



IL WWF E LA CACCIA

CENTRO STUDI FONDAZIONE WWF ITALIA

© Domenico Aiello / WWF Italia

Il numero di cacciatori in Italia era nel 1980 pari a 1.701.853, diminuendo poi nel tempo a 1.446.935 nel 1990 e 801.156 nel 2000. Attualmente si stima che il numero di cacciatori sia inferiore a 500 mila: 738.602 licenze di caccia nel 2017 di cui però 543.965 con tesserino regionale per l'esercizio dell'attività venatoria. La gran parte dei cacciatori italiani ha oggi più di 65 anni e migliaia hanno più di 80 anni.

Negli anni '80 l'influenza del mondo venatorio era pesantissima, forte del fatto che il 3% della popolazione italiana aveva la licenza di caccia ed enorme era l'elusione della riforma introdotta dalla Legge 968 /1977 (ad iniziare dall'uccellazione solo formalmente vietata) che comunque permetteva l'attività venatoria su un ampio elenco di specie, oltre che su di un periodo temporale molto esteso. Si può ben dire che i cacciatori erano ovunque anche perché facilitati dalla normativa nazionale che, all'articolo 842 del Codice civile, consente loro - e solo a loro per motivi venatori - di entrare nei fondi privati: disposizione del 1942 introdotta non solo perché evoluzione di un uso civico diffuso in Italia, ma anche per rendere la popolazione più avveza all'uso delle armi.

Nell'incapacità politica di contenere l'impatto venatorio di quegli anni, con i cacciatori che a destra e sinistra, si erano organizzati anche come schieramento elettorale (*Federcaccia legata alla Democrazia Cristiana; Arcicaccia, più piccola, legata invece al Partito Comunista - con i Presidenti di entrambe le Associazioni eletti in Parlamento*), inevitabile fu la risposta referendaria. Nella consapevolezza che la caccia rappresentava un retaggio culturale legato ad una minoranza del Paese, gli ambientalisti si organizzarono costruendo anche una larga adesione del fronte politico che nel 1986 permise di raccogliere oltre 700 mila certificate per chiedere un referendum abrogativo sia sulla legge 968/1977 che sull'articolo 842 del Codice civile. Il WWF Italia fu l'organizzazione che raccolse il maggior numero di firme e fu quella che investì maggiori risorse economiche per sostenere il referendum che poi si svolse nel 1990. Com'è noto, il referendum non raggiunse il quorum: i cacciatori, ben consapevoli di essere la minoranza nel Paese, sostennero una campagna per l'astensione partendo quindi da una posizione avvantaggiata per il fatto fisiologico che sempre una parte di votanti per vari motivi non si presenta alle urne. Nonostante i 20 milioni circa di votanti di cui circa 17 milioni si espressero a favore dell'abolizione della caccia, il referendum non raggiunse il quorum e quindi non produsse effetti.

Il clima in Parlamento si era però modificato non solo per l'ingresso di una nutrita compagine di Deputati e Senatori "verdi", ma anche perché anche in altri partiti erano presenti persone con competenze e sensibilità sulle materie ambientali. Non a caso, la X Legislatura (luglio 1987 - aprile 1992) diede una forte spinta alla normativa ambientale: furono approvate le leggi sugli stabilimenti ad alto rischio ambientale (Legge n.157/1988), sulla difesa del suolo (Legge n.183/1989), sulle aree protette (Legge n. 394/1991), sulla protezione civile (Legge n. 225/1992), sull'amianto (Legge n. 257/1992). È in questa Legislatura, caratterizzata da scontri culturali profondi ma anche da confronti tesi alla ricerca di soluzioni fattive e concrete che nel febbraio 1992, con la legge n. 157, venne approvata una vera riforma della caccia.

Se da un lato il mancato risultato del referendum aveva creato una situazione estremamente difficile, dall'altro, rimaneva evidente a chiunque che l'impatto della caccia in Italia permaneva anche a causa della mancata attuazione delle disposizioni introdotte in Italia dalla Direttiva Uccelli (79/409/CEE), oltre che degli impegni internazionali assunti con la Convenzione di Berna recepita con la legge n. 503 del 1981: fu la tenacia di due deputati culturalmente contrapposti, Anna Maria Procacci dei Verdi e Giacomo Rosini delle Democrazia Cristiana (Presidente della Federcaccia) che, a valle di un durissimo confronto, determinò un risultato positivo.

La nuova legge inseriva l'attività venatoria all'interno di un contesto generale di tutela della fauna omeoterma (cioè mammiferi ed uccelli), non più caccia ma prelievo fatto in misura tale da non compromettere una determinata specie, e comunque meno specie cacciabili e cacciatori autorizzati solo ad operare in un ambito territoriale predefinito del quale loro si sentissero responsabili. Un impianto normativo che sebbene accompagnato da un regime sanzionatorio debole, era decisamente promettente ed innovativo. Tuttavia, la legge fu tradita sin da subito nelle sue fasi applicative ed il fronte dei cacciatori, che mal digerì la riforma, si spaccò dando vita ad un associazionismo legato a specifici contesti territoriali o a particolari forme di caccia e che iniziò a lavorare pressantemente sulle istituzioni regionali che invece di farsi garanti di una corretta applicazione delle nuove disposizioni, sono state - e sono - protagoniste di infiniti tentativi di elusione e di palesi e reiterate violazioni.

I trent'anni della legge 157/1992 sono stati caratterizzati da centinaia di ricorsi promossi dalle Associazioni Ambientaliste e dal WWF che ha attiva su questo tema una specifica linea di lavoro del proprio Ufficio Legale. Sebbene la gran parte dei ricorsi siano stati vinti dagli ambientalisti, spesso le Regioni hanno reiterato abusi della normativa assumendo decisioni analoghe a quelle impugnate, ignorando dunque i pronunciamenti dei Tribunali Amministrativi Regionali, del Consiglio di Stato o, addirittura, del Governo. In una prima fase le Regioni assumevano decisioni tramite delibere amministrative che, come tali, potevano essere impugnate in sede giudiziaria. Successivamente però, per evitare gli annullamenti della Giustizia Amministrativa, iniziarono ad emanare leggi, avverso le quali si può ricorrere solo tramite il Governo. Anche in questo caso i respingimenti del Governo sono stati frequenti, così come chiarissimi i pronunciamenti della Corte Costituzionale per le impugnazioni promosse sempre dal Governo, ma la modalità di emanazione delle leggi in vari casi è stata furbesca. Nelle more del ricorso al Governo e del suo pronunciamento la legge regionale era, sebbene per breve tempo, comunque vigente e questo consentiva soprattutto l'anticipazione della stagione venatoria per alcune specie. Quando poi l'Organo preposto si pronunciava, la stagione venatoria era già iniziata e quindi comunque la normativa regionale aveva ottenuto il suo scopo: consentire ai cacciatori di agire prima dei termini fissati dalla legge nazionale. A testimonianza del fatto di quanto le Regioni siano tutt'oggi permeabili rispetto alle pressioni del mondo venatorio, che seppur ridotto rimane potente ed attivo, basta osservare quanto accaduto nella stagione venatoria 2021-2022 dove il WWF, spesso con altre Associazioni Ambientaliste, ha impugnato le delibere di ben dieci Regioni e nove di queste sono state bocciate in sede giudiziaria perché poste in violazione delle norme di tutela.

Dopo l'approvazione della legge quadro del 1992, il WWF comprese sin da subito che occorreva combattere il dato culturale che, seppur minoritario, persisteva dietro il mondo venatorio. Decise dunque di rendere esplicito e popolare un problema sino a quel punto sottaciuto: la Federcaccia era riconosciuta dal CONI quale federazione sportiva. Questo in pratica significava che la Federcaccia, al pari ad esempio della Federazione atletica o di quella del nuoto, beneficiava di una serie di vantaggi anche economici come, ad esempio, un dividendo delle giocate fatte tramite le schedine del totocalcio. Il WWF dal 1993 al 2000 sostenne così una vera e propria campagna che vide l'attiva partecipazione della UISP (Unione Italiana Sport per tutti) ed un importante sostegno dal Maurizio Costanzo Show. Furono organizzati eventi sportivi, iniziative divulgative e dibattiti, tantissimi gli sportivi che aderirono: ad esempio i fratelli Abbagnale, Marcello Guarducci, Gennaro Di Napoli e Carolina Morace. A loro si aggiunsero anche personaggi del mondo della televisione quali ad esempio Barbara d'Urso e Licia Colò.



**FOR NATURE
FOR US**

WWF Italia

Sede Nazionale

Via Po, 25/c

00198 Roma

Tel: 06844971

Fax: 0684497352

Sito: www.wwf.it

e-mail: wwf@wwf.it

Così nel gennaio del 2000 il Coni, con il Presidente Gianni Petrucci, approvava il nuovo statuto sulla base delle indicazioni date dal Governo (Giovanna Melandri era il Ministro competente), estromettendo l'attività venatoria dalle discipline sportive.

Nel 2001 veniva poi riformato il titolo V della Costituzione e con questo venivano rafforzate le competenze delle Regioni anche in materia venatoria. Con la riforma venivano riconosciuti i poteri delle Regioni a statuto speciale così come espressi dai rispettivi statuti, veniva ribadito per tutte le Regioni l'obbligo dei vincoli internazionali e più specificatamente dell'ordinamento comunitario, veniva affermata la *competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*. *Non essendo menzionata la caccia in quanto tale nella riforma costituzionale del 2001, poiché la legge 157/1992 formalmente è legge "per la tutela della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio", si volle interpretare la caccia come materia su cui le Regioni potevano legiferare: vari i tentativi d'intervento operati dalle Regioni in quegli anni poi risolti, non già dalla politica e quindi da un chiarimento normativo, ma dalla Corte costituzionale.*

La Consulta, infatti, dopo aver affermato che la caccia non poteva più essere considerata come *"l'attività concernente l'abbattimento di animali selvatici"* (sentenza n. 63/1990), con chiarezza asserì che questa dovesse essere subordinata *"all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario"* e che tramite la legge 157/1992 lo Stato *"ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia"* (sentenze n. 4/2000, n. 142/2013, n. 193/2013).

Nel frattempo, si moltiplicavano anche a livello nazionale i tentativi di introdurre sostanziali modifiche nell'impianto normativo del 1992: modifiche che avrebbero voluto allentare le maglie della tutela, favorendo un'attività venatoria più diffusa e certamente più impattante sulle specie. Tra i tanti, sono due i tentativi che possono essere citati come emblematici di una cultura che rimane ancora legata a stereotipi del passato ampiamente superati dalla sensibilità popolare, da una crescente etica ambientale oltre che dal diritto espresso sia come dottrina che come giurisprudenza: considerare la fauna selvatica non più quale *"patrimonio indisponibile dello Stato"* ma quale *"res nullius"* cioè cosa di nessuno che quindi poteva essere liberamente presa, e portare l'età minima della licenza di caccia da 18 a 16 anni.

I tentativi di modificare la norma, a volte maldestri o paradossali, non hanno - guarda caso - mai considerato seriamente di risolvere l'anomalia principale dell'impianto normativo italiano che rimane quello della libertà di accesso dei cacciatori nei fondi privati che, come abbiamo detto, è normato dal Codice civile. Questo appare grave soprattutto perché a livello comunitario e internazionale si erano creati i presupposti per affrontare correttamente il tema e quanto meno contenerlo. Infatti, La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata nel 1999 sui ricorsi di alcuni agricoltori francesi e lussemburghesi che volevano vietare la caccia nei loro fondi affermando che questa è una violazione del diritto di proprietà. Tale posizione è stata poi confermata nel 2007 con una sentenza contro l'inclusione automatica dei terreni privati nei consorzi di caccia. Ulteriore conferma è venuta poi nel 2012 con il pronunciamento della *Grande Chambre* della Corte di Giustizia. Ma in Italia, come se nulla di tutto ciò fosse accaduto, si continuava a richiamare il limite del divieto di caccia sulle aree agrosilvopastorali che non avrebbe potuto eccedere il 30% di queste (aree protette comprese), concetto superato come spessissimo accade non da un chiarimento normativo di cui la politica avrebbe dovuto farsi carico ma dalla giurisprudenza - questa volta del Consiglio di Stato, secondo cui le percentuali di territorio protetto che per legge può essere sottratto alla caccia sono da considerarsi il minimo inderogabile di aree destinate alla salvaguardia della fauna selvatica, ma *«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»* (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 2106/2015). L'attività venatoria è giustamente vietata nelle aree protette: il divieto è sancito non solo dalla legge 157/1992 (l'articolo 21, comma 1, lett. b), stabilisce il divieto di esercizio venatorio *"nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali, conformemente alla legislazione nazionale in materia di*



**FOR NATURE
FOR US**

WWF Italia

Sede Nazionale

Via Po, 25/c

00198 Roma

Tel: 06844971

Fax: 0684497352

Sito: www.wwf.it

e-mail: wwf@wwf.it

parchi e riserve naturali”) ma anche dalla legge quadro sulle aree protette, legge n.394/1991 (articolo 11, comma 3, lett. a) e articolo 22, comma 6, che stabilisce il divieto di caccia nei parchi nazionali e regionali). Entrambe le norme stabiliscono poi sanzioni per la violazione di questi divieti.

Anche di fronte ad una chiarezza così evidente, il mondo venatorio ha operato per eludere questo vincolo o per condizionare la realizzazione dei parchi ed è stata, ancora una volta, la Magistratura a dover chiarire che nelle aree protette il divieto vige anche se i confini di queste non sono evidenziati da apposita tabellazione (Corte di Cassazione, III Sezione Penale, sentenze n. 3132/1996, n. 2487/1997, n. 952/1999). Al di là di quanto disposto dalla norma per la definizione dei confini dei parchi nazionali che ricadono nelle Regioni a statuto ordinario, la perimetrazione di un’area protetta non viene approvata senza una vera e propria concertazione con le Regioni territorialmente competenti: se poi si osserva il perimetro dei parchi di più recente istituzione, ad esempio dopo il 2000, risulta evidente un’incoerenza dei confini che non risultano lineari essendo in alcuni casi discontinui, ed in altri incoerenti proprio per lasciare libera su queste l’attività venatoria. Nei fatti, dunque, lo sviluppo del sistema delle aree protette è stato condizionato dalla caccia, e ne è addirittura condizionata la gestione. Pur ammettendo la presenza invasiva di alcune specie, molti sono stati i casi in cui gli abbattimenti selettivi fatti con l’ausilio dei cacciatori non avevano sufficiente motivazione scientifica o comunque potevano essere altrimenti fatti; inoltre, il fatto che pochissime aree protette abbiano aree preparco, dove l’attività venatoria è riservata ai soli residenti dell’area protetta, indica come si vogliano fare gli interessi di tutti gli altri cacciatori dell’ambito territoriale e non già dell’area protetta che vede nell’area preparco un’importante presidio di tutela.

Anche i tentativi di inasprire e rendere più coerente il sistema sanzionatorio sono in gran parte falliti. Il muro alzato dalle lobby venatorie ha sino ad oggi impedito di costruire un impianto penale sugli illeciti venatori che costituisse veramente un deterrente. L’ultimo tentativo di sistematizzazione promosso dal Ministro Sergio Costa nel 2020 non ha visto la luce per la caduta del Governo e l’argomento non è stato più ripreso. Questo, in un quadro dove la vigilanza venatoria oggi è senz’altro più debole non tanto e non solo per l’abrogazione del Corpo Forestale dello Stato (i Carabinieri che hanno assorbito il C.F.S. certamente svolgono il loro compito, ma in un diverso quadro di priorità), quanto per l’abolizione delle Polizie Provinciali che annoverava circa 2.800 addetti buona parte dei quali dediti proprio al controllo venatorio. La vigilanza è oggi ancor più sostenuta dal volontariato delle Associazioni Ambientaliste (il WWF ha oltre 300 persone dotate delle necessarie autorizzazioni per svolgere la vigilanza venatoria) che comunque operano in piena collaborazione con i Carabinieri e le altre forze dell’Ordine. Se si prendono a comparazione poi le segnalazioni e denunce fatte dagli addetti dalle Associazioni Ambientaliste rispetto a quelle delle Associazioni Venatorie (anch’esse dispongono di una propria vigilanza autorizzata) appare chiaro come una certa indulgenza non aiuti a tenere la caccia nei termini della legalità e correttezza.

Ma la caccia non è solo un problema socio-culturale: non va mai dimenticato che la caccia produce un’importante impatto ambientale che nonostante la costante diminuzione di cacciatori italiani, continua a rappresentare una delle principali cause di perdita di biodiversità, oltre che diffusione delle illegalità. E non è solo l’impatto negativo su alcune specie animali ma anche un problema d’inquinamento. Basti pensare all’inquinamento da piombo legato alla caccia (problema serio e poco conosciuto).

Si tratta di un avvelenamento silenzioso che minaccia gravemente la biodiversità e la nostra salute. Ogni anno le munizioni disperdono nell’ambiente miliardi di pallini di piombo che causano la morte indiretta di milioni di uccelli in tutto il mondo (un milione solo nelle zone umide Europee). Diminuito, ma non superato, il problema della dispersione dei bossoli in natura, il problema del piombo rimane irrisolto. Questo ha il potere di bioaccumularsi, contaminare le falde acquifere ed entrare nella catena alimentare, così come la carne di animali contaminati da piombo (perché contenenti pallini, frammenti di munizioni o perché si sono cibati di alimenti contaminati). Questa drammatica catena del veleno potrebbe essere spezzata se solo venissero sostituite le munizioni in piombo con altri materiali o leghe incapaci di permeare i cicli vitali, già ampiamente disponibili sul mercato. E il WWF Italia ha anche recentemente preso posizione pubblica su questa problematica producendo e diffondendo il dossier “Cartucce avvelenate”.



**FOR NATURE
FOR US**

WWF Italia

Sede Nazionale

Via Po, 25/c

00198 Roma

Tel: 06844971

Fax: 0684497352

Sito: www.wwf.it

e-mail: wwf@wwf.it

In occasione del trentennale della legge sulla caccia, il WWF Italia intende riaprire una riflessione ed un dibattito su questo tema. Seppur grave, la caccia non è il principale problema ambientale del Paese, ma questa ha sempre costituito un crinale culturale. Infatti, come risulta dai punti presentati, la pratica della caccia in Italia ha rappresentato sempre un dibattito socio culturale condizionato da una minoranza di persone capace di "offrirsi" in termini elettorali e quindi capace di determinare scelte legislative ed amministrative: e questo nonostante la sensibilità degli italiani sia sempre più contraria alla pratica venatoria. L'evoluzione della sensibilità sui temi ambientali, ed in particolare sugli animali, la crescita di un'etica che sempre più ha portato a vedere l'abbattimento di animali per divertimento come inutile e crudele, portano oggi a considerare la caccia come anacronistica e totalmente in contrasto con altre forme di godimento della natura.

La legge 157/1992 ha comunque prodotto un contenimento del fenomeno venatorio italiano, ma alla luce di come il mondo venatorio ne ha determinato l'applicazione, risulta essere uno strumento che deve essere superato nel nome di nuove sensibilità etiche e culturali del Paese, di evidenti esigenze di conservazione della natura incompatibili con un'attività ludica quale quella venatoria, oltre che di una sempre più crescente domanda di fruizione di spazi aperti dove il vecchio protagonismo dei cacciatori non è conciliabile con milioni di escursionisti, sportivi, appassionati, fotografi che allo stato attuale hanno meno diritti di chi attraversa campagne e boschi imbracciando il fucile. La caccia, oggi più che mai, è dunque un anacronismo culturale da superare senza alcun rimpianto che al pari di tante altre cose lasciamo alla storia passata.



**FOR NATURE
FOR US**

WWF Italia

Sede Nazionale

Via Po, 25/c

00198 Roma

Tel: 06844971

Fax: 0684497352

Sito: www.wwf.it

e-mail: wwf@wwf.it