Questi istituti giuridici, come l'oblazione (articoli 162 e 162-bis c.p.) o l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (articolo 131-bis c.p.), sono applicabili a tutte le fattispecie penali indicate nella Legge 157/1992. Tale elemento consente di comprendere la totale inadeguatezza dell'intero sistema sanzionatorio previsto dalla legge speciale che tutela la fauna selvatica in Italia, che non consente di garantire l'applicazione, a carico dei soggetti individuati come responsabili di condotte illecite a danno della fauna selvatica, di pene commisurate alla reale portata del danno arrecato.

Se tale conclusione trova già da sola supporto alla luce del complesso di principi, valori e interessi di cui la Legge 157/1992 è espressione, non si può omettere di rammentare che, per quanto emerge dalle operazioni che nel corso degli anni sono state portate a termine dalle forze di polizia, gli illeciti compiuti contro la fauna selvatica sono espressione di fenomeni più ampi, legati ad interessi, organizzazioni criminali e traffici che alimentano mercati illeciti la cui entità economica supera notevolmente l'esiguo valore delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge in analisi.

Caccia e bracconaggio
La Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea ha avviato nel 2013 nei confronti dello Stato italiano, una procedura EU Pilot in conseguenza della constatazione dell'elevato e diffuso impatto delle illegalità contro la fauna selvatica e in particolare gli uccelli (caso EU Pilot 5283/13/ENVI – Uccisione, cattura e commercio illegale di uccelli).

Nel 2016 la Commissione ha quindi formulato e trasmesso all'Italia una richiesta di chiarimenti, ponendo numerosi quesiti aventi ad oggetto l'entità e la distribuzione del fenomeno ma anche gli sforzi intrapresi a livello nazionale per

contrastarlo. Ben otto quesiti vertevano, in particolare, sul sistema sanzionatorio di cui la normativa italiana in materia di tutela della fauna selvatica è dotata.

A seguito dell'attivazione della suddetta procedura, il Governo italiano ha avviato un percorso di confronto tra soggetti istituzionali (Forze dell'Ordine, ISPRA, Ministeri, Regioni) nonché con alcune tra le principali Associazioni di protezione ambientale e venatorie, per la redazione di uno specifico Piano nazionale di contrasto al bracconaggio: il percorso, iniziato nel giugno 2016, ha visto il suo compimento il 30 marzo 2017 con l'approvazione, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, del "Piano d'azione nazionale per il contrasto degli illeciti contro gli uccelli selvatici".

Così, nell'aprile 2020, la Commissione ha ritenuto di archiviare il caso in conseguenza dell'approvazione di detto Piano, riservandosi tuttavia la possibilità di avviare una procedura di infrazione qualora, a seguito dell'esame, tra l'altro, dei rapporti prodotti nell'ambito del Piano medesimo, dovesse emergere l'inidoneità della legislazione in materia di tutela della natura.

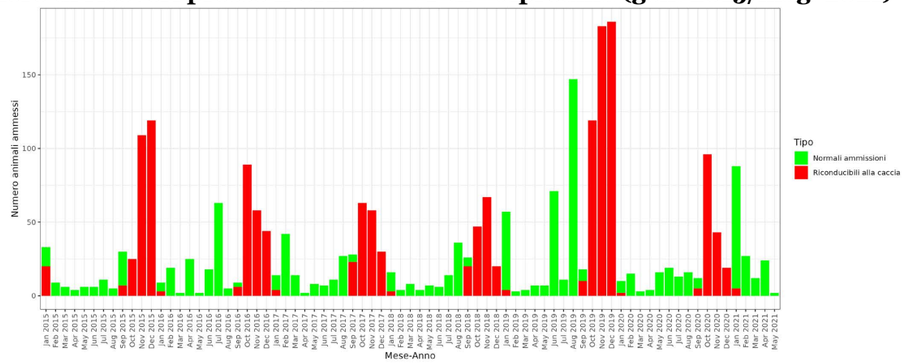
Ebbene, per quanto emerge dai rapporti annuali prodotti, a cinque anni dall'approvazione del Piano, più della metà delle azioni previste non è stata realizzata e tra le azioni realizzate molti aspetti necessitano di significativi miglioramenti. Il Piano risulta inattuato con riferimento a tre aspetti la cui realizzazione risulta però determinante rispetto alla possibilità di porre in essere una reale ed efficace azione di contrasto al fenomeno. Si tratta, in particolare: della necessità di modificare la normativa prevedendo un sensibile inasprimento delle sanzioni; di migliorare il sistema di controllo sul territorio e di realizzare una raccolta di dati omogenea ed esaustiva. Nel concreto, tali azioni non risultano neanche avviate: per quanto attiene infatti alle novelle normative, l'unico serio tentativo di riforma della Legge 157/92 presentato nel corso della XVIII legislatura è il disegno di legge "Proteggi Animali" la cui discussione è da molti mesi ferma in Commissione Giustizia del Senato, anche a causa di migliaia di emendamenti presentati da alcune forze politiche proprio con la finalità di bloccare l'avanzamento dell'iter di approvazione. Ad ora, non risultano essere state formulate proposte governative né in termini di disegni di legge né di eventuali decreti-legge.

In merito al controllo del territorio, la situazione nel corso degli anni è sensibilmente peggiorata, (come si dirà più compiutamente di seguito nel paragrafo dedicato alla vigilanza) e in riferimento all'attività di raccolta dati, la situazione non può dirsi soddisfacente: l'assenza di banche dati omogenee, in cui confluiscano le informazioni provenienti dall'attività delle forze di polizia, delle Procure e degli altri soggetti istituzionali coinvolti nel contrasto alle illegalità contro la fauna selvatica, impedisce di avere una piena contezza dell'entità e della diffusione del fenomeno e di approntare misure programmatiche e strategiche mirate ad ottimizzare gli sforzi in funzione delle specifiche esigenze.

Tale elemento emerge chiaramente dall'attività di ricerca che il WWF Italia sta realizzando nell'ambito del progetto Life SWiPE (Successful Wildlife Crime Prosecution in Europe), finanziato dall'Unione Europea, proprio per fornire un ulteriore contributo mirato a migliorare le azioni di contrasto a questo fenomeno criminale. La correlazione tra gli illeciti contro la fauna selvatica e l'attività venatoria è difatti molto stretta. Molta parte del mondo venatorio sostiene che le illegalità perpetrate contro la fauna selvatica attengano alla sfera del bracconaggio che è cosa diversa dalla caccia. Tale semplicistico approccio è tuttavia più mirato ad eludere oggettive responsabilità esistenti che improntato a risolvere il problema attraverso azioni concrete che puntino ad isolare chi viola la legge danneggiando, in primis, chi intende esercitare l'attività venatoria entro i limiti dettati dalle norme. Se, difatti, dopo trent'anni dalla entrata in vigore della Legge 157/1992, nonostante l'elevatissimo numero di illeciti contro la fauna selvatica commessi in Italia, le sentenze delle Corti nazionali ed europee e le procedure di infrazione attivate, non si riescano ad adottare misure legislative volte ad innalzare le sanzioni previste dalla legge 157/1992 è proprio a causa dell'opposizione del mondo venatorio (e non dei bracconieri) e di chi, nel dibattito parlamentare, si fa portatore di queste istanze. L'analisi dei dati ricavabili dall'attività delle forze di polizia e degli addetti alla vigilanza venatoria consente infatti di smentire l'assunto per cui "la caccia è altra cosa rispetto ai crimini contro la fauna selvatica". Nella maggior parte dei casi, i responsabili di queste condotte illecite sono proprio soggetti muniti di licenza di caccia. Questi soggetti sono dunque cacciatori a tutti gli effetti che esercitano la propria attività oltre i limiti e le prescrizioni di cui alla Legge 157/1992 e possono dunque essere definiti "cacciatori di frodo".

Diversamente è definito bracconiere, colui il quale esercita l'attività venatoria senza avere alcun titolo legittimo. In questi casi, infatti, il sol fatto di avere abbattuto fauna selvatica, che è patrimonio indisponibile dello Stato, senza essere in possesso della concessione rappresentata dalla licenza di caccia, comportando un illegittimo impossessamento di una parte del patrimonio dello Stato, configura il reato di furto (articoli 624, 625, 626 c.p.), che in questo caso è definito "furto venatorio". L'istituto del furto venatorio è un'importante "conquista" in quanto consente alle forze di polizia e alla magistratura, di avvalersi, nei casi in cui ne ricorrano i presupposti, di uno strumento molto più efficace rispetto ai reati indicati nella legge speciale, per tutte le ragioni sopra esposte. Tale risultato non è tuttavia il frutto di una modifica normativa ma è la conseguenza di una serie di pronunce formulate in sede giudiziaria che hanno portato, oggi, la giurisprudenza di legittimità e di merito, ad essere pienamente concorde sull'applicabilità dell'istituto[10]. La mancata codificazione del furto venatorio nella Legge 157/1992 è tuttavia una grave lacuna che lascia aperta la possibilità di non farne ricorso, in sede applicativa, o addirittura di non condividerne la generale applicabilità, pur ricorrendone i presupposti.

Numero di ricoveri presso il CRAS WWF di Valpredina (gen. 2015/mag. 2021)



© Aaron Iemma

Oltre all'evidenza grafica, una semplice regressione statistica lineare tra il numero di individui ammessi e la tipologia di ammissione dimostra una forte correlazione tra queste due variabili. Si può quindi concludere con ragionevole certezza che il numero di ammissioni al CRAS è fortemente, e positivamente, correlato con la presenza di attività venatoria (25 settembre-31 gennaio)

Vigilanza

In tema di attuazione della Legge 157/1992, un ulteriore elemento di forte criticità è rappresentato dalla vigilanza il cui articolo 27 indica le figure deputate a vigilare "sull'applicazione della presente legge e delle leggi regionali". Si può già affermare che, per ragioni di seguito esposte sinteticamente, nessuna delle categorie indicate nell'elenco di cui all'articolo in esame può assolvere, di fatto, alla funzione indicata dalla legge.

La prima tra le categorie indicate al comma 1, lett. a), è quella degli "agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni". La norma fa riferimento in particolare alle Polizie provinciali e alle polizie metropolitane. Tali corpi hanno svolto nel corso degli anni un'importantissima funzione di vigilanza, anche in virtù della particolare specializzazione maturata in tale settore. Le polizie provinciali hanno infatti origine dai "guardiacaccia" alle dipendenze di quelli che erano un tempo i comitati provinciali della caccia, istituiti con il regio decreto giugno 1939, n. 1016. A seguito della riforma delle funzioni provinciali di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 cd. "Legge Delrio" e alle successive leggi regionali di adeguamento, si è registrato un grave ridimensionamento di tali corpi, sia perché in molte province sono stati eliminati, sia alla luce della notevole diminuzione del personale inquadrato nell'ambito degli enti a causa di trasferimenti o diversa attribuzione di funzioni. Solo alcune regioni hanno, infatti, stipulato accordi, convenzioni o adottato provvedimenti mirati a consentire al personale delle polizie provinciali di continuare ad espletare servizi di polizia ittico-venatoria, attività di controllo faunistico e recupero della fauna selvatica in difficoltà. In altri contesti territoriali permangono situazioni non definite, nonostante, la L. 157/1992 affidi, come si è detto, la vigilanza venatoria anche (e in primo luogo) agli agenti e ufficiali di p.g. (compresa la Polizia provinciale). Secondo dati pubblicati dall'Unione delle Province Italiane, prima dell'entrata in vigore della Legge 56/2014 tutte le province (comprese le attuali Città Metropolitane) erano dotate di corpi e servizi di polizia in cui erano impiegate circa 3000 unità. Attualmente, invece, solo 69 province su 76 sono dotate di una struttura di polizia provinciale, con un totale di 999 dipendenti e 781 agenti. In media, in ogni struttura di polizia provinciale operano 14,5 dipendenti, ma solo 26 province hanno una struttura con un numero di dipendenti superiore alla media, mentre altre 43 hanno strutture con numeri inferiori alla media[11]. Nel 2007, scondo dati ISTAT, il personale addetto si aggirava a 2.890 unità (in gran parte appartenente ai corpi di polizia provinciale e in minor misura ai servizi di vigilanza faunistica-venatoria provinciale)[12].

Per quanto invece attiene alla seconda categoria, ovvero le guardie volontarie, l'attività di vigilanza dalle stesse effettuata si è dimostrata fondamentale e strategica in quanto consente di fornire alle Autorità pubbliche, non solo un ausilio in termini quantitativi, consistente nella presenza "sul campo"

10 Cfr., per tutte, Cass. Penale Sent. Sez. 5, n. 16981/2020
11 Audizione dell'UPI del 27.10.2020 alla Camera dei Deputati presso la Commissione Affari costituzionali
12 Dati ISTAT 2007 "principali indicatori sulla caccia".

di ulteriore personale, ma anche e soprattutto di supportare l'attività delle forze di polizia sotto un profilo qualitativo, considerato che i nuclei di vigilanza volontaria venatoria, essendo costituiti da volontarie e volontari che hanno come unica finalità, quella di contribuire a dare attuazione alle norme poste a tutela della fauna selvatica, sono spesso costituiti da personale altamente specializzato. Tale contributo è in particolare assicurato dai nuclei di vigilanza volontaria delle associazioni di protezione ambientale come il WWF. Il contributo delle associazioni venatorie, invece, nonostante il consistente numero di iscritti, è nettamente inferiore in termini di risultati effettivamente conseguiti nel contrasto alle illegalità venatorie, in rapporto al numero di infrazioni rilevate dalle guardie delle associazioni ambientaliste.

Nonostante la decisiva rilevanza dei nuclei di vigilanza volontaria nel consentire di rendere concreto il proposito legislativo mirato a dare attuazione alla norma in esame, non può omettersi di evidenziare l'assenza di una disciplina organica e unitaria, a livello nazionale, di questo settore. Tale carenza comporta una serie di gravi ripercussioni che compromettono fortemente l'efficacia e l'efficienza del lavoro "seppur volontario" posto in essere da tale categoria di soggetti.

Si pensi, a tal riguardo, che per ogni regione e addirittura per ogni singola Prefettura, sono previste discipline differenti riferite, ad esempio, alle modalità di conseguimento del Titolo, ai requisiti necessari, alla concreta modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza. In taluni casi, inoltre, le Regioni hanno previsto una serie di ulteriori norme tendenti a circoscrivere notevolmente l'attività delle guardie volontarie o addirittura a compromettere l'efficacia dei controlli (si pensi alla recente modifica della legge regionale della Lombardia n. 26/1993 che impone alle guardie venatorie di indossare capi "ad alta visibilità") o alla legge regionale Toscana n. 61/2020, che subordinava la possibilità per i nuclei di vigilanza volontaria di svolgere la propria attività alla stipula di convenzioni con vari enti territoriali. Tale misura, in evidente contrasto con la normativa nazionale, è stata successivamente abrogata in conseguenza di una diffida che il Governo ha trasmesso alla Regione sulla base di quanto contenuto in un esposto presentato dalle associazioni di protezione ambientale che avevano prontamente riportato l'incostituzionalità della stessa.

Un ulteriore elemento da considerare consiste nell'assenza di indicazioni normative circa la cadenza entro la quale le regioni sono tenute ad organizzare i corsi e le sedute di esame propedeutiche al giuramento delle nuove guardie. Tale situazione implica un oggettivo ostacolo alla possibilità di costituire nuovi nuclei di guardie venatorie volontarie o di implementare la dotazione organica di quelli esistenti. Una problematica che appare ancor più evidente se raffrontata con l'iter molto più chiaro e spedito relativo all'ottenimento della licenza di caccia e che comporta, quale logica conseguenza, l'aumento della sproporzione tra il numero di destinatari dell'attività di vigilanza e i soggetti autorizzati ad effettuarla.

È poi opportuno evidenziare come anche il settore della vigilanza volontaria, così come i corpi di polizia provinciale, abbia subito conseguenze particolarmente negative in conseguenza della entrata in vigore della Legge 56/2014 che ha acuito la disomogeneità nella regolamentazione dell'attività del personale di vigilanza la cui competenza, in taluni casi è stata trattenuta a livello regionale, mentre in altri - con forme e modalità differenti anche all'interno della stessa regione - è stata demandata alle polizie provinciali.

Infine, ci si sofferma su un'altra fondamentale categoria di soggetti indicati al comma 2 dell'articolo 27 della legge 157/1992: gli ufficiali, i sottufficiali e le guardie del Corpo forestale dello Stato (CFS). Com'è noto, a seguito del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, il personale del CFS è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri in seno alla quale è stato costituito il Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari (CUFA). A causa delle modalità, delle tempistiche e del periodo storico in cui tale epocale cambiamento è avvenuto, l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato ha creato un momento di destabilizzazione in particolare nelle attività sul territorio. Oltre ai problemi organizzativi iniziali, che sono stati col tempo quasi totalmente risolti, a quasi cinque anni dalla nascita del CUFA, permangono due fondamentali questioni che necessitano di essere risolte con somma urgenza: da una parte, vi è la necessità di implementare la presenza sul territorio di personale e, dall'altra, di predisporre attività di formazione specifica e di alto livello, aventi ad oggetto la complessa materia della tutela della fauna selvatica e della vigilanza venatoria.

Si consideri infatti che ad oggi vi sono vaste aree del Paese prive di un reale presidio, con caserme in cui sono presenti pochissime unità, a volte addirittura un singolo militare, di fatto impossibilitate ad effettuare anche la più ordinaria attività operativa di pattugliamento del territorio. In altri casi, invece, permangono aree particolarmente delicate, come l'area di Messina che è tra l'altro inclusa tra i sette "hotspot" indicati dal Piano di Azione "antibracconaggio", totalmente prive di una presenza territoriale di Carabinieri "forestali" i quali, in caso di segnalazione di eventuali illeciti, sono costretti a recarsi sul posto partendo dal comando più vicino che si trova a circa 100 chilometri di distanza presso la città di Catania. È dunque evidente comprendere quali possano essere le difficoltà nel pattugliare un'area così vasta, soprattutto se si considera che la locale caserma del Corpo Forestale Regionale Siciliano conta uno sparuto numero di unità e che l'area, come si è detto, è caratterizzata da un tasso di reati contro la fauna selvatica particolarmente alto, soprattutto in determinati periodi dell'anno coincidenti con il passaggio quotidiano di migliaia di uccelli migratori, tra cui rientrano esemplari appartenenti a specie particolarmente rare e minacciate.

Conclusioni

Come si è detto, il tema della vigilanza rappresenta una questione centrale ai fini di dare attuazione concreta ai principi e alle disposizioni che lo Stato ha ritenuto di predisporre per tutelare la fauna selvatica. Dall'analisi sopra riportata emergono alcuni dei principali elementi critici di tale settore, le cui carenze sono state riconosciute più volte anche a livello istituzionale: si pensi alla richiesta di informazioni supplementari che la Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea ha trasmesso all'Italia nel 2016 che traeva origine dai "recenti sviluppi riguardanti il sistema di vigilanza (Corpo Forestale dello Stato

e Polizie provinciali)" nella quale si chiedevano informazioni riguardanti, tra l'altro, "il numero di agenti e ufficiali delle Polizie provinciali assegnati ai nuclei ittico-venatori negli ultimi cinque anni" specificando da chi fossero stati sostituiti gli operatori di polizia provinciale che prima svolgevano attività anti-bracconaggio e che a fronte del decreto-legge 78/2015 sarebbero stati destinati allo svolgimento di funzioni di polizia municipale. La Commissione UE ha inoltre richiesto chiarimenti "circa il previsto scioglimento del Corpo Forestale dello Stato a partire dal 1° gennaio 2017 e ai suoi possibili impatti sull'attività di sorveglianza, vigilanza venatoria, lotta al bracconaggio e tutela delle specie protette" nonché "circa la sproporzione che sembra esserci tra l'impegno e i risultati conseguiti dal volontariato ambientale nella repressione del bracconaggio e l'impegno e i risultati delle varie forze dell'ordine".Il fatto che le problematiche sopra evidenziate siano ad oggi ancora insolute, trova un chiaro riscontro alla luce di quanto contenuto nei Rapporti informativi annuali che, ai sensi dell'articolo 33, comma 2, Legge 157/1992, le regioni sono tenute a trasmettere entro il mese di maggio al Ministro dell'Agricoltura contenenti "lo stato dei servizi preposti alla vigilanza, il numero degli accertamenti effettuati in relazione alle singole fattispecie di illecito e un prospetto riepilogativo delle sanzioni amministrative e delle misure accessorie applicate".

Nel più recente rapporto disponibile, relativo all'anno 2017, viene esplicitamente dichiarato quanto segue: "...a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 56/2014 e della Legge n. 190/2014, con le quali sono state dettate norme in materia di riordino delle Province e di ricollocazione del personale, si è verificata una significativa riduzione di personale addetto all'attività di vigilanza a causa di trasferimento o diversa attribuzione di funzioni. In questi anni sono state presentate diverse proposte per emendare l'articolo 27, comma 1, della legge 157/1992 che prevedono, in particolare, l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria al personale delle Regioni affinché sia possibile ripristinare le forme di controllo che in precedenza erano assicurate dalle Province. Allo stato attuale, inoltre, esistono alcune proposte di modifica che sono all'esame del Governo, anche alla luce di una articolata disamina della situazione effettuata dal Ministero degli Interni. Ovviamente, la situazione scaturita dal riordino delle funzioni continua ad avere un riflesso negativo sulle attività svolte"(3).

L'analisi delle relazioni suddette consente peraltro di individuare un'ulteriore grave carenza che riguarda la mancanza di taluni dati: l'articolo 33 della legge oggetto di analisi prevede infatti che il Questore comunichi alle regioni, entro il mese di aprile di ciascun anno, "i dati numerici inerenti alle misure accessorie applicate nell'anno precedente". Tali dati non sono però presenti, quantomeno nelle relazioni più recenti. Questa mancanza appare particolarmente grave in quanto impedisce di verificare il numero, la tipologia e la ripartizione geografica delle sanzioni applicate e dunque di appurare, ad esempio, la frequenza dell'applicazione di strumenti sanzionatori come la revoca della licenza di porto di fucile per uso caccia la cui funzione deterrente è essenziale per garantire efficacia all'intero complesso di strumenti sanzionatori posti a presidio dell'interesse di tutela ambientale perseguito dalla norma.

Infine il 17 giugno 2021 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un Ordine del giorno "sulle questioni relative all'attività venatoria ed ittica per una concreta ed efficace attuazione delle azioni del Piano d'azione nazionale per il contrasto degli illeciti contro gli uccelli selvatici" in cui, considerate "le

criticità e le problematiche" che caratterizzano il comparto operativo di vigilanza ittico-venatoria conseguente agli esiti della "Legge Delrio" (Legge n. 56/2014), si riconosce che "tali criticità derivano da un sostanziale ed indistinto svuotamento dei contingenti delle predette Polizie, sia in termini meramente quantitativi che, con maggiore rilevanza negativa, in termini qualitativi, in quanto si è dovuto assistere ad un esodo verso i Comuni (tramite l'istituto della c.d. "mobilità agevolata" prevista dai decreti Madia) ed alla conseguente perdita del patrimonio di conoscenze, competenze e professionalità fortemente e costruttivamente radicate nei rispettivi territori, con evidenti conseguenze in termini di capacità operativa e ruolo di presidio e di riferimento per il territorio". Fatte queste premesse, la Conferenza ha dunque impegnato il Governo a "dare efficace e concreta attuazione" al Piano d'azione.

© WWF Italia

LE ATTIVITÀ GIUDIZIARIE INTRAPRESE DAL WWF ITALIA PER IL CONTRASTO ALLA "CACCIA SELVAGGIA"

L'impegno del WWF Italia si concretizza nell'attuare e favorire, con ogni mezzo, misure di conservazione della fauna selvatica, degli habitat naturali ed ecosistemi, anche attraverso una piu' stringente regolamentazione delle attività venatorie (per ciò che riguarda tempi, luoghi e specie cacciabili), che sia rispettosa della scienza, nonché dei principi di tutela della fauna selvatica sanciti dalla normativa nazionale, europea e internazionale

Per contrastare gli effetti altamente negativi della 'caccia non sostenibile' (che sarebbe più adeguato definire "caccia selvaggia"), il WWF Italia ha sostenuto grandi battaglie attivando centinaia di denunce, ricorsi amministrativi contro provvedimenti regionali illegittimi, costituzioni di parte civile in processi penali per reati venatori, attività di lobby parlamentare, reclami alla Commissione europea, richieste al Governo di impugnazione di leggi regionali dinanzi alla Corte costituzionale. Inoltre, grazie al prezioso lavoro delle Guardie volontarie del Panda, il WWF Italia ha speso migliaia di ore di vigilanza venatoria.

Non è facile quantificare le attività legali-giudiziarie svolte in questi trent'anni per la difesa della fauna selvatica: per ogni stagione venatoria, il WWF Italia - spesso in collaborazione con altre associazioni ambientaliste e animaliste - ha avviato una media di 10/15 ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali, anche grazie all'apporto qualificato ed appassionato di centinaia di volontari, tra cui decine di bravissimi "Avvocati del Panda" che operano in tutta la Penisola, coordinati dall'altrettanto qualificato Staff dell'ufficio legale del WWF. Possiamo dire con orgoglio che i risultati sono molto spesso positivi e concreti riuscendo a salvare milioni di animali dalle "doppiette selvagge". Purtroppo, nonostante gli sforzi, a volte le pronunce giungono quando la caccia è iniziata ed i danni ormai fatti con una vera carneficina illegale di animali selvatici.

Tuttavia la nostra "battaglia" in favore degli animali e della natura verrà definitivamente vinta solamente quando politici, pubblici amministratori e cacciatori si impegneranno concretamente al rispetto delle leggi nazionali ed internazionali, e delle opinioni della maggioranza degli italiani da un sondaggio EMG Different del 2022 emerge come il 76% degli italiani non trovi giusto che la caccia sia praticata in Italia anche per i suoi aspetti crudeli e senza controllo.

Ogni anno registriamo una situazione quasi di ostentata sfida da parte di molte regioni, considerando che alcune negli ultimi anni deliberano i calendari venatori ad agosto, o approvano un "supplemento" di calendario addirittura a fine mese. Si possono considerare espedienti per ostacolare eventuali ricorsi al TAR delle associazioni di protezione ambientale come il WWF. Questi processi, che si ripetono puntualmente ogni anno, sono peraltro fonte di spesa notevole per gli enti locali (e quindi per i contribuenti) che pagano esose parcelle agli avvocati. Un impegno di risorse economiche ed energie anche per il WWF, sarebbe preferibile poter impiegare per progetti positivi di tutela degli animali e della natura.

Buona parte dei ricorsi hanno esito positivo e vengono accolti (in primo grado dal TAR o in appello dal Consiglio di Stato), con numerosi "decreti cautelari" di sospensione, parziale o totale, delle attività di caccia, ottenuti tra la fine di agosto e i primi di settembre riuscendo così a anche a bloccare le "preaperture", poi confermati nelle successive udienze collegiali.

L'esito positivo del 90% dei ricorsi si basa sui motivi sollevati dagli avvocati del WWF e delle altre Associazioni, ormai ricorrenti: mancata ottemperanza ai pareri scientifici forniti alle regioni da ISPRA; mancanza, totale o parziale, dei Piani faunistico venatori regionali e provinciali; violazione del principio di precauzione quale asse fondamentale della legislazione comunitaria in materia di tutela dell'ambiente.

Non è difficile, dunque, rilevare il problema: le regioni italiane continuano a violare in maniera sistematica le leggi italiane ed i principi europei ed internazionali riguardanti la tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria. Molte Amministrazioni sono consapevoli di agire in maniera illegittima ma evidentemente gli interessi nei confronti delle "lobby venatorie" (ancora influenti) sono preponderanti rispetto al "potere-dovere" di rispettare le leggi e tutelare la biodiversità. Molte regioni continuano inoltre, come si è detto ad emanare leggi costituzionalmente illegittime, al solo scopo di favorire una sparuta minoranza (i cacciatori) a discapito della fauna selvatica. In questo, come in altri casi recenti, va segnalato il fatto positivo dell'impugnazione da parte del Governo di queste leggi, unico modo per poter annullare leggi regionali e soprattutto bloccarne gli effetti nefasti sulla fauna e sulla biodiversità.

La Pavoncella *(Vanellus vanellus)* è inclusa tra le specie cacciabili. Nonostante sia una specie minacciata a livello globale è puntualmente inserita nei calendari venatori regionali senza nemmeno prevedere adeguati piani di gestione. Grazie ai ricosi de WWF e delle altre associazioni di protezione ambientale, molti Tribunali amministrativi hanno annullato i clandari venatori nella parte in cui pevedevano la cacciabilità della specie.

© Germund Sellgren / WWF-Sweden

RICORSI AMMINISTRATIVI ATTIVATI DAL WWF IN TEMA DI ATTIVITÀ VENATORIA

Dall'analisi del numero dei ricorsi amministrativi avviati dal WWF dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali per ogni stagione venatoria e conseguentemente del numero di quelli vinti, emerge che:

- il 90% circa dei ricorsi è vinto ogni anno;
- buona parte dei provvedimenti di livello cautelare vengono ottenuti tra la fine di agosto ed i primi di settembre, per poter bloccare per tempo la stagione di caccia quando risulti irregolarmente autorizzata.

Ricorsi amministrativi per ogni stagione venatoria riferiti agli ultimi cinque anni:

2018/19: 12 ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali di Abruzzo, Campania, Liguria, Lazio, Marche , Sardegna, Sicilia , Umbria, Toscana, Trento.

10 ricorsi vinti: Abruzzo, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria.

2019/20 : 8 ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali di Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche , Sardegna, Toscana, Sicilia.

7 ricorsi vinti: Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche , Sardegna, Toscana.

2020/2021: 10 ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali di: Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria ,Veneto .

8 ricorsi vinti: Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto

2021/2022: 8 ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali di Abruzzo, Calabria, Marche , Puglia, Sardegna, Sicilia , Toscana , Veneto.

7 ricorsi vinti: Abruzzo, Calabria, Marche , Sardegna. Sicilia , Toscana, Veneto.

I ricorsi attivati ogni anno (soprattutto tra luglio e settembre) dall'ufficio legale e dagli avvocati del WWF, mettono in evidenza le numerose e gravi violazioni dei provvedimenti regionali in materia di caccia, che possiamo così sintetizzare:

- violazione del principio di precauzione, in quanto le regioni si discostano dai pareri di ISPRA che raccomanda stagioni di caccia più brevi ed a meno specie. Illuminante questo provvedimento del Consiglio di Stato (v. Consiglio di Stato sez. III, 1° dicembre 2020, n. 7609);
- violazione della Direttiva europea sulla conservazione degli uccelli selvatici (2009/147/CE, attuata in Italia con la legge 96/2010, articolo 42) nella parte in cui vieta "l'esercizio venatorio, per ogni singola specie: a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli". Le regioni, in questi casi, disattendono completamente i pareri dati dall'ISPRA: in particolare, lo fanno per ben 19 specie di uccelli che in Italia ancora cacciabili pur essendo considerati "in cattivo stato di conservazione" dall'Unione europea.Va infatti ricordato che l'impatto del prelievo venatorio è una causa di mortalità che si aggiunge ad altre (inquinamenti, consumo di suolo, incendi, cambio climatico, etc.) e va quindi ad aggravare il rischio per la salvaguardia delle specie selvatiche, soprattutto a settembre quando gli uccelli selvatici si trovano in una delicatissima fase biologica;
- mancanza di dati sulla reale consistenza e stato di conservazione della fauna selvatica in quanto molte regioni sono anche prive dell'obbligatorio Piano Faunistico Venatorio;
- inottemperanza ai pareri negativi di ISPRA circa le aperture anticipate della caccia ai primi di settembre per molte specie classificate come "SPEC1", quindi minacciate a livello mondiale (ad esempio la Tortora). Violazione delle prescrizioni della Direttiva 2009/147/CEE e dei "Key Concept" con cui la Commissione europea fissa le date di inizio della migrazione prenuziale per ciascuna specie in ciascun Paese membro, momento da cui subentra il divieto di caccia esplicitamente previsto e richiamato dalla Direttiva;
- inottemperanza ai pareri negativi di ISPRA circa il prelievo di specie per le quali mancano censimenti e adeguati piani di gestione con dati precisi ed aggiornati sullo status e dinamica delle popolazioni selvatiche oggetto di prelievo (ad esempio la Pernice sarda);
- mancata "moratoria" per la caccia alle specie Moriglione e Pavoncella, il cui inserimento nei calendari venatori è stato più volte bocciato dai TAR. Chiarissima, in proposito, l'Ordinanza del Tribunale Amministrativo della Sardegna del 17/09/2021 sul ricorso intrapreso dal WWF e altre Associazioni avente ad oggetto il "calendario venatorio 2021/2022": "(...) Il parere che l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (I.S.P.R.A.) esprime sullo schema di calendario venatorio quale organo di consulenza tecnico-scientifica della Regione chiamato a verificare la compatibilità tra le previsioni del calendario e le esigenze di tutela della fauna selvatica, costituisce atto obbligatorio, ma non vincolante, cosicché la Regione può discostarsi dalle indicazioni ricevute, purché fornisca congrua ed adeguata motivazione delle difformi scelte operate. Motivazione che, nella specie, non sembra superare le contrarie evidenze esposte dall'ISPRA e risultanti dagli altri atti depositati dalle parti (...) Nel caso di specie in declino, la caccia non può per definizione essere considerata sostenibile, qualora non si sia in grado di assicurare l'inversione della tendenza al declino. La necessità di adottare e attuare piani di gestione per assicurare tale inversione di tendenza è già stata evidenziata nell'ambito del caso EU-Pilot 6955/14, che precede, come è noto, l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. Pertanto, risulta massimamente urgente per le specie moriglione e pavoncella, già oggetto di esplicito richiamo a seguito dell'iscrizione negli allegati dell'Accordo AEWA, sospenderne la caccia. La caccia delle due specie sopra richiamate appare in contrasto con le prescrizioni di cui all'articolo 7 della "Direttiva Uccelli" e il rischio dell'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, con conseguenti danni a carico dell'erario, deve con ogni mezzo essere scongiurato";
- illegittima autorizzazione della caccia alla Tortora selvatica (Streptopelia turtur) in preapertura nonostante la richiesta del Ministero della transizione ecologica, reiterata con ben tre note alle regioni tra maggio e luglio 2021, di sospendere la caccia alla tortora perché specie "in declino".

L'IMPATTO DELLA CACCIA SULLA BIODIVERSITÀ E SULLA FAUNA SELVATICA IN ITALIA

Introduzione

L'articolo 1 della Legge n.157 del 11 febbraio 1992, "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" specifica, al comma 2, che "l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole". Ciò significa che la caccia non può essere esercitata in modo da porre in pericolo la conservazione di una specie e che l'attività venatoria non deve arrecare danni agli agricoltori.

Il "danno effettivo" lascia intendere che la Legge n.152/92 non si preoccupa dei danni teorici, dei danni ipotetici oppure dell'eventuale interpretazione del danno da parte dell'agricoltore, ma solo dei comportamenti dei cacciatori che possono nel tempo compromettere lo stato di conservazione soddisfacente delle specie e provochino un concreto danno patrimoniale. Il "principio di effettività", ovvero della valutazione in concreto delle ripercussioni determinate dall'attività venatoria rispetto ai superiori interessi indicati dall'art. 1, in primis "l'esigenza di conservazione della fauna selvatica", rappresenta dunque il criterio cardine per determinare quale sia l'impatto reale dell'attività venatoria sulla biodiversità.

L'attività venatoria deve, innanzitutto, essere subordinata alla conservazione della fauna selvatica omeoterma, anche nel rispetto delle Convenzioni internazionali e Direttive europee recepite formalmente con la stessa Legge 157/92. In particolare le Direttive europee 79/409/CEE, con i relativi allegati, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, successivamente abrogata e sostituita integralmente dalla versione codificata della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 e la Direttiva 92/43/cee del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, sono integralmente recepite ed attuate nei modi e nei termini previsti dalla Legge n.157/92, la quale costituisce, inoltre, attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con legge 24 novembre 1978, n. 812, e della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503.

La Direttiva europea limita la caccia ad alcune specie espressamente menzionate e stabilisce una serie di principi ecologici e di obblighi giuridici applicabili all'attività venatoria, ai quali gli Stati membri devono dare attuazione mediante la propria legislazione nazionale. Tali principi e obblighi costituiscono la disciplina di riferimento per la gestione della caccia.

È pertanto essenziale chiarire bene, in primo luogo, cosa la norma intenda per attività venatoria.

In base all'art. 12 della Legge 157/92 "costituisce esercizio venatorio ogni atto diretto all'abbattimento o alla cattura di fauna selvatica mediante l'impiego dei mezzi di cui all'articolo 13...", che stabilisce quali sono i mezzi di caccia consentiti. È considerato altresì esercizio venatorio il vagare o il soffermarsi con i mezzi destinati a tale scopo o in attitudine di ricerca della fauna selvatica o di attesa della medesima per abbatterla. L'ampia nozione di esercizio di caccia comprende non solo l'effettiva cattura od uccisione della selvaggina, ma anche ogni attività prodromica o preliminare organizzazione dei mezzi, nonché ogni atto, desumibile dall'insieme delle circostanze di tempo e di luogo, che, comunque, appare diretto a tale fine[1].

Nel valutare gli impatti dell'attività venatoria si deve dunque tenere conto di questa più ampia definizione.

L'esigenza di mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente

La caccia deve essere compatibile con il mantenimento delle popolazioni delle specie interessate dal prelievo venatorio in uno stato di conservazione soddisfacente e non deve compromettere le azioni di conservazione intraprese nell'area di distribuzione di tali specie.

Ciò implica chiaramente che l'esercizio della caccia non deve rappresentare una minaccia significativa per le azioni di conservazione delle varie specie, cacciabili e non cacciabili.

Secondo l'articolo 1, lettera i) della Direttiva UE 92/43/CEE per "stato di conservazione soddisfacente di una specie" si intende "l'effetto della somma dei fattori che, influendo sulla specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni (...)". Lo stato di conservazione di una specie è considerato soddisfacente quando "i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può

continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene, l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e, esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine".

Si ritiene che lo stato di conservazione di una specie di fauna selvatica omeoterma (mammiferi e uccelli) sia insoddisfacente quando la somma dei fattori che influiscono sulla specie in questione può alterare a lungo termine la distribuzione e l'importanza delle sue popolazioni. In particolare lo stato di conservazione è considerato insoddisfacente quando i dati relativi alla dinamica delle popolazioni della specie in questione indicano che quest'ultima non continua a lungo termine ad essere un elemento vitale dell'habitat naturale a cui appartiene.

Ovviamente è preferibile, in generale, non autorizzare la caccia di tali specie o popolazioni, anche se la caccia non fosse la prima causa dello stato di conservazione insoddisfacente né vi contribuisca anche in minima parte. Va altresì considerato che autorizzare la caccia di una determinata specie può costituire in alcune circostanze un forte incentivo alla gestione degli habitat in funzione di quella specie e influire su altri fattori che incidono sulla diminuzione delle popolazioni di altre specie.

Garantire una "popolazione vitale": i piani di gestione delle specie

Uno stato di conservazione soddisfacente presuppone la vitalità della popolazione. Il concetto di "popolazione vitale" rappresenta il limite tra sopravvivenza ed estinzione (Fiedler e Jain, Conservation Biology, 1992). La vitalità della popolazione di una specie è necessaria per dimostrare uno stato di conservazione sicuro, ma è un concetto più ampio della semplice stabilità.

Spesso la diminuzione delle popolazioni è determinata da forze estrinseche, quali la distruzione degli habitat, la caccia eccessiva e la competizione con specie introdotte. Le fluttuazioni casuali, che aumentano con la diminuzione della popolazione, possono portare all'estinzione anche popolazioni che mediamente hanno una crescita demografica positiva, se quest'ultima è inferiore alla capacità di carico del suo habitat.

In generale, nel caso di una specie in declino, la caccia non può per definizione essere sostenibile, a meno che non faccia parte di un piano di gestione adeguato che preveda anche la conservazione degli habitat e altre misure in grado di rallentare e di invertire la tendenza al declino della specie.

Tutti coloro che sfruttano le risorse naturali, delle quali fanno parte anche i mammiferi e gli uccelli selvatici che costituiscono la fauna selvatica omeoterma, hanno l'obbligo, in base ai principi richiamati dalla normativa europea e nazionale, di assicurare che le loro attività siano sostenibili e non danneggino le popolazioni delle specie interessate. Questo vale in particolare per le attività di caccia che oltre ad un impatto diretto sulle specie pongono anche problemi di gestione del territorio, che devono essere affrontati essenzialmente a livello locale.

Il modo più efficace per attuare tale gestione è l'adozione di un piano di gestione volto ad assicurare la compatibilità dell'attività venatoria con gli obiettivi di conservazione della biodiversità. Il tema è affrontato dalla Legge n.157/92 con l'articolo 10 relativo ai Piani faunistico-venatori, mentre per i siti Natura 2000 la stessa funzione è assicurata dalla redazione dei piani di gestione dei singoli siti d'interesse comunitario.

Tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio.

Nelle Direttive comunitarie, per conciliare le attività umane con gli obiettivi di conservazione, si impone di elaborare piani di gestione che stabiliscano disposizioni atte ad assicurare che le attività svolte all'interno e nelle vicinanze delle ZPS di cui alla direttiva "Uccelli selvatici" e dei siti designati nel quadro della direttiva "Habitat" (che insieme costituiscono la rete "Natura 2000") siano compatibili con le esigenze ecologiche delle specie o dei tipi di habitat di interesse comunitario per la cui conservazione i siti sono stati designati.

Si deve inoltre considerare che per la maggior parte delle specie l'area di distribuzione non si limita al territorio regionale o nazionale in cui viene praticata la caccia, ma si estende all'intero areale della specie in questione. Questo aspetto è particolarmente importante per le specie migratorie. Una caccia eccessiva lungo la rotta migratoria può compromettere le azioni di conservazione intraprese altrove, ossia anche al di fuori del territorio nazionale o dell'Unione Europea.

Il principio della "saggia utilizzazione"

Le specie elencate nell'allegato II della Direttiva 2009/147/CE possono essere cacciate, a norma dell'articolo 7 della stessa Direttiva, in funzione "del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità". Gli Stati membri dell'Unione Europea devono provvedere affinché "l'attività venatoria, compresa eventualmente la caccia col falco, quale risulta dall'applicazione delle disposizioni nazionali in vigore, rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda il contingente numerico delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2". Gli Stati membri devono inoltre fare in modo che "le specie a cui si applica la legislazione della caccia non siano cacciate durante il periodo della nidificazione né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza. Quando si tratta di specie migratrici, essi provvedono in particolare a che le specie soggette alla legislazione della caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione". La Corte di Giustizia ha interpretato quest'ultima disposizione nel senso che gli Stati membri sono tenuti a stabilire il periodo venatorio secondo un metodo che "garantisca la protezione completa di dette specie".

Un prelievo venatorio sostenibile si basa su due principi fondamentali:

1. la mortalità dovuta alla caccia dovrebbe sostituire la mortalità naturale, agendo secondo un teorico meccanismo di "mortalità compensativa";
2. il prelievo venatorio dovrebbe "gestire" la popolazione delle specie cacciabili, intervenendo proporzionalmente sull'incremento utile annuo della popolazione per ottenere l'aumento della consistenza, la diminuzione o la stabilità della popolazione. Il prelievo massimo sostenibile si ottiene quando la popolazione delle specie presentano il massimo tasso di incremento, che si verifica quando la consistenza delle popolazioni è pari alla metà della capacità portante dell'ambiente (consistenza massima di una popolazione di animali che le risorse presenti nell'ambiente possono sostenere).

Nella seconda relazione sull'applicazione della Direttiva UE 2009/147/CE (ex 79/409/CEE) viene definito il concetto di "saggia utilizzazione" della fauna selvatica, elaborato congiuntamente con il Comitato ORNIS, in relazione all'impatto potenziale della caccia sulle specie, sia per quanto riguarda le popolazioni sia con riferimento all'uso degli habitat.

Nella gestione della caccia il concetto di "saggia utilizzazione" della fauna selvatica implica chiaramente un suo sfruttamento sostenibile, in particolare rispetto al mantenimento delle popolazioni delle specie in uno stato di conservazione soddisfacente. Il concetto sembra corrispondere alla definizione di "uso sostenibile" contenuta nella Convenzione Internazionale sulla Diversità Biologica (CBD): "l'utilizzazione delle componenti della diversità biologica in un modo e con un ritmo tale che non provochino il declino a lungo termine di detta diversità biologica, salvaguardando così il suo potenziale al fine di soddisfare i bisogni e le aspirazioni delle generazioni presenti e future". Un riferimento all'obiettivo dell'uso sostenibile è contenuto nella maggior parte delle disposizioni sostanziali della CBD, che prevedono, fra l'altro, l'integrazione delle considerazioni relative all'uso sostenibile nel processo decisionale nazionale, la regolamentazione e la gestione delle risorse biologiche per assicurarne la conservazione e l'uso sostenibile, l'adozione di misure volte ad evitare o attenuare gli effetti negativi sulla diversità biologica, il monitoraggio degli ecosistemi e degli habitat necessari per le specie migratorie e per le specie aventi un valore economico o un'importanza dal punto di vista culturale, la promozione di ricerche destinate a contribuire ad un uso sostenibile.

La Direttiva UE 2009/147/CE è uno degli strumenti giuridici di cui dispone l'Unione Europea per dare attuazione alla CBD ed essendo la Legge n.157/92 la normativa nazionale che persegue l'obiettivo della protezione della fauna selvatica omeoterma, componente essenziale della biodiversità, attuando la suddetta Direttiva europea, si può ritenere senza dubbi che i principi della CBD costituiscano un riferimento obbligato nell'impostazione ed attuazione della Legge che disciplina anche il prelievo venatorio.

Il concetto di "saggia utilizzazione" della fauna selvatica equivale quindi alla nozione di "uso sostenibile" compatibile con la conservazione delle risorse naturali, la caccia, che rappresenta una forma di sfruttamento della fauna selvatica, va quindi considerata nel più vasto contesto dell'uso sostenibile delle risorse naturali.

Per le specie cacciabili alcuni aspetti rilevanti della "saggia utilizzazione" sono l'impatto sulle popolazioni, l'uso degli habitat, la gestione della fauna selvatica e lo stato di conservazione delle specie. Per evitare che la caccia comporti una riduzione della consistenza numerica delle specie cacciabili, l'approccio generale nella gestione della fauna selvatica consiste nell'assicurare che il prelievo venatorio non superi il "massimo rendimento sostenibile". Il rendimento sostenibile può essere definito come il prelievo di risorse dall'ambiente ad un ritmo tale da consentire una sostituzione equilibrata mediante processi naturali. In condizioni normali i processi dipendenti dalla densità mantengono le popolazioni di mammiferi e uccelli ad un livello stabile, il rendimento di una specie è direttamente collegato al suo tasso di riproduzione e di sopravvivenza. Anche se i prelievi annuali

possono eliminare una quota consistente di una popolazione, questo fenomeno può essere compensato da una mortalità naturale inferiore e da un maggiore tasso di riproduzione.

Per valutare se l'attività venatoria segue i principi della "saggia utilizzazione" della fauna selvatica sono necessari efficaci sistemi di monitoraggio basati su dati scientifici, in modo da assicurare che qualsiasi utilizzazione sia mantenuta a livelli sostenibili per le popolazioni selvatiche senza incidere negativamente sul ruolo della specie nell'ecosistema o sull'ecosistema in quanto tale. Tali sistemi di monitoraggio devono comprendere informazioni sulle statistiche di caccia, che attualmente sono inesistenti e poco sviluppate per la maggior parte delle specie in Italia, come anche in molti altri Stati membri dell'Unione Europea. In assenza di informazioni affidabili sulla dinamica delle popolazioni e sui prelievi delle specie sedentarie e migratorie occorre in generale evitare un livello troppo elevato di sfruttamento delle risorse. Nella valutazione dell'impatto dell'attività venatoria si deve considerare che questo si somma, quasi sempre, ad altre pressioni e minacce determinate da altre attività umane e che le modalità di svolgimento della caccia e le specie bersaglio cambiano in relazione alle trasformazioni del territorio, ma anche in relazione ai cambiamenti culturali e delle relazioni sociali. Il concetto di "saggia utilizzazione" delle risorse naturali non deve essere limitato al consumo di tali risorse; si deve riconoscere che anche gli appassionati di birdwatching, gli amanti della natura, gli scienziati e la società nel suo complesso hanno un diritto legittimo di fruizione e di esplorazione della natura, a condizione di esercitare tale diritto in maniera responsabile.

È generalmente riconosciuto che il valore delle risorse ambientali comprende sia il valore d'uso che il valore di esistenza. Il principio della "saggia utilizzazione" deve quindi comprendere la possibilità di accesso e di fruizione della fauna selvatica anche da parte di soggetti diversi dai cacciatori, accesso e fruizione che devono essere gestiti in maniera sostenibile e in modo tale da recare benefici alle comunità locali. La caccia determina comunque un disturbo che condiziona la distribuzione delle specie e il loro comportamento, costringendo ad esempio gli uccelli a coprire maggiori distanze o ad adattare il proprio comportamento per sfuggire al prelievo venatorio. Questo aspetto è particolarmente importante nelle zone umide, in cui sono presenti grandi concentrazioni di uccelli selvatici, comprese molte specie cacciabili.

L'impatto della durata della stagione venatoria e del disturbo venatorio sulle specie selvatiche

A livello globale, lo sfruttamento della fauna selvatica è in questo periodo maggiore che in

passato, a causa di molteplici ragioni. La popolazione umana, ad esempio, è superiore a 7,8 miliardi di persone, un livello mai raggiunto prima, ed esercita un forte impatto in ogni parte della superficie terrestre e, in misura sempre maggiore, sugli oceani e sull'atmosfera. Il risultato di questa escalation della popolazione umana e dell'incremento del consumo delle risorse naturali è un pericolo sempre maggiore di estinzione per molte specie di Uccelli e Mammiferi, sia a causa della degradazione dell'habitat idoneo, sia per il prelievo diretto della fauna (per scopi commerciali, di sussistenza o ricreativi).

In Italia, l'andamento delle popolazioni di molte specie oggetto di caccia (e di interesse conservazionistico) appare controverso. Il prelievo venatorio può determinare un impatto additivo su popolazioni già in calo a causa principalmente dalle modificazioni ambientali che hanno interessato il territorio. La diminuzione del numero di cacciatori (i cacciatori in Italia erano 1.701.853 nel 1980 e circa 700.000 oggi) non implica automaticamente una ridotta incidenza della caccia sulla fauna stanziale o migratrice, in quanto un errato prelievo, che è molto frequente nel concreto, potrebbe compromettere la sopravvivenza delle popolazioni, soprattutto se questa causa di mortalità si aggiunge ad altre cause derivanti dalla perdita di habitat idoneo o da "catastrofi" naturali, ad esempio primavere-estati particolarmente siccitose, incendi di grandi proporzioni, alluvioni e inverni particolarmente nevosi.

In realtà in Italia la caccia è permessa anche su specie in stato di conservazione precario come la pernice bianca, la tortora selvatica, l'allodola. Anche il periodo del prelievo può avere un impatto non indifferente, con diverse specie cacciate in periodi delicati come quello della migrazione. Questa situazione si aggrava con le autorizzazioni di caccia in deroga, le preaperture, i posticipi di chiusura che aumentano notevolmente il rischio di abbattere anche animali giovani.

La durata della stagione venatoria è stata infatti fissata con l'obiettivo di garantire la salvaguardia e la migliore protezione delle specie oggetto di caccia, al fine di evitare che la fauna selvatica possa subire gravi danni durante i periodi di maggiore vulnerabilità e deve essere progressivamente rideterminata per meglio raggiungere questa precisa finalità.

Le proposte che implicano il prolungamento della stagione venatoria risultano insostenibili da un punto di vista biologico. E' infatti evidente, alla luce delle numerose analisi scientifiche effettuate che, molte delle specie protette e "particolarmente protette" ai sensi della L. 157/92, sono decisamente sensibili all'estensione dell'attività venatoria nei primi giorni di settembre o nel mese di febbraio. Bisogna inoltre considerare che l'attività riproduttiva degli uccelli nella porzione meridionale della regione Paleartica (che comprende l'Italia), si protrae, per molte specie (Passeriformi e Columbiformi) sino almeno alla fine dei mesi più caldi nel periodo agosto/settembre, con l'involo degli individui delle covate più tardive. I giovani nati a fine estate necessitano in molti casi ancora delle cure parentali da parte degli adulti.

Proprio per questo la Commissione Europea, dopo un lungo lavoro tecnico/scientifico, ha revisionato i cosiddetti Key Conceps contenenti la definizione delle date di riproduzione e migrazione, in particolare prenuziale, degli uccelli. Tali date sono essenziali, tra le altre cose, per la determinazione dei periodi per l'esercizio dell'attività venatoria, stante il rigoroso divieto di caccia agli uccelli che dovessero trovarsi in fase di migrazione prenuziale, incluse le circostanze di disturbo e confusione con specie simili.

Esistono, infatti, anche importanti impatti "indiretti" della caccia come l'abbattimento di specie non "target". Un esempio, troppo spesso sottovalutato, è quello causato dal prelievo di specie protette, perché simili e confuse con le specie cacciabili (soprattutto tra gli uccelli). Infatti alcune specie protette ed alcune specie cacciabili di uccelli sono molto rassomiglianti per morfologia e piumaggio e non sempre nel corso dell'esercizio venatorio è possibile un riconoscimento inequivocabile e questo può causare abbattimenti accidentali di specie protette in pericolo di estinzione (problemi di look-alike con specie globalmente minacciate come ad esempio Moretta e Moretta tabaccata, Tordo sassello e Tordo bottaccio o Cesena).

Alcune forme di prelievo sono inoltre particolarmente impattanti, come la braccata al cinghiale. La braccata è la forma di caccia collettiva per mezzo della quale i cinghiali vengono spinti verso le poste da una muta di cani condotti da un numero più o meno elevato di conduttori. E' questa la forma di caccia al cinghiale attualmente più diffusa in Italia. In questa pratica, peraltro, vengono spesso utilizzate mute miste di cani di varia origine, di nessuna tipicità e, ciò che è più grave, privi della necessaria specializzazione ed addestramento. Questo tende ad aggravare ulteriormente alcune caratteristiche negative della braccata: scarsa selettività e forte disturbo di molte specie non target presenti nell'area, alcune delle quali particolarmente minacciate, come l'orso bruno marsicano. La braccata è potenzialmente molto impattante sulla conservazione del plantigrado più raro d'Europa. Non soltanto, infatti, esiste la possibilità che l'orso venga colpito erroneamente dal cacciatore, ma bisogna poi considerare che l'attività di caccia, svolgendosi generalmente nel periodo autunnale e invernale, coincide con due momenti critici della vita dell'animale. In autunno infatti gli orsi sono nel periodo dell'iperfagia, ovvero il periodo immediatamente precedente l'ibernazione, durante il quale questi animali devono assumere cibo in grande quantità, per accumulare grasso per l'inverno. La braccata al cinghiale condiziona negativamente gli orsi, spaventati dai colpi di arma da fuoco e dalla massiccia presenza di cani e persone in aree fondamentali per la ricerca delle fonti trofiche e per il foraggiamento. In inverno cani e cacciatori possono apportare un elevato disturbo in aree di svernamento dell'orso, fino a provocarne il risveglio, lo spostamento dalla tana e l'abbandono dei cuccioli (che nell'orso nascono durante l'ibernazione in tana), con chiari impatti negativi sulle probabilità di sopravvivenza e sullo stato di salute degli esemplari, e persino potenziali impatti drammatici sui trend demografici di una popolazione sull'orlo dell'estinzione.

Anche l'attività di addestramento dei cani da caccia trova nella legge nazionale e nei regolamenti regionali molte lacune riguardo periodi e aree dedicate di un'attività che ha potenzialmente seri impatti sulla tranquillità e la sicurezza di specie selvatiche cacciabili e protette. I cani infatti sono condotti liberi (come durante l'attività venatoria vera e propria) e possono disturbare diverse specie durante periodi delicati del ciclo biologico quotidiano e stagionale (riproduzione, foraggiamento, cura della prole, riposo, etc.).

© Ola Jennersten / WWF-Sweden

Le immissioni di numerosi esemplari a scopo venatorio, la modalità di caccia in braccata, il foraggiamento, il controllo affidato al mondo venatorio e limitato agli abbattimenti, in contrasto con quanto previsto dall'art. 19 L.157/1992, sono le cause della diffusione della specie e dei danni determinati anche al settore agricolo.

La densità venatoria

Un aspetto che condiziona l'impatto della caccia sulla biodiversità è senz'altro la densità venatoria che dipende dal numero dei cacciatori presenti a livello nazionale, distribuiti nei diversi comprensori ed ambiti regionali. Nel nostro Paese si è passati da 1.701.853 cacciatori nel 1980, a 751.876 nel 2007 e 579.252 nel 2016 (dato più recente attendibile). Secondo la LAC – Lega per l'Abolizione della caccia il numero dei cacciatori italiani effettivamente in attività (calcolato in base al numero reale dei tesserini venatori regionali richiesti, in quanto il numero delle licenze di porto di fucile rilasciate dalle questure, valide per 5 anni, è fuorviante) è sceso nella stagione venatoria 2020-2021 sotto la soglia dei 470.000, un dato però smentito dalle Associazioni venatorie. Questi dati rendono comunque evidente una tendenza alla riduzione del numero dei cacciatori nel nostro paese. Tuttavia, questa diminuzione non implica automaticamente una bassa incidenza della caccia sulla fauna stanziale o migratrice, in quanto un errato prelievo potrebbe compromettere la sopravvivenza delle popolazioni di molte specie, soprattutto se questa causa di mortalità si aggiunge ad altre cause naturali derivanti dalla perdita di habitat idoneo o da "catastrofi" naturali, ad esempio primavere-estati

particolarmente siccitose ed incendi di grandi proporzioni (Genovesi, 2016).

Nonostante una tendenza alla riduzione del numero di cacciatori in Italia, la caccia resta un'attività ancora diffusa e praticata su tutto il territorio nazionale, i cui effetti sulle popolazioni di fauna selvatica sono controversi e spesso contraddittori. Nel caso del cinghiale, ad esempio, il prelievo venatorio anche se particolarmente intenso, favorito da specifiche normative regionali in deroga alle disposizioni della Legge n.157/92, non è in grado di avere effetti negativi sulla consistenza delle popolazioni, mentre altre specie sono più sensibili al prelievo venatorio e la mortalità causata dalla caccia si somma a quella naturale provocando un decremento delle popolazioni. Particolarmente critica è la caccia agli uccelli migratori, le cui popolazioni coprono areali vasti, che spesso interessano Paesi differenti, pertanto il loro monitoraggio risulta difficile e spesso poco attendibile perché è difficile stimare la loro reale consistenza numerica e i dati delle ricerche scientifiche sono relativamente scarsi. Di conseguenza anche la sostenibilità di questa forma di caccia è ancora poco chiara, così come i danni reali arrecati agli uccelli migratori. L'Italia è un crocevia di rotte di specie migratorie e un prelievo eccessivo durante la migrazione può avere effetti sulla consistenza delle specie a livello continentale. Sono pertanto importanti la creazione di progetti di coordinamento europei al fine di coordinare il monitoraggio delle specie degli uccelli migratori per valutarne un prelievo sostenibile.

Gli impatti dei ripopolamenti venatori sulla biodiversità

La legge 157/92 individua e disciplina le attività di ripopolamento faunistico, le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura e i centri pubblici per la riproduzione della fauna selvatica.

Le zone di ripopolamento e cattura sono destinate alla riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, al suo irradiamento nelle zone circostanti e alla sua cattura, mediante piani previsti nel programma annuale di intervento, per l'immissione sul territorio in tempi e condizioni utili all'ambientamento, con il fine di aumentare la densità delle popolazioni selvatiche soggette a prelievo venatorio.

In virtù delle indicazioni della legge 157/1992, i ripopolamenti devono essere infatti finalizzati ad aumentare complessivamente la stabilizzazione di popolazioni naturali in base alle specifiche potenzialità territoriali. Molto spesso, tuttavia, i ripopolamenti, che peraltro hanno ad oggetto esclusivamente specie cacciabili, non tengono conto delle dinamiche e degli equilibri ecologici.

Il ripopolamento a cui comunemente si fa ricorso, effettuato per mezzo di immissioni di fagiani, starne e lepri, presenta, infatti, connotati essenzialmente consumistici, senza alcun intento finalizzato alla ricostituzione di popolazioni naturali rappresentando, al contrario, uno strumento chiaramente utilizzato per assecondare esigenze venatorie.

Non sempre, ad esempio, è garantita la qualità genetica e sanitaria della selvaggina oggetto di immissioni e in alcuni casi non sono escluse le importazioni di selvaggina dall'estero, con conseguenti rischi di introduzione nel territorio italiano di patologie o comunque di individui provenienti da popolazioni geneticamente ed ecologicamente differenziate da quelle autoctone.

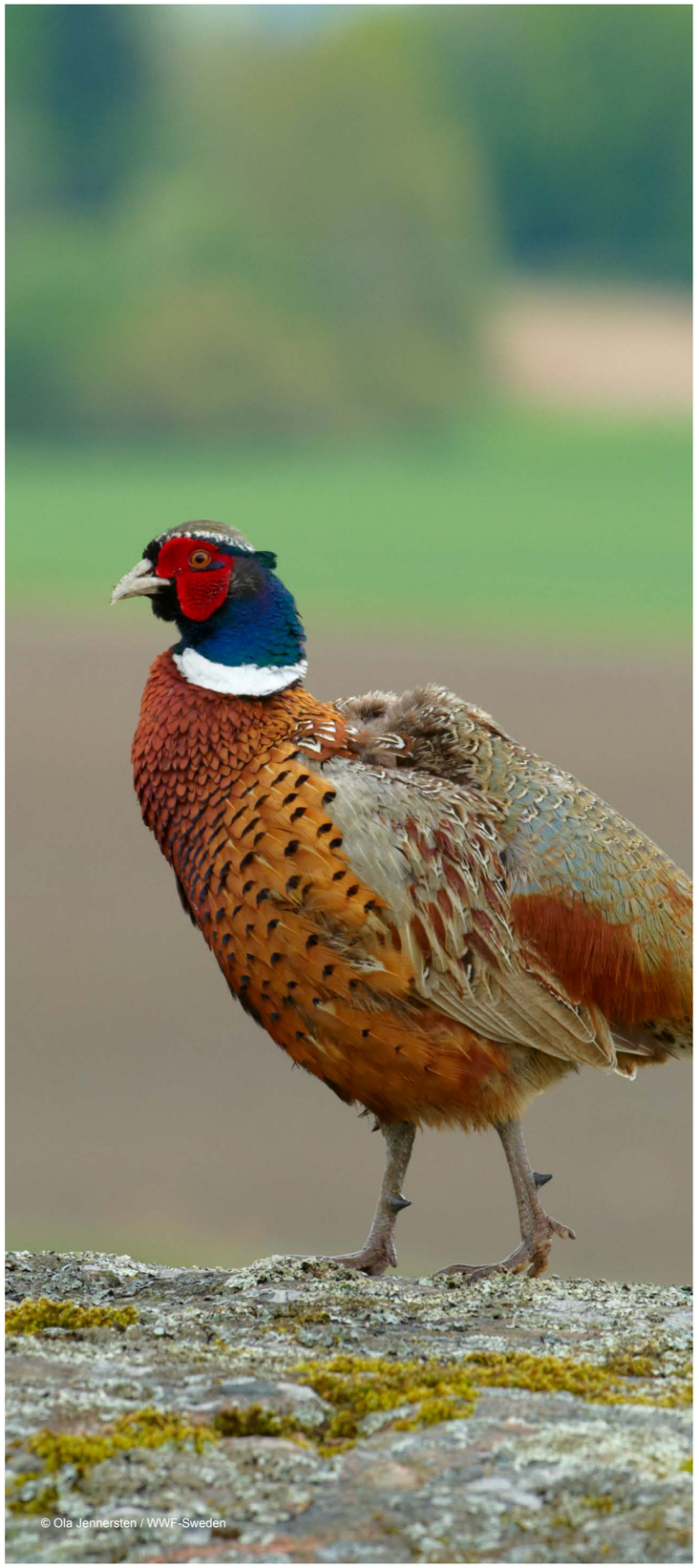
I programmi di ripopolamento delle specie comuni comportano, inoltre, quasi sempre l'attuazione di interventi di contenimento dei predatori (volpe, corvidi, etc.), che non tengono conto delle densità delle specie citate nei vari contesti ambientali.

La caccia a specie quali la lepre europea, il fagiano e la starna viene effettuata in molte aree soltanto grazie ad interventi di immissione e ripopolamento nel territorio di individui di allevamento o di provenienza estera, senza alcuna gestione dell'ambiente per favorire lo stabilirsi delle popolazioni naturali e soprattutto senza acquisire nessun dato sullo status e sulla dinamica delle popolazioni stesse.

I ripopolamenti, dunque, possono avere, da un lato, impatti negativi sulla conservazione stessa delle specie oggetto dell'azione ma anche sulla conservazione di altre specie non target, cacciabili e/o protette.

I fattori che contribuiscono notevolmente all'alterazione degli equilibri ecologici possono essere, dunque, così riassunti:

- Estraneità genetica degli individui rilasciati rispetto alla popolazione autoctona, con conseguente potenziale inquinamento genetico delle popolazioni naturali;
- Introduzione a fini venatori di specie alloctone. Ad esempio, il silvilago e il colino della Virginia, introdotti in molte Regioni italiane, non sono andati ad occupare una nicchia libera, ma sono entrati in competizione con specie autoctone. Il silvilago nel nostro Paese ha colonizzato con successo ambienti a vegetazione erbacea e cerealicola inframezzata da boschetti, cespugli, siepi, roveti fitti, bordure di corsi d'acqua, scarpate di strade e ferrovie. In questi ambienti compete con lepre e coniglio selvatico, è serbatoio di alcune malattie che colpiscono anche i nostri lagomorfi autoctoni (mixomatosi, epatite virale delle lepri, etc.) e può arrecare danni alle colture. Il colino della Virginia, introdotto negli anni '80 del secolo scorso, presenta oggi popolazioni nidificanti stabili in Lombardia e Piemonte.
- Ripopolamenti con individui non adatti da un punto di vista biologico o comportamentale alla vita selvatica. La selezione forzata, ottenuta spesso in cattività, ha selezionato individui con l'incapacità di riprodursi in natura o incapaci dei normali comportamenti anti-predatori, con conseguenze anche su normali dinamiche prede-predatore che possono avere effetti anche sulle dinamiche demografiche di alcuni predatori generalisti (si pensi alla "facilità" che alcuni piccoli carnivori come volpe o faina riescono a predare individui di fagiano o altre specie allevati in cattività);
- Non idoneità dei tempi di rilascio. L'immissione nell'ambiente di notevoli quantitativi di animali durante il periodo estivo, immediatamente precedente all'apertura dell'attività venatoria, provoca delle alterazioni nelle dinamiche demografiche delle specie oggetto dell'azione e dei predatori e/o competitori delle stesse.


© Ola Jennersten / WWF-Sweden

Un classico esempio di impatto dei ripopolamenti sulla biodiversità autoctona è quello della lepre europea nell'Italia centrale e meridionale, area di presenza endemica della lepre italica. I ripopolamenti di lepre sono nella maggioranza dei casi effettuati con individui della specie europea. Quest'azione costituisce spesso un fattore limitante per le popolazioni di lepre italica, a causa dei possibili fenomeni di competizione interspecifica e di diffusione delle patologie comuni. La competizione interspecifica può manifestarsi soprattutto mediante l'utilizzo

delle stesse risorse trofiche o dei siti di riproduzione e di rifugio. Tale competizione può influire sulla coesistenza delle popolazioni interessate, in termini di variazione della loro consistenza, distribuzione e struttura. La constatazione che la condizione della lepre italica è migliore nelle aree ove la lepre europea non riesce ad adattarsi suggerisce un adattamento delle due specie a condizioni climatiche e ambientali differenti, ma può anche essere dovuto a squilibri indotti dalle ripetute immissioni che danneggiano, direttamente o indirettamente, le popolazioni di lepre italica.

In sintesi, la fauna del nostro Paese, priva di un'adeguata normativa per la sua conservazione, necessita quanto prima di essere maggiormente tutelata non solo dalla caccia, e dunque dalla persecuzione diretta, ma anche dai molteplici e diversificati effetti collaterali di questa attività "sportiva" tra cui in particolare le pericolose immissioni di specie e sottospecie non autoctone.

Gli impatti causati dall'uso del piombo nella caccia

Nella gestione sostenibile della caccia occorre esaminare anche il problema dell'inquinamento ambientale dovuto al piombo impiegato per la fabbricazione dei pallini contenuti nelle cartucce da caccia.

Il piombo è da secoli, e ancora oggi, comunemente usato come materiale per munizioni da caccia, il che ha trasformato questa attività in una fonte di inquinamento per l'ambiente e di minaccia per la salute degli ecosistemi.

È un fatto ormai riconosciuto che l'uso di pallini di piombo rappresenta una grave minaccia per gli uccelli selvatici e per i loro habitat, soprattutto per le zone umide. Per ovvi motivi, il piombo che costituisce i pallini o pallettoni delle cartucce, una volta sparato non viene raccolto tantomeno smaltito ma resta nell'ambiente. La tossicità di questo metallo pesante e dei suoi composti è dunque nota da migliaia di anni, ma le conseguenze sulla salute di una esposizione bassa ma costante nel tempo, a lungo sottovalutate, sono state solo recentemente indagate.

Il piombo è una sostanza xenobiotica, normalmente non presente all'interno di cellule e tessuti, che, qualora in grado di penetrare negli organismi, causa disordini metabolici con effetti deleteri su diversi apparati. Un esempio lampante dei danni provocati dalle prolungate esposizioni al piombo è dato dalla moria di specie selvatiche conseguente alla dispersione ambientale di questo materiale.

Secondo le stime ECHA, l'Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche, ogni anno in Europa circa 100.000 tonnellate di piombo vengono disperse nell'ambiente a causa di attività quali caccia, pesca ed esercitazioni di sport di tiro. Le conseguenze che ha l'immissione del metallo in natura sono più intuitive per quanto concerne l'inquinamento chimico ambientale, ma i danni per la fauna, a lungo sottostimati, sono drammatici: si stima che, annualmente, sul territorio europeo, quasi 130 milioni di esemplari di avifauna siano minacciati da avvelenamento da piombo, che causa ripercussioni sul sistema immunitario, su capacità riproduttive e comportamento. Il consumo di selvaggina, ancora elevato in alcune aree, e la contaminazione delle falde acquifere, mette poi a rischio la salute umana, esponendo milioni di persone ad accumulo di metalli pesanti nell'organismo.

Le modalità con cui gli animali possono venire a contatto con il piombo disperso in ambiente dipendono dalle differenti ecologie alimentari delle specie: da un lato infatti vi è il cosiddetto

© Wild Wonders of Europe

"avvelenamento primario", dove l'ingestione di piombini o di parti di pallottole è diretta e l'assorbimento nel sistema circolatorio è immediato; dall'altro il più insidioso "avvelenamento secondario" o "di relais", non meno pericoloso in termini di effetti dannosi, che si presenta quando predatori, e ancor di più saprofagi, ingeriscono inavvertitamente frammenti di piombo nutrendosi di selvaggina o di visceri animali lasciati sul luogo dell'abbattimento.

La condizione di cui soffre un animale affetto da avvelenamento da piombo è definita saturnismo. Gli individui soggetti ad ingestione massiva di elevate quantità di piombo risultano estremamente debilitati e facilmente predabili e, qualora riescano ad evitare la predazione, rimangono isolati, se gregari allontanati dal gruppo, e finiscono per morire di inedia nell'arco di poche settimane. Qualora l'ingestione sia prolungata e in quantità non sufficienti all'intossicazione acuta, le prestazioni dell'animale risultano comunque soggette ad un calo progressivo nel tempo, con un aumentata probabilità di incorrere in eventi traumatici/fatali e una riduzione della capacità di reazione agli stimoli esterni.

Gli uccelli sono sicuramente il gruppo sistematico più colpito dall'avvelenamento da piombo: molte specie di rapaci hanno un comportamento alimentare da "scavengers", ovvero si nutrono di carcasse di altri animali, e sono così sottoposti a un elevato rischio di "avvelenamento secondario"; doppiamente esposte a rischio di "avvelenamento primario" invece le specie acquatiche, che non solo sono a contatto con maggiori quantità di metallo, considerato il suo utilizzo anche nelle attività di pesca, ma che molto spesso ingeriscono i frammenti di pallottole confondendoli per cibo o per granelli di pietra, che utilizzano comunemente per macinare al meglio il contenuto del ventriglio. Si stima che la quantità di piombo contenuta in una sola cartuccia da caccia sia sufficiente a portare alla morte un esemplare acquatico di medie dimensioni in breve tempo.

Sul territorio italiano nel 2008 è entrato in vigore il divieto di utilizzare munizioni contenenti piombo nelle aree umide all'interno di Zone di Protezione Speciale (ZPS): un provvedimento significativo ma non ancora sufficiente. Nel 2021 anche l'Unione Europea è intervenuta in modo significativo, vietando l'utilizzo di munizioni a piombo nelle aree umide, fragili tasselli del ciclo idrobiologico che risultano essere le più colpite da questo tipo di inquinamento. La misura entrerà in vigore in tutti gli Stati membri dell'Ue a partire dal 15 febbraio 2023 e consentirà inoltre a ciascuno Stato di poter vietare l'uso di pallini di piombo in tutte le aree del Paese, qualora il 20% o più del territorio nazionale sia costituito da aree umide.

La problematica è però ben evidenziata anche al di fuori delle aree umide, in ambienti dove l'attività venatoria su Ungulati e non solo, è particolarmente intensa. Un recente studio (Bassi et al. 2021) è stato condotto sulle popolazioni di rapaci con abitudini alimentari da "scavenger" obbligati o facoltativi, dell'Europa centro-meridionale, Italia compresa. I ricercatori dell'ISPRA e dell'IZSLER hanno analizzato un campione di 111 carcasse di quattro specie (Aquila chryseatos; Gypaetus barbatus; Gyps fulvus; Aegypius monachus) e hanno evidenziato la presenza nel 44% del campione di una concentrazione di piombo nei tessuti superiore rispetto ai valori media riportati in bibliografia per le specie; in più di un quarto dei casi sono stati evidenziati valori in base ai quali è possibile indicare l'animale come clinicamente avvelenato.

Nello scenario più ampio di un processo di eliminazione graduale del piombo da diversi impieghi, in seguito a divieti e restrizioni, vi è la necessita di ridurne l'uso anche nell'ambito venatorio terrestre e acquatico, e introdurre al suo posto l'utilizzo di materiali

alternativi. In diversi Paesi dell'Unione Europea da diversi anni le munizioni di piombo sono già state parzialmente bandite per alcune specifiche forme di caccia o, in altri casi, per tutte le forme di prelievo. L'esperienza maturata in questi Paesi, ha mostrato che la transizione verso l'abbandono del piombo è possibile mantenendo inalterate le prestazioni e l'efficacia dell'attività venatoria. Il mercato si sta evolvendo e materiali come l'acciaio, il bismuto e il tungsteno sono sempre più economicamente accessibili sul mercato delle munizioni.

A conferma di questo, uno studio portato avanti dall' ECHA dimostra come il passaggio da cartucce di piombo a quelle di altri materiali, possa costare all'Europa complessivamente non più di 60 milioni di euro l'anno contro il danno da 105 milioni annui a causa dell'elevata mortalità indiretta prodotta dalla caccia.

Secondo alcuni studi fatti su rapaci morti per incidenti, come ad esempio l'impatto con i cavi dell'alta tensione, si è constatato che la maggior parte di loro era avvelenata dal piombo. Anche una recente ricerca, condotta da Parco Nazionale dello Stelvio, Provincia di Sondrio, Istituto Zooprofilattico della Lombardia e dell'Emilia Romagna e ISPRA, ha confermato come in un'ampia area dell'Europa centro-meridionale, dai Pirenei all'Appennino, il 44% di aquile e avvoltoi sono contaminati dal piombo, mentre oltre un quarto presenta valori di piombo elevati, tali da comportare intossicazione. Il piombo delle munizioni viene ingerito perché aquile e avvoltoi si nutrono degli animali colpiti dai cacciatori e non recuperati o delle viscere degli ungulati lasciate sul luogo di caccia per preservare la qualità delle carni e facilitare il trasporto delle prede.

Secondo la World Health Organization ed Efsa (European Food Safety Autority) non esistono livelli di piombo sicuri per il nostro organismo e i danni sono irreversibili. A conferma di queste tesi ci sono più di 500 studi a partire dal lontano 1898 e ben 200 esperti hanno segnalato il rischio da piombo.

A livello balistico, grazie alle sue proprietà, il piombo si dimostra un super materiale ed è per questo che è impegnato fin dall'antichità per la produzione di munizioni. Sono però state eseguite diverse prove per impiegare altri materiali, come il nichel o il rame. Oggi è sempre più diffuso l'impiego di pallini di acciaio, che però richiedono armi particolari per poter essere usati, per cui si suppone che serviranno diversi anni prima di vedere un impiego generalizzato di queste munizioni.

Nel gennaio 2021 la Commissione Europea ha adottato una restrizione sull'uso dei pallini di piombo nelle zone umide di tutta l'UE. La misura entrerà in vigore in tutti gli Stati membri dell'UE a partire dal 15 febbraio 2023. Essa consente inoltre agli Stati membri di vietare l'uso di pallini di piombo in tutte le aree se il 20 % o più del territorio nazionale è costituito da zone umide. In tal caso, la restrizione entrerà in vigore il 15 febbraio 2024.

Si prevede che la restrizione sull'uso di pallini di piombo nelle zone umide concorrerà a proteggere l'ambiente, riducendo in maniera significativa l'inquinamento da piombo, e impedirà ogni anno l'inevitabile morte per avvelenamento da piombo di circa un milione di uccelli acquatici.

Gli effetti dei cambiamenti climatici e del prelievo venatorio sulle specie cacciabili

Gli effetti dei cambiamenti climatici e, in particolar modo, il costante innalzamento delle temperature medie anche alle nostre latitudini, hanno ripercussioni non di poco conto sulla fauna selvatica e sulla gestione di quest'ultima sotto diversi punti di vista, non ultimo il prelievo venatorio. Ma l'inasprimento degli effetti dei cambiamenti climatici sulle popolazioni stanziali e migratorie è tanto importante quanto difficile da quantificare. Secondo i dati ISPRA, ogni anno in Italia la situazione climatica è sempre più critica: temperature massime assai elevate e periodi di siccità prolungati hanno portato ad una situazione di stress molti ecosistemi. Questa situazione, aggravata dal numero crescente di eventi catastrofici estremi come incendi sempre più estesi e alluvioni, sta comportando effetti negativi sulle dinamiche demografiche di molte specie. I principali effetti dei cambiamenti climatici sulla fauna possono così riassumersi:

- Impatti sullo "spazio climatico": le aree individuate come climaticamente favorevoli per una data specie, si spostano, obbligando le specie a modificare la loro distribuzione geografica, salvo poche eccezioni, verso altitudini più elevate.
- Alterazioni della sincronia tra periodo riproduttivo e disponibilità di risorse trofiche causate da un cambiamento della ciclicità degli eventi stagionali.
- Cambiamenti nelle modalità, nei periodi e nelle rotte di migrazione.
- Cambiamenti sull'ecologia delle comunità dovuti all'impatto negativo di specie invasive e agenti patogeni, la cui diffusione è favorita dai cambiamenti climatici.

Ecosistemi già vessati da questi effetti dei cambiamenti climatici rischiano di divenire ancora più instabili a causa dell'attività venatoria, troppo spesso ancora poco allineata con l'andamento del climate change. Una scorretta gestione del prelievo venatorio può infatti rappresentare una pressione non sostenibile per la sopravvivenza di diverse specie, in modo particolare quelle che popolano habitat marginali e vulnerabili, con caratteristiche estremamente specifiche e con scarsa capacità di resilienza ai cambiamenti.

Gli ecosistemi del nostro Paese considerati maggiormente vulnerabili sono quelli caratteristici degli ambienti montani: gli effetti dei cambiamenti climatici sulle specie di alta quota sono infatti devastanti. Un esempio è fornito dalla pernice bianca: questa specie, infatti, si sta spingendo a quote sempre più elevate, a causa dell'innalzamento delle temperature medie invernali. Il riscaldamento globale sta provocando l'innalzamento dell'areale di distribuzione della specie ad altitudini superiori ai 3000 metri dove la pernice bianca non si era mai spinta in passato. La variazione altitudinale della distribuzione è provocata dall'impossibilità per la specie di svolgere le normali funzioni fisiologiche a temperature superiori ai 16°C (Dati di Regione Lombardia - Linee guida per la conservazione e gestione dei galliformi alpini d'interesse venatorio).

A complicare la già critica situazione della specie, ormai scomparsa dalle aree periferiche del suo areale alpino, si aggiunge la sua errata gestione venatoria, dal momento che la specie risulta ancora tra l'avifauna cacciabile proprio nell'areale alpino. E le cause dell'errata gestione sono da ricercarsi in un eccessivo prelievo venatorio dovuto alla scarsa precisione e accuratezza delle stime di densità nel periodo primaverile e post-riproduttivo. Essendo la pernice bianca una specie che non presenta fluttuazioni regolari, ma il cui successo riproduttivo è pesantemente influenzato dalle variazioni meteorologiche, esacerbate dai cambiamenti climatici, l'impatto antropico causato dal prelievo venatorio può arrivare a destabilizzare velocemente l'intera popolazione italiana. Infine, per una specie così a rischio, è da tener presente che la stagione dell'attività venatoria, tra ottobre e novembre, si soprappone ad attività sportive e ricreative, aggravando ulteriormente la pressione sulla specie.

La pernice bianca rappresenta solo un esempio di specie minacciata dalle pressioni combinate di cambiamenti climatici e prelievo venatorio: sono decine infatti le specie che in Italia trarrebbero beneficio da un adeguamento delle pratiche di gestione venatoria alle mutate condizioni del clima, tra cui specie come la coturnice e tra i mammiferi lo stambecco e il camoscio alpino.

Specie aliene, rischi sanitari e incidenti di caccia

Un altro impatto indiretto della caccia che ha causato danni gravi, talvolta disastrosi, alle popolazioni autoctone della fauna selvatica omeoterma è l'inquinamento genetico e l'introduzione di specie aliene. Ad esempio la lepre appenninica ha subito un fortissimo inquinamento genetico, che l'ha quasi portata all'estinzione, da parte della lepre europea a causa dei ripopolamenti a scopo venatorio fatti senza le necessarie garanzie di purezza genetica degli animali immessi. Tra le vere e proprie specie aliene introdotte per la caccia si possono invece ricordare il Colino della Virginia e la Minilepre, che hanno stabilito popolazioni naturalizzate in varie parti del nord Italia.

Nella gestione della fauna selvatica rivestono un ruolo chiave anche gli aspetti connessi alla sorveglianza sanitaria di patologie che possono interessare direttamente o indirettamente l'uomo (zoonosi) e di patologie che possono avere conseguenze negative sulle attività economiche (come il caso attuale della pesta suina africana). Per questo nell'ambito della gestione dell'attività venatoria possono essere promosse misure di sorveglianza sanitaria della fauna selvatica programmabili su campioni raccolti nel periodo di caccia, nel corso dei prelievi a scopo di contenimento delle popolazioni, di catture o anche nel caso di rinvenimenti occasionali di soggetti morti o debilitati da inviare al recupero (Centri di recupero per la fauna selvatica).

Infine, non può essere ignorata la minaccia diretta della caccia per la salute umana a causa di numerosi incidenti che comportano la morte di persone o il loro grave ferimento, spesso con gravi mutilazioni. L'Associazione vittime della caccia (Avc) pubblica sul proprio sito web www.vittimedellacaccia.org un resoconto aggiornato degli incidenti a persone durante lo svolgimento dell'attività venatoria. Nel loro Dossier 2020-2021 i dati restano allarmanti, con 14 morti e 47 feriti, con 18 persone coinvolte del tutto estranee all'attività venatoria (4 morti e 14 feriti). Dati in diminuzione rispetto alle precedenti stagioni venatorie, attribuibile probabilmente alla riduzione dell'attività dei cacciatori a causa della pandemia da Covid-19.

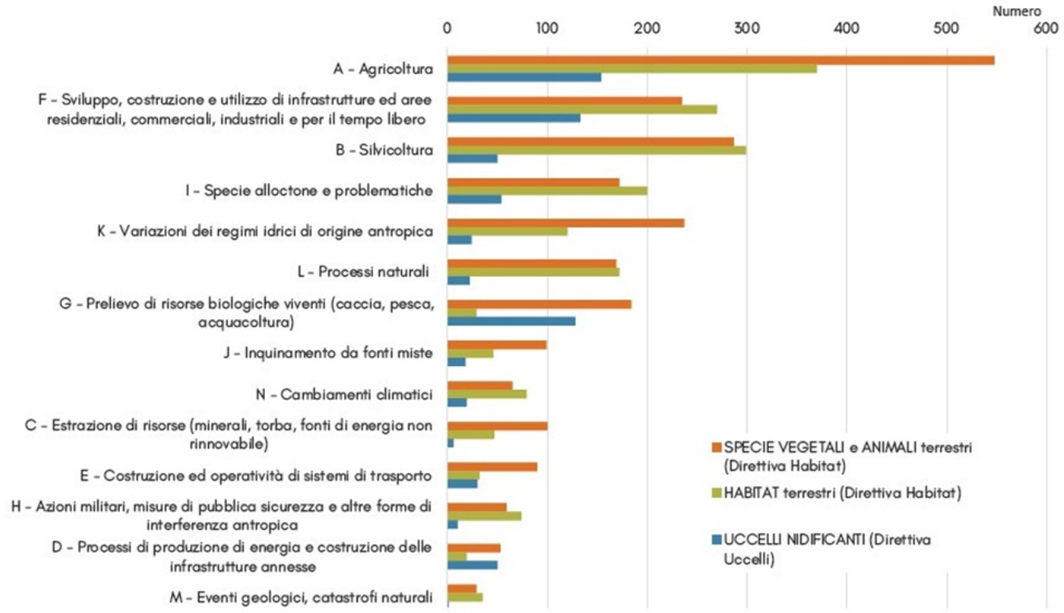
Caccia e altre pressioni

Le variazioni nel tempo dell'uso del suolo in relazione all'evoluzione delle attività antropiche nei territori ha determinato una modifica anche delle pratiche venatorie e delle specie oggetto di caccia. Il territorio agricolo e forestale svolge un ruolo indubbiamente importante nella gestione del patrimonio faunistico, dato che gran parte degli habitat di elevato valore naturale è coincidente o, comunque, confinante con le zone dove si praticano le attività produttive agro-forestali. Sia l'estensione che le modalità secondo cui tali attività vengono svolte sono, quindi, essenziali per la conservazione della fauna selvatica. Le tendenze degli ultimi trent'anni verso una concentrazione e specializzazione dell'attività agricola e forestale hanno portato da un lato al progressivo abbandono delle aree più marginali, riducendo l'estensione della superficie agro-forestale e, dall'altro, ad un degrado delle risorse naturali nelle zone più fertili, determinato da modalità di produzione molto intensive. L'intensificazione produttiva induce quasi sempre una drastica semplificazione degli elementi naturali con conseguente scomparsa di habitat adatti alla fauna selvatica e una notevole dispersione di sostanze chimiche utili per la lotta ai parassiti delle colture agrarie, ma nocive per la fauna selvatica.

Il Rapporto dell'ISPRA sulla "Transizione ecologica aperta. Dove va l'ambiente italiano? (2021) colloca il prelievo di risorse biologiche viventi (caccia, pesca e acquacoltura) al settimo posto delle pressioni che hanno agito su specie e habitat terrestri e delle acque interne di interesse comunitario nel periodo 2013 – 2018, ma questa attività sale al secondo posto se consideriamo solo le specie animali della Direttiva "Habitat" e della Direttiva "Uccelli". La principale minaccia per la biodiversità in Italia resta l'agricoltura ma l'impatto della caccia diviene altrettanto significativo se si prendono in considerazione gli uccelli.

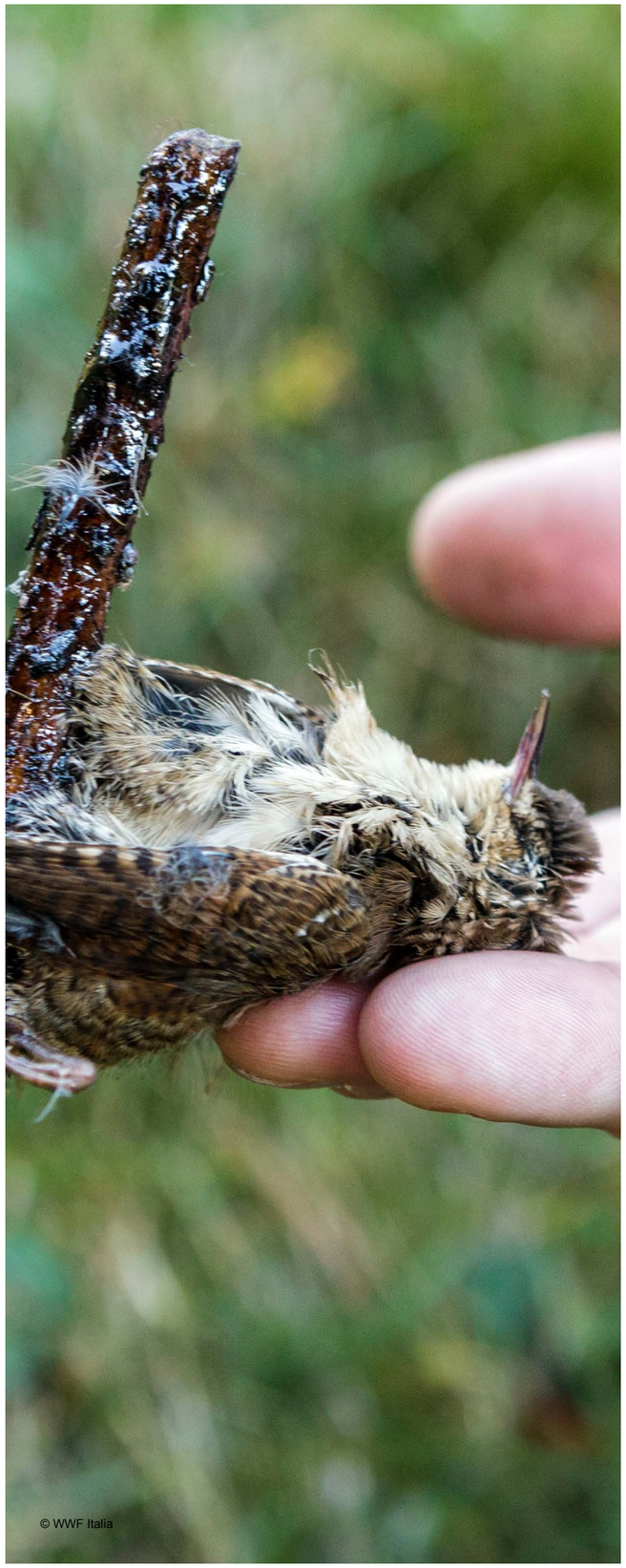
Conclusioni

La legge n.157/92 aveva come obiettivo qualificante quello della caccia programmata, con l'introduzione del criterio della pianificazione faunistico-venatoria, per garantire un più equilibrato e razionale



Pressioni che hanno agito nel periodo 2013-2018 su specie e habitat italiani di interesse comunitario terrestri e delle acque interne.
Fonte: ISPRA

utilizzo delle risorse faunistiche. Un obiettivo in gran parte fallito a causa di una pianificazione faunistica più formale che sostanziale. I Piani faunistici regionali, che comprendono tra l'altro diversi istituti di protezione come le Oasi e le Zone di ripopolamento e cattura, prevedono la suddivisione e l'organizzazione del territorio in Comprensori Alpini Caccia, CAC e Ambiti Territoriali di Caccia, ATC, con i relativi Comitati di gestione, di dimensioni subprovinciali, omogenei e delimitati da confini naturali. Obiettivo fallito a causa della eccessiva dimensione degli ambiti territoriali di caccia e



l'eccessiva mobilità dei cacciatori. Una corretta pianificazione faunistico-venatoria avrebbe dovuto evitare la casualità del prelievo venatorio; ridistribuire i cacciatori in relazione alle risorse fruibili; programmare gli interventi di restauro degli ecosistemi, allo scopo di sfruttare in modo più razionale la fauna selvatica. Tutto questo con il diretto contributo degli agricoltori nella gestione degli ambiti territoriali di caccia, il cui coinvolgimento nell'attuazione della Legge non è stato invece a livello delle aspettative e delle necessità.

La gestione venatoria attuata finora nel nostro Paese, è stata raramente impostata sui principi del prelievo sostenibile e ciò ha causato impatti notevoli sulle popolazioni della fauna selvatica, causandone in molti casi la rarefazione e l'estinzione locale. Il risultato è che la caccia a specie quali la lepre europea, il fagiano e la starna viene effettuata in molte aree soltanto grazie ad interventi di immissione nel territorio di individui di allevamento, senza alcuna gestione dell'ambiente per favorire lo stabilirsi delle popolazioni naturali e soprattutto senza acquisire nessun dato sullo status e sulla dinamica delle popolazioni stesse.

In conclusione, alla luce di quanto detto, nel valutare la possibilità di dare attuazione al principio di "saggia utilizzazione" sotteso al concetto più generale di "caccia sostenibile", non si può prescindere dall'analisi della situazione attuale e dello sviluppo determinatosi a partire dalla entrata in vigore della Legge n. 157/1992 applicando quel "principio di effettività" ricavato dalla formulazione dell'articolo 1 a cui ci si è riferiti sopra.

In questa prospettiva appare evidente che la disciplina dell'attività venatoria e l'intera organizzazione del relativo comparto, per come delineata dalla norma in esame, ha favorito distorsioni nelle modalità di gestione della caccia che si è orientata sempre meno verso i concetti di sostenibilità e di tutela e sempre più verso forme di prelievo che potessero combaciare con le esigenze del mondo venatorio, come testimoniato da quanto già argomentato. Per tali ragioni, la caccia sostenibile, pur teorizzabile, appare un concetto non attuabile in concreto e su larga scala.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

L'analisi effettuata evidenzia l'urgenza di predisporre un testo unico sulla tutela della fauna selvatica che preveda, tra l'altro, misure per la tutela degli habitat come il contrasto al consumo di suolo e si occupi, in maniera chiara e dettagliata, della prevenzione e repressione delle illegalità, identificando i soggetti deputati alla vigilanza e prevedendo strumenti idonei a garantire un presidio uniforme dell'intero territorio nazionale. Anzi, meglio sarebbe come sostiene il WWF italia, inserire una nuova normativa sulla tutela della fauna selvatica in una legge quadro che affronti e sistematizzi il complesso tema della conservazione della natura d'Italia in attuazione del principio fondamentale di "tutela tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi "anche nell'interesse delle future generazioni" di cui al novellato art. 9 della Costituzione.

Una nuova norma per la tutela della fauna dovrà comunque essere organica e avere realmente ad oggetto la tutela della fauna non solo omeoterma, prevedere chiare disposizioni idonee a rispettare ed applicare le normative internazionali ed europee, orientando concretamente l'attività venatoria al rispetto dell'obiettivo, a questa sovraordinato, della tutela della fauna selvatica e dunque riducendone gli spazi, i tempi e i modi in funzione di tale esigenza.

Inoltre una nuova disciplina sula caccia dev'essere improntata al rigoroso rispetto del principio di precauzione che impone di subordinare l'attività venatoria alla conservazione delle specie faunistiche anche in mancanza di certezza scientifica circa l'impatto negativo sulle specie e gli habitat causato da determinate attività.

Posto ciò, WWF Italia propone l'adozione di una serie di modifiche alla legge quadro 157/1992 che possano in primo luogo eliminare le numerose e gravi e storture, in attesa che la caccia, oggi più che mai simbolo di un anacronismo culturale inutile e superato, possa essere finalmente dimenticata.

1.Funzioni in materia di gestione della fauna selvatica e attività venatoria troppo ampie per le Regioni e poteri di intervento dallo Stato troppo deboli

PROPOSTA

Il WWF ritiene opportune modifiche normative che consentano allo Stato di intervenire tempestivamente sui provvedimenti regionali

© Bert Ooms / WWF

illegittimi, sia di natura amministrativa, sia legislativa, che provocano danni irreparabili al patrimonio di biodiversità ed alla fauna selvatica. Le competenze in materia tra Stato e Regioni, come sopra illustrato, sono state più volte chiarite dalla Corte Costituzionale, ciò nonostante le Regioni insistono su scelte ed errori ripetutamente censurati. Occorre dunque consentire allo Stato una capacità d'intervento più tempestivo ed efficace.

Si propone, come esempio, il contenuto del Decreto legge 251/06 "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica", allora decaduto per mancata conversione in legge.

Pur consapevoli che la regolamentazione dei calendari venatori sia materia di competenza delle regioni, richiamiamo lo Stato ai propri doveri e responsabilità, derivanti anche da princìpi e giurisprudenza costituzionali: garantire il rispetto uniforme in tutto il territorio italiano delle norme comunitarie ed internazionali per cui l'Italia si è impegnata con atti formali di attuazione e recepimento ed assicurare la tutela della fauna selvatica che è "patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale".

2.Prelievo in deroga: necessarie maggiori facoltà di intervento dello Stato

Un rafforzamento normativo in questo senso si rende necessario a causa delle gravi e reiterate violazioni dei princìpi e limiti stabiliti dalla Direttiva "Uccelli" per la cosiddetta "caccia in deroga", come detto sopra. A questo proposito si ricorda una pesante procedura di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia (n. 2006/2131) nella quale si rilevava che ben 13 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia, Umbria, Calabria, Lombardia, Veneto, Sardegna, Liguria) avessero legiferato sul prelievo in deroga di specie protette (art. 19 bis della legge 157/92) in contrasto con le direttive comunitarie.

PROPOSTA: Modifica della legge 221/2002 "Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE" con l'attribuzione di competenze primarie in capo allo Stato e residuali/gestionali alle regioni.

Il WWF Italia, insieme a molte altre associazioni, ha più volte sollecitato nel corso degli anni l'intervento del Parlamento e del Governo, per far sì che la legge nazionale fosse rispettata e correttamente applicata. Le richieste sono rimaste inascoltate ed i risultati, puntualmente, sono arrivati: nel luglio 2010 la Corte di giustizia europea condanna l'Italia (causa c-573/2008), anche per l'uso gravemente inadeguato delle deroghe, elencando anche le numerose regioni italiane che hanno autorizzato deroghe in modo scorretto.

3.Apertura anticipata della caccia e durata della stagione venatoria

Una modifica in tal senso è necessaria a causa delle gravi e reiterate violazioni da parte delle regioni che continuano ad autorizzare la "preapertura" o il posticipo della chiusura della stagione venatoria, senza tenere conto dei pareri negativi dell'ISPRA o discostandosene senza adeguata motivazione o non chiedendoli affatto. L'Ispra ha sempre sconsigliato l'estensione temporale dei calendari venatori, in ragione "delle caratteristiche biologico-riproduttive" delle varie specie, ritenendo essenziale la protezione degli animali durante le

fasi più delicate della loro vita, ossia i periodi di nidificazione (agosto-settembre) e di ritorno dei migratori dai luoghi di riproduzione (febbraio-marzo). La caccia a settembre non ha altra ragione se non quella di consentire ai cacciatori di praticare la loro attività ad esempio nei confronti di specie che tendono a migrare anticipatamente rispetto alle altre e determina un pesante impatto su tutte le specie, anche quelle non direttamente cacciabili.

PROPOSTA: modifica dei termini della stagione venatoria dall'1 ottobre al 20 gennaio, come indicato da Ispra; divieto di apertura anticipata della caccia; chiusura della stagione venatoria a tutte le specie di uccelli al 31 dicembre, secondo il principio di precauzione e di garanzia della completa protezione delle specie.

4.Calendari venatori pubblicati sempre in ritardo. Inosservanza dei pareri Ispra

E' necessario un intervento perché le Regioni continuano ad ignorare e violare le regole europee e quelle codificate dai pareri di Ispra, pubblicando tardivamente i calendari venatori e non tenendo conto, senza darne adeguata e obbligatoria motivazione, dei pareri dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, attualmente obbligatori ma non vincolanti.

La legge 157/1992 all'art. 18 comma 4 prescrive che le regioni pubblichino il "calendario venatorio regionale "entro e non oltre il 15 giugno".

PROPOSTA: Termine perentorio per la pubblicazione dei calendari regionali il 15 giugno. Pareri Ispra su calendari venatori obbligatori e vincolanti.

5.Valutazione di incidenza per i Piani faunistico-venatori e Calendari Venatori

E' necessario rispettare ed attuare l'articolo 6, commi 3 e 4, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" e dall'articolo 5, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997. L'obbligo di sottoporre gli atti di pianificazione faunistico-venatoria a Valutazione di Incidenza è stato ribadito più volte dalla Giurisprudenza comunitaria (ex plurimis sentenza del 4 marzo 2010 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee). In mancanza i Piani devono considerarsi non in regola con le prescrizioni comunitarie e statali, e l'attività venatoria nei siti della rete Natura 2000 (ZPS - Zone di Protezione Speciale e SIC – Siti di Importanza Comunitaria) non può essere autorizzata. Anche i calendari venatori, in quanto rientranti nella pianificazione faunistico venatoria, devono essere sottoposti alla preventiva procedura di "Valutazione di incidenza". Deve altresì rendersi necessario che la Regione sia obbligata ad adeguarsi alle indicazioni della VINCA cosa che ad oggi spesso non accade.

PROPOSTA: obbligo esplicito di sottoporre i Piani faunistico venatori e i calendari venatori regionali a preventiva Valutazione di Incidenza.

6.Troppe le specie cacciabili

Le regioni continuano ad autorizzare la caccia a molte specie "a rischio", in assenza della predisposizione di adeguati piani di gestione e programmi di conservazione che prevedano e attuino, tra l'altro, censimenti e misure di tutela degli habitat per le specie interessate, in attuazione dei Management plan adottati dalla Commissione europea.

PROPOSTA: divieto di inserimento nei calendari venatori nell'elenco delle specie cacciabili delle specie classificate SPEC 1, SPEC 2 e SPEC 3, senza piani di gestione realmente adeguati e sottoposti ad un monitoraggio periodico con cadenze ravvicinate.

7. Incendi boschivi e danni alla fauna selvatica

Il divieto di caccia sui terreni percorsi dal fuoco è chiaro, ma la sua applicazione è stata fatta con procedure che hanno cercato di "salvare" la stagione venatoria quando prossima all'incendio.

PROPOSTA: Al fine di poter applicare il divieto di caccia e pascolo nelle aree percorse dal fuoco, è necessario migliorare la recente decreto-legge 8 settembre 2021 n. 120 recante "Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile" convertito con modificazioni in Legge 8 novembre 2021, n. 155 prevedendo termini più stringenti per l'applicazione dei divieti di cui all'art. 10 della legge 353/2000, affinché tali attività si possano vietare a partire dalla prima stagione venatoria successiva all'incendio, nonché disponendo il divieto di caccia in tutti i comuni percorsi anche parzialmente dal fuoco delle regioni che, a causa degli incendi abbiano chiesto e ottenuto lo stato di calamità.

8.Caccia nei terreni privati Art. 842 Codice civile

Il diritto di accesso dei soli cacciatori nei fondi privati è un retaggio culturale oggi una anacronistico oggi privo di qualunque giustificazione oltre che certamente discutibile sotto il profilo di coerenza giuridica per come il diritto si è andato evolvendo.

PROPOSTE: Abrogazione dell'art. 842 C.C.

In subordine: semplificazione delle modalità di disporre il divieto di caccia nei terreni privati escludendola dai terreni vocati alla gestione programmata attraverso la semplice trasmissione di una richiesta alla Regione senza che la stessa possa disporre un diniego.

Costituzione del fondo chiuso attraverso il rilascio di un'autorizzazione comunale e la necessità esclusivamente di applicare idonea tabellazione.

La modifica si rende necessaria perché l'art. 842 del codice civile, secondo cui "Il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno. Allo stesso modo risultano del tutto incoerenti con la ratio della L. 157/1992, le modalità, eccessivamente onerose, con cui si concede la possibilità al proprietario di vietare la caccia nel proprio terreno.

9.Sistema sanzionatorio inadeguato

Si ritiene necessario rimodulare le sanzioni previste all'art. 30 della legge n. 157 /1992 e di trasformare in delitti le fattispecie più gravi oggi reati contravvenzionali (ad esempio lettere a), b), c), d) ed e), comma 1, dell'articolo 30 della legge n. 157 /1992). Anche per quanto attiene alle sanzioni amministrative e accessorie è necessario che l'applicazione delle stesse sia semplificata e resa maggiormente efficace prevedendo un aumento delle sanzioni pecuniarie e di sanzioni realmente dissuasive come la revoca del porto di fucile uso caccia.

PROPOSTA: E' necessario l'aggiornamento del quadro sanzionatorio per gli illeciti contro la fauna, commisurate all'entità dei ricavi illeciti che si possono trarre dall'attività illegale e al danno arrecato alla biodiversità, in base a criteri prestabiliti "gravity factor".

E' altresì indispensabile recepire quanto stabilito dalla giurisprudenza in tema di "furto venatorio" indicando esplicitamente nella norma l'applicazione di tale istituto.

10. Richiami vivi e richiami acustici

E' necessario intervenire perché è purtroppo ancora lecito usare gli uccelli come "richiami" per la caccia, purché provengano da allevamenti e non siano catturati in natura e con attrezzature vietate. Una pratica barbara e crudele che alimenta traffici illeciti e che deve essere eliminata al più presto.

PROPOSTA: Divieto di cattura ed utilizzo di richiami vivi per qualsiasi scopo.

Divieto di detenzione e uso di richiami elettroacustici nel corso dello svolgimento delle attività di caccia e in tutte le fasi preparatorie della stessa, incluso l'addestramento cani.

2.Munizioni contenenti piombo

L'inquinamento da piombo delle munizioni è ormai fatto documentato.

PROPOSTA: Recepimento degli stimoli europei in merito al divieto assoluto di detenzione di munizioni contenenti piombo nello svolgimento dell'attività venatoria, al fine di eliminare i gravi rischi per la salute, gli animali e l'ambiente derivanti dalla dispersione di enormi quantità di piombo nei terreni e nelle falde acquifere.

12.Incidenti di caccia, armi e ottenimento della licenza

Queste modifiche, più volte proposte dal WWF, si rendono necessarie per rendere più sicura l'attività venatoria sia per i cacciatori sia per i non cacciatori che restano vittime degli incidenti di caccia, che si ripetono ad ogni stagione venatoria gravi e numerosi.

PROPOSTE

- vietare l'uso di armi a canna rigata.
- limitare il numero di armi e munizioni detenibili dal titolare della licenza di caccia e comunque consentire di esercitare l'attività venatoria muniti di un solo fucile.
- Silenzio venatorio il martedì, il giovedì, il sabato, la domenica e nei giorni festivi.
- •vietare l'assunzione e la detenzione di sostanze alcoliche a tutti coloro che si trovano nell'esercizio dell'attività venatoria e in particolare ai partecipanti alle battute al cinghiale, anche avvalendosi di prescrizioni e/o limitazioni consentite dal T.U.L.P.S. in tema di maneggio e /o detenzione di armi;
- Rivedere la procedura di ottenimento e rinnovo della licenza di caccia
- Nella commissione di esame per l'abilitazione all'esercizio venatorio prevedere la presenza di due componenti facenti parte del CUFA e delle polizie provinciali (ove presenti).
- Prevedere la sottoposizione periodica dei titolari di porto di fucile ad uso caccia ad esami psico-attitudinali, fisici e teorici relativi al riconoscimento della fauna selvatica e alla conoscenza delle norme che la tutelano.

Incidenti che continuano con numeri preoccupanti che coinvolgono sia cacciatori sia persone del tutto estranee all'attività venatoria. È evidente la drammaticità ed insostenibilità della situazione. Le cronache dei giornali parlano spesso di "tragica fatalità", ma ad un'analisi meno superficiale dei fatti, emerge molto altro. Imperizia, imprudenza e negligenza sembrano caratterizzare il comportamento di molti cacciatori.

Il silenzio venatorio il martedì, il giovedì, nei fine settimana e nei giorni festivi consente, da una parte, di limitare il disturbo venatorio e la

pressione sulla fauna selvatica e dall'altra di garantire maggiore sicurezza a beneficio di tutti i cittadini che intendano fruire delle bellezze della natura.

13. Non esiste un reale legame cacciatore-territorio

La modifica si rende necessaria per garantire il principio del legame cacciatore-territorio e superare l'attuale sistema che prevede la concentrazione di centri di potere e di interessi politico/elettorali.

PROPOSTA: Ridefinizione della pianificazione del territorio agro silvo pastorale e della governance territoriale dell'esercizio della pratica venatoria.

- Costituzione di ATC con estensioni non superiori a 10.000 ettari
- Attribuzione della presidenza degli ATC a funzionari pubblici con divieto di iscrizione degli stessi ad associazioni venatorie e con un comitato di supporto costituito, pariteticamente, da rappresentanti delle associazioni ambientaliste, venatorie e dei rappresentanti degli enti locali.
- Rendere effettivo l'obbligo di individuazione dei valichi montani e tutela dei corridoi ecologici.
- Divieto di esercizio dell'attività venatoria in un ATC diverso da quello di residenza e individuazione di un numero massimo di cacciatori ammessi nell'ATC variabile in base alla consistenza faunistica scientificamente accertata e adeguatamente provata e previa indicazione di un criterio di proporzionalità tra consistenza faunistica e densità venatoria massima.
- Divieto di immissione di esemplari di fauna selvatica senza l'acquisizione del preventivo parere positivo di ISPRA e senza piani di tutela delle specie immesse che prevedano, tra l'altro, divieto di caccia alle specie suddette, in caso di specie "cacciabili" per due intere stagioni venatorie successive alla data della immissione.

3. Vigilanza Venatoria

Non ve ombra di dubbio sul fatto che occorra alzare il sistema di controllo sull'attività venatoria

PROPOSTA:

- Predisporre piani di assunzioni del personale pubblico addetto alla vigilanza venatoria e di equa distribuzione su tutto il territorio nazionale
- Predisporre una legge nazionale che coordini tutti i corpi di polizia locale prevedendo la ristrutturazione e il potenziamento della polizia provinciale con una chiara assegnazione a questo corpo delle funzioni di polizia ambientale e polizia venatoria ed ittica.
- Prevedere periodici piani di formazione delle forze di polizia e della magistratura in tema di tutela della fauna selvatica.
- Prevedere una legge quadro sulla vigilanza volontaria che consenta di rendere omogenea a livello nazionale la disciplina dei vari nuclei di GPG volontarie, attualmente troppo incerta e frastagliata e che ne favorisca la fondamentale attività.
- Affidamento di specifiche competenze in materia di recupero della fauna selvatica e conferimento presso i Centri di Recupero Animali Selvatici. A tal fine, prevedere la costituzione di una rete organica di CRAS che consenta, attraverso un sistema fondato su hub regionali e centri di ricovero temporaneo a livello provinciale, una copertura dell'intero territorio nazionale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Andreotti A., Borghesi F., 2012 – Il piombo nelle munizioni da caccia: problematiche e possibili soluzioni. Rapporti ISPRA 158/2012, pp.

Caughley G., 1985 – Harvesting of wildlife: past, present, and future. Pp. 3-14 in Beasom S.L. e Robertson S.F. (eds.). Game harvest management. Caesar Kleberg Wildlife Research Institute, Kingsville, Texas, USA.

Chiari M., Cortinovis C., Bertoletti M., Alborali M., Zanoni M., Ferretti E., Caloni F., 2015 - Lead, cadmium and organochlorine pesticide residues in hunted red deer and wild boar from northern Italy. Food Additives and Contaminants: Part A, 32(11): 1867-1874

Clark J.G.D., 1969 – Europa preistorica. Gli aspetti della vita materiale. Einaudi Editore, 450 pp.

Cornatzer W. E., E. F. Fogarty, E. W. Cornatzer, 2009 - Qualitative and Quantitative Detection of Lead Bullet Fragments in Random Venison Packages Donated to the Community Action Food Centers of North Dakota, 2007. In Watson R. T., M. Fuller, M. Pokras, W. G. Hunt (eds.). Ingestion of Lead from Spent Ammunition: Implications for Wildlife and Humans. The Peregrine Fund, Boise, Idaho, USA: 154-156.

Ferri M., 2016 – Normativa e mercato delle carni di selvaggina in Italia, benessere animale e sicurezza alimentare. Presentazione al convegno "La risorsa selvaggina tra ecopatologia, biorischi e sicurezza alimentare". Bologna 30 settembre 2016.

Gustin M., 2019. L'avifauna cacciabile in cattivo stato di conservazione. Lipu, Parma.

Hunt W. G., R. T. Watson, J. L. Oaks, C. N. Parish, K. K. Burnham, R. L. Tucker, J. R. Belthoff, and G. Hart, 2009 - Lead Bullet Fragments in Venison from Rifle-killed Deer: Potential for Human Dietary Exposure. In Watson R. T., M. Fuller, M. Pokras, W. G. Hunt (eds.). Ingestion of Lead from Spent Ammunition: Implications for Wildlife and Humans. The Peregrine Fund, Boise, Idaho, USA: 144-153.

Leopold A., 1933 – Game management. Charles Scribner's Sons, New York, USA.

Massei, G., Kindberg, J., Licoppe, A., Gačić, D., Šprem, N., Kamler, J., Baubet E., Hofmann U., Monaco A., Ozoliņš J., Cellina, S., Podgórski T., Fonseca C., Markov N., Pokorny B., Rosell C., Náhlik A., 2015) - Wild boar populations up, numbers of hunters down? A review of trends and implications for Europe. Pest management science, 71(4), 492-500.

Genovesi P., 2016 – Limitazione all'attività venatoria a causa della siccità e degli incendi che hanno colpito il Paese. ISPRA http://www.isprambiente.gov.it/it/news/limitazioni-all2019attivita-venatoria-a-causa-della-siccita-e-degli-incendi-che-hanno-colpito-il-paese?searchterm=nota+siccità

Lovari S., Riga F., 2016 – Manuale di gestione della fauna. Greentime, 517 pp.

Raganella Pelliccioni E., Riga F., Toso S. – 1993. Linee guida per la gestione degli Ungulati – Cervidi e Bovidi. Manuali e Linee Guida ISPRA 91/2013, 221 pp.

Ramanzin M., Amici A., Casoli C., Esposito L., Lupi P., Marsico G., Mattiello S., Olivieri O., Ponzetta M.P., Russo C., Trabalza Marinucci M., 2010 - Meat from wild ungulates: ensuring quality and hygiene of an increasing resource, Italian Journal of Animal Science, 9:3, e61

Riga Francesco – Tecnologo - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) SOSTENIBILITÀ DEL PRELIEVO VENATORIO, articolo della rivista Silvae.it del 13/11/2017

Sorace A., Amadesi B., 2016 – Analisi dei dati di abbattimento dell'Avifauna sottoposta a prelievo venatorio relativi alla stagione 2014-15 al fine di ottemperare agli obblighi derivanti dalla direttiva 2009/147/CE. ISPRA, 11 pp.

Zanni M.L., 2016 – La filiera selvaggina nell'ambito della gestione faunistica in Emilia-Romagna. Presentazione al convegno "La risorsa selvaggina tra ecopatologia, biorischi e sicurezza alimentare". Bologna 30 settembre 2016.

Zanon Ettore - Prelievo sostenibile, etica venatoria, società. Collana "Quaderni dell'Accademia Ambiente Foreste e Fauna del Trentino" Accademia Ambiente Foreste e Fauna del Trentino. Fondazione Edmund Mach. 2011

Sibille S., Griffin, C. e Scallan, D. (2020) Europe's Huntable Birds: A Review of Status andPriorità di conservazione. Federazione europea per la caccia e la conservazione (FACE).https://www.face.eu/

E.Bassi, R.Facoetti, M.Ferloni et al., "lead contamination in tissues of large avian scavangers in south-central Europe", 2021, Science of the total environment, 78.

Il Falco pecchiaiolo *(Pernis apivorus)* è un rapace migratore per decenni oggetto di uccisioni illegali soprattutto nell'area dello Stretto di Messina. Oggi, grazie alle attività di vigilanza sul territorio e di sensibilizzazione della popolazione le uccisioni illegali sono sensibilmente diminuite, anche se non del tutto debellate, la sua presenza è in aumento e si registrano, la sua presenza è in aumento e si registrano nidificazioni nelle stesse aree in cui qualche anno fa venivano massacrati decine di esemplari al giorno.

ALLEGATO 1: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DAL 2002 AL 2021

Si indicano di seguito alcune delle leggi regionali dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione della Legge 6 febbraio 1992, n.157, sulla base di sentenze della Corte costituzionale pubblicate a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione:

legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 226/2003, nella parte in cui prevedeva una chiusura della stagione venatoria oltre il termine del 31 gennaio;

legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 1999, n. 30, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 392/2005, nella parte in cui consentiva ai cacciatori di effettuare le attività di controllo della fauna selvatica in violazione dell'articolo 19 della L. n. 157/1992;

legge della Regione Lombardia del 16 agosto 1993, n. 26, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 441/2006, nella parte in cui prevedeva la rimozione dell'anello numerato identificativo dei richiami vivi per l'esercizio venatorio, con il solo obbligo per il cacciatore di darne comunicazione alla Provincia e, per gli allevatori, di provvedere direttamente alla registrazione di tale operazione;

legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 387/2008, nella parte in cui consentiva di esercitare la caccia in deroga in violazione della Legge 157/1992 e della Direttiva "Uccelli";

legge della Regione Lombardia del 5 febbraio 2007, n. 2, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 250/2008, nella parte in cui stabiliva che l'esercizio delle deroghe di cui all'articolo 9 della Direttiva "Uccelli" avvenisse attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale all'articolo 19-bis della L. n. 157/1992;

legge della Regione Lombardia del 6 agosto 2007, n. 20, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 405/2008, che autorizzava il prelievo venatorio in deroga, in attuazione della legge regionale n. 2 del 2007 dichiarata a sua volta incostituzionale.

legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 165/2009, nelle parti in cui, tra l'altro, prevedeva che tutto il territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia fosse sottoposto al regime giuridico della zona faunistica delle Alpi, includendovi «anche la fascia di mare fino ad un miglio dalla costa, le lagune e la pianura friulana» in tal modo riducendo la percentuale di esso destinata alla protezione della fauna. Disponeva inoltre che l'attività venatoria svolta nelle aziende agri-turistico-venatorie non venisse considerata esercizio della caccia esonerando dall'obbligo dell'indicazione delle giornate fruite e dei capi abbattuti e consentendo l'addestramento e l'allenamento di cani da caccia e di falchi e l'effettuazione di gare e prove cinofile anche con l'abbattimento di fauna di allevamento, appartenente alle specie cacciabili, durante tutto il periodo dell'anno e consentiva l'utilizzo indiscriminato di impianti fissi a rete per l'uccellagione;

legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 315/2010, nella parte in cui consentiva la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a soggetti non residenti nelle aree medesime;

legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 268/2010, nella parte in cui con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia, non garantiva la paritaria rappresentanza delle associazioni venatorie e delle organizzazioni professionali agricole;

legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 e legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53, dichiarate costituzionalmente illegittime, con sent. n. 266/2010 poiché, in entrambi i casi, venivano autorizzati impianti di cattura di alcune specie appartenenti alla fauna selvatica a scopo di richiamo in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'articolo 9 della direttiva 409/79/CEE (Direttiva "Uccelli"), in violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost. e senza il parere di ISPRA;

legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 191/2011 poiché, in violazione dell'articolo 18, L. 157/1992, estendeva l'orario giornaliero in cui è consentito l'esercizio venatorio fino ad un'ora dopo del tramonto;

legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 263/2011, nella parte in cui consentiva la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua;

legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16 e legge della Regione Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, dichiarate costituzionalmente illegittime, con sent. n. 190/2011 poiché, in entrambi i casi, venivano di fatto reiterati i tentativi di autorizzazione di impianti di cattura di alcune specie appartenenti alla fauna selvatica a scopo di richiamo in assenza dei presupposti e delle condizioni poste dall'articolo 9 della direttiva 409/79/CEE (Direttiva "Uccelli"), in violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost. e senza il parere di ISPRA, già dichiarati incostituzionali con sent. 266/2010;

legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 278/2012, nelle parti in cui, tra l'altro, classificava tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica i piccioni domestici inselvatichiti (specie non contemplata tra le eccezioni indicate dalla evocata norma statale), ed estendeva il termine di cacciabilità al 10 gennaio anziché al 31 dicembre per le specie lepre comune e merlo e prevedeva, per quest'ultima, la soppressione del silenzio venatorio;

legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 106/2012, nella parte in cui consentiva la caccia nei terreni innevati, derogando al divieto di cui alla Legge 157/1992;

legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 20/2012, perché identificata come "legge-provvedimento" finalizzata alla pubblicazione del calendario venatorio il quale deve al contrario essere emanato in esito ad un procedimento amministrativo;

legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. 116/2012, nelle parti in cui estendeva la validità del calendario venatorio fino a tre anni e consentiva l'esercizio cumulativo di diverse forme di caccia;

legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 105/2012, in quanto legge-provvedimento avente ad oggetto la pubblicazione del calendario venatorio avente peraltro valenza pluriennale;

legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 303/2013, nelle parti in cui, tra l'altro, non fissando una soglia minima inderogabile del territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato ad essere protetto, riduceva lo standard minimo di tutela ambientale fissato dalla L. 157/1992 e consentiva, inoltre, di destinare anche le aree contigue dei parchi nazionali e regionali a forme di gestione programmata della caccia;

legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. 193/2013, nelle parti in cui, disciplinando l'allenamento e l'addestramento dei cani da caccia con legge regionale, e quindi al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'articolo 10 della legge n. 157/1992, e senza le relative garanzie procedimentali imposte dalla stessa legge (articolo 18), integrava una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela in quanto l'attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia è da considerarsi rientrante nel concetto di attività venatoria e quindi soggetta alla pianificazione con le medesime modalità procedimentali e con le connesse garanzie sostanziali;

legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 90/2013, nelle parti in cui si pubblicava un calendario venatorio con legge-provvedimento e si stabiliva che nelle aziende agrituristico venatorie non fosse necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria;

legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 142/2013, nella parte in cui considerava il territorio agro-silvo-pastorale della Regione Abruzzo comprensorio faunistico omogeneo e costituiva un unico ambito territoriale di caccia riferito al territorio ove è consentito l'esercizio dell'attività venatoria, in palese violazione con l'art. 14 della L. 157/1992;

legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 139/2013 nella parte in cui esentava dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio;

legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 136/2014, nella parte in cui consentiva la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a cacciatori non residenti nelle aree medesime;

legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 107/2014, nella parte in cui includeva tra i soggetti abilitati a interventi di contenimento della fauna selvatica, anche i cacciatori, in violazione dell'elenco tassativo di cui all'articolo 19, Legge 157/1992;

legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 2/2015, nella parte in cui prevedeva la possibilità di

autorizzare i cosiddetti recuperatori di fauna selvatica abbattuta ad operare, muniti di armi, in orari e giorni di silenzio venatorio;

legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. 124/2016, nella parte in cui istituiva ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle Province, ponendosi in contrasto con l'art. 14 della L. 157/92 che prescrive una dimensione subprovinciale[1];

legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 174/2017, nelle parti in cui: consentiva a chi avesse optato per la forma di caccia da appostamento fisso di disporre di quindici giornate di caccia in forma vagante e viceversa prevedeva che i cacciatori avessero diritto ad accedere agli altri ambiti territoriali di caccia della Regione di residenza; istituiva le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento, appartenente alle specie cacciabili prevedendo la possibilità di svolgere dette attività in tutto l'anno (anche in periodo di chiusura generale della caccia); ammetteva l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta consentendo il recupero anche con l'ausilio del cane e del fucile e violando così il divieto di esercitare la caccia da natanti e infine disponeva misure per il contenimento del cormorano (Phalacrocorax carbo) in violazione di quanto dispone la Direttiva Uccelli in materia di deroghe;

legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 139/2017, nelle parti in cui consentiva: il recupero dei capi feriti con le armi anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio; di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'ISPRA non abbia preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici; l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore»;

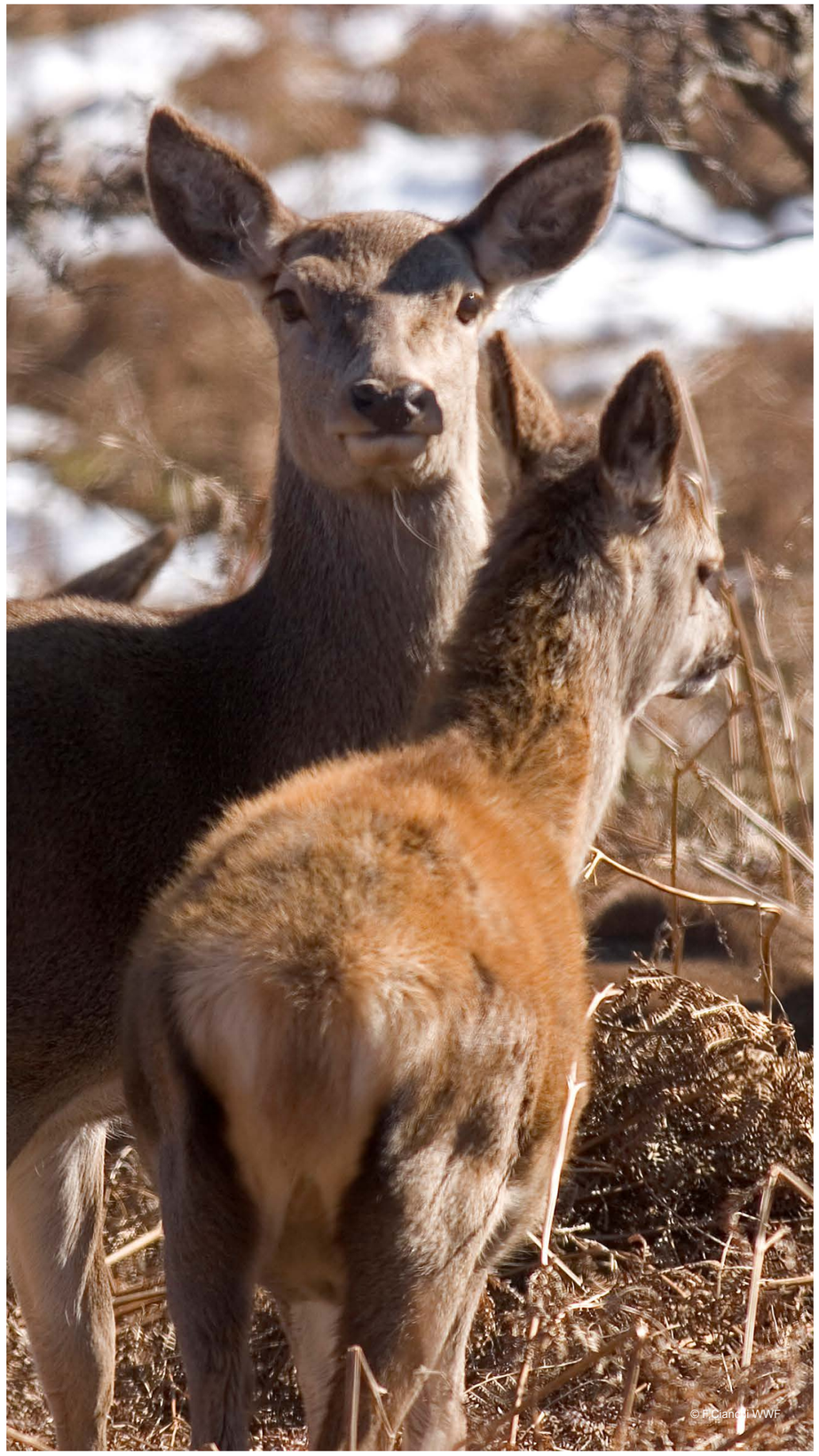
La legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 70/2018, nella parte in cui ha previsto, con legge e non con provvedimento amministrativo, la caccia in deroga allo storno in violazione dell'art. 19-bis L. 157/92.

legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 291/2019, nella parte in cui stabiliva che le annotazioni dei capi abbattuti nel tesserino venatorio dovessero essere compiute «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero» e non in maniera tempestiva. Tale modifica "frustra la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassa la soglia di protezione da essa stabilita";

legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 258/2019, nella parte in cui autorizzava l'esercizio venatorio nei siti Natura 2000 facendo riferimento all'allegato Calendario Venatorio e qualificandosi, così, come legge-provvedimento;

legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9, dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 10/2019, nella parte in cui sono state istituite zone destinate all'allenamento dei cani e definiti i periodi che però sono di esclusiva competenza del piano faunistico-venatorio;

legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29, dichiarata



costituzionalmente illegittima con sent. n. 44/2019, nelle parti in cui, tra l'altro, per le attività di controllo faunistico consentiva alla Regione di avvalersi di "coadiutori", non indicati nell'elenco di cui all'articolo 19 L. 157/92 e prevedeva un'eccezione al divieto di vendita di fauna selvatica morta «per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico» ponendosi in contrasto con l'articolo 21, L. 157/1992 che consente la vendita di fauna selvatica morta per sagre e altre manifestazioni solo se proveniente da allevamenti;

legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 63/2020, nella parte in cui autorizzava all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione, ma solo quello di cattura, non offrendo adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale, quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia;

legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 40/2020, consentiva il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo;

legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018 n. 29, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 178/2020, nella parte in cui si qualificava come legge-provvedimento disponendo espressamente l'aggiunta di due giornate di caccia settimanali e ponendosi dunque in contrasto con l'obbligo di pubblicare il calendario venatorio con un provvedimento amministrativo;

legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 21/2021, nella parte in cui stabiliva che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati sulla base del corso ISPRA;

legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 116/2021, nella parte in cui non prevedeva che i corsi di formazione specifici, ai quali devono aver partecipato i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui vanno attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, siano concordati con ISPRA;

legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1, dichiarata costituzionalmente illegittima, con sent. n. 113/2021, nella parte in cui consentiva alla Giunta Regionale, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risultasse "eccessiva", di estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria.

5 milioni di sostenitori nel mondo.
Una rete globale attiva in oltre 100 Paesi.
1300 progetti di conservazione.
In Italia oltre 100 Oasi protette.
Migliaia le specie interessate dall'azione del WWF sul campo.

WWF Italia
Sede Nazionale
Via Po, 25/c
00198 Roma

Tel: 06844971
Fax: 0684497352
e-mail: wwf@wwf.it
sito: www.wwf.it