Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'attività consultiva
della I Commissione

Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio
A.C. 2984

Dossier n° 328 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
16 novembre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2984
Titolo:	Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	21
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

La proposta di legge A.C. 2984, **approvata con modificazioni dal Senato** (A.S. 1552), reca modifiche alla legge n. 157 del 1992 in materia di **protezione della fauna selvatica omeoterma e di prelievo venatorio**. A tale proposta di legge, assegnata alla XIII Commissione il 26 giugno 2026, che ne ha iniziato l'esame in sede referente il 30 giugno 2026, è stato disposto l'abbinamento d'ufficio, in quanto vertenti su identica materia, delle proposte di legge C. 27, C. 54, C. 136, C. 1002, C. 1081, C. 1541, C. 1652, C. 1670, C. 1673, C. 2047, C. 2162, C. 2413, C. 2422 e C. 2799. Nella seduta del 1° luglio 2026, la Commissione ha adottato la proposta di legge A.C. 2984 quale testo base per il prosieguo dell'esame.

Il provvedimento, come approvato dal Senato, si compone di **21 articoli**.

L'**articolo 1 modifica il titolo** della legge n. 157 del 1992 che diviene "**Norme per la gestione e la protezione della fauna selvatica omeoterma nonché per il prelievo venatorio**".

L'**articolo 2** stabilisce che lo Stato, nello svolgimento dell'attività di tutela e conservazione di tutte le specie di **uccelli selvatici**, deve **considerare anche le tradizioni**. Si aggiunge, inoltre, che l'attività venatoria concorre alla protezione della biodiversità e dell'ecosistema.

L'**articolo 3**, **modificato durante l'esame al Senato**, interviene sull'articolo 2 della legge n. 157 del 1992. In particolare, si **sopprime il riferimento al lupo (*Canis lupus*)** tra le **specie di fauna selvatica oggetto di particolare tutela** ai sensi della stessa legge n. 157 del 1992 e si estende l'attività di **controllo all'interno degli aeroporti** alle specie della fauna selvatica e a quelle domestiche inselvatichite, trasferendo la competenza di tale attività ai gestori aeroportuali.

L'**articolo 4** apporta modifiche all'articolo 4 della legge n. 157 del 1992, introducendo nuove disposizioni in materia di **cattura per l'inanellamento di volatili**, da utilizzare nella pratica venatoria come "richiami vivi".

L'**articolo 5** riformula integralmente l'articolo 5 della suddetta legge, introducendo nuove disposizioni in materia di **utilizzazione dei "richiami vivi"**, provenienti sia da impianti pubblici disciplinati dall'articolo 4, che da allevamento. In particolare, si prevede che le regioni e le province autonome, previo parere dell'ISPRA, regolamentino l'allevamento, la detenzione e la cessione degli uccelli da richiamo.

L'**articolo 6**, **modificato durante l'esame al Senato**, introduce modifiche in materia di **pianificazione faunistico-venatoria**, disciplinando l'attribuzione di tale funzione alle regioni e modificando le modalità con

cui vengono identificate le porzioni di territorio destinate alla protezione della fauna selvatica. Nello specifico, sono soppressi i riferimenti alle province, attribuendo alle sole regioni la predisposizione dei piani, articolati per comprensori omogenei anche provinciali. Inoltre, si prevede che le regioni debbano trasmettere, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento, ai Ministeri dell'agricoltura e dell'ambiente una relazione sulle percentuali di territorio in cui non è consentita la caccia e che, in caso di inosservanza, si attivi l'intervento sostitutivo del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro dell'ambiente, entro i successivi tre mesi, sentita la Conferenza Stato-regioni. Infine, viene contemplato un accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, su proposta dei due Ministri e sentito il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale, sulle modalità per il raggiungimento delle percentuali di territorio protetto, tenuto conto degli obblighi assunti dall'Italia con l'Unione europea.

L'**articolo 7** elimina l'**obbligo di praticare l'esercizio venatorio esclusivamente in una sola delle modalità** tra quelle indicate dalla legge e di indicarla sul tesserino venatorio. Esclude, inoltre, dalle pratiche rientranti nell'esercizio venatorio il **prelievo ai fini di impresa agricola di fauna selvatica naturale** o di allevamento nell'ambito delle attività di addestramento, allenamento e gare di cani.

L'**articolo 8**, come **modificato dal Senato**, incide sull'articolo 13 della citata legge, **autorizzando per il prelievo di selezione agli ungulati**, esclusi stambecchi e camosci, l'**uso di strumenti ottici e optoelettronici**, ad eccezione di quelli che costituiscono materiale di armamento. La stessa disposizione specifica la validità nazionale dell'attestato di abilitazione al prelievo in selezione degli ungulati rilasciato da una regione.

L'**articolo 9**, **modificato al Senato**, reca novella all'articolo 14 della legge succitata in materia di **ambiti territoriali di caccia (ATC)**, consentendo che questi abbiano dimensioni anche provinciali, mantenendo subprovinciali i comprensori alpini e le riserve alpine e prevedendo che la regione Sardegna possa costituirne uno unico. La disposizione, inoltre, **limita a venti i componenti degli organi direttivi degli ATC** e li integra con un **rappresentante dell'Ente nazionale cinofilia italiana (ENCI)**, nominato dall'Ente medesimo previo parere favorevole del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

L'**articolo 10** apporta modifiche all'articolo 16 della legge n. 157 del 1992 in materia di **regolamentazione delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie**.

L'**articolo 11**, **modificato durante l'esame al Senato**, interviene sull'articolo 18 della legge n. 157 del 1992 in materia di **specie cacciabili, calendario venatorio, elenchi delle specie cacciabili ed esercizio venatorio da appostamento**.

L'**articolo 12** modifica l'articolo 19 della legge predetta, introducendo nuove disposizioni in **materia di controllo della fauna selvatica**, prevedendo, in particolare, che le attività di controllo possano essere svolte con modalità individuate con decreto del Ministro dell'agricoltura, adottato di concerto con i Ministri della salute, dell'interno e dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

L'**articolo 13**, **introdotto durante l'esame al Senato**, al fine di prevenire i danni alle colture, modifica la disciplina nazionale del regime di deroga previsto dalla normativa unionale, intervenendo in relazione alle condizioni per il **rilascio delle autorizzazioni al prelievo dello storno** da parte delle regioni.

L'**articolo 14**, **modificato dal Senato**, apporta modifiche al comma 4 dell'articolo 19-*ter* della legge n. 157 del 1992, **ampliando il novero dei soggetti dei quali le regioni e le province autonome possono avvalersi nell'attuazione del Piano straordinario** per la gestione e il contenimento della fauna selvatica.

L'**articolo 15**, **sostituito dal Senato**, modifica l'articolo 21 della citata legge, introducendo disposizioni in materia di **attività venatoria su terreni nevosi e valichi montani**. Nello specifico, si consente la caccia su terreni innevati, secondo le disposizioni delle regioni, nella zona faunistica delle Alpi e, in tutto il territorio nazionale, per la caccia di selezione agli ungulati e per la braccata al cinghiale.

L'**articolo 16** modifica l'articolo 22 della legge medesima, introducendo nuove disposizioni in materia di **abilitazione all'esercizio dell'attività venatoria e di licenza di porto di fucile**.

L'**articolo 17**, **modificato durante l'esame al Senato**, incide sul novero dei **soggetti cui è demandata la vigilanza** sull'applicazione della legge sulla protezione della fauna e del prelievo venatorio e delle leggi regionali.

L'**articolo 18**, **introdotto dal Senato**, **aumenta l'ammontare di una serie di ammende** che si applicano per la violazione delle disposizioni di cui alla legge n. 157 del 1992 e alle leggi regionali in materia venatoria. Prevede, altresì, che le **regioni possano sospendere il tesserino** per l'esercizio dell'attività venatoria, fino a un massimo di tre mesi, in caso di condanna definitiva, o decreto penale di condanna divenuto esecutivo, per la violazione del divieto di abbattimento, cattura o detenzione di specie nei cui confronti la caccia non sia consentita, nonché per l'esercizio della caccia con mezzi o richiami vietati.

L'**articolo 19** reca novelle all'articolo 31 della legge n. 157 del 1992, in materia di **sanzioni amministrative**. Con tali modifiche: viene soppressa la sanzione amministrativa per chi esercita la caccia in una forma diversa da quella prescelta; si introduce il riferimento alle "aziende agri-turistico-venatorie" nella disposizione relativa alle sanzioni nei confronti di chi esercita la caccia senza autorizzazione all'interno delle aziende faunistico-venatorie, nei centri pubblici o privati di riproduzione e negli ambiti e comprensori destinati alla caccia programmata; si introduce una sanzione, da 150 a 900 euro, per chi impedisce, ostacola o rallenta talune attività di controllo disciplinate dalla legge n. 157 del 1992 o da leggi regionali.

L'**articolo 20**, **inserito al Senato**, introduce modifiche alle disposizioni in materia di **protezione della fauna selvatica relative alla procedura di infrazione n. 2023/2187** in tema di cartografia e tabelle delle zone umide.

L'**articolo 21**, **modificato al Senato**, reca la **clausola di invarianza finanziaria**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla materia "**tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**", attribuita alla potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché alla materia della **caccia**, spettante alla potestà legislativa esclusiva residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 117.

Si ricorda, a tale proposito, che l'articolo 9, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, impegna la Repubblica alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e rimette alla legge dello Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali.

Con riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di "materia trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (da ultimo, sentenze nn. 21 e 191 del 2022 e n. 16 del 2024). La disciplina statale di tutela ambientale agisce come limite alla disciplina che le regioni dettano in altre materie di loro competenza, le quali non possono derogare o peggiorare il livello di tutela stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007), fermo restando che le regioni possono prescrivere livelli di tutela più elevati (sentenze n. 21 e n. 254 del 2022; n. 16 del 2024), valutazione che non può risolversi in un mero automatismo ma va condotta alla luce della *ratio* dell'intervento e dell'assetto di interessi delineato dallo Stato (sentenza n. 147 del 2019). La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto non esclude, inoltre, la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore assume rilievo (sentenze nn. 407 e 536 del 2002).
Quanto alla caccia, è opportuno ricordare che l'attività venatoria, nel sistema costituzionale italiano, è riconducibile alla competenza esclusiva residuale delle regioni, mentre la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" rientra, come detto, nella competenza esclusiva dello Stato. Questo delicato equilibrio è stato oggetto di ampi interventi giurisprudenziali e dottrinali, soprattutto a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Prima della riforma la caccia rientrava espressamente tra le materie di legislazione concorrente: lo Stato stabiliva i principi fondamentali ai quali le regioni dovevano attenersi, mentre queste ultime potevano legiferare nel dettaglio. La legge n. 157 del 1992 nasce, quindi, come legge quadro per l'attività venatoria, contenente norme per la protezione della fauna che, secondo il vecchio impianto dell'articolo 117, rientrava nella potestà legislativa statale generale. Di conseguenza, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, l'attività venatoria e la protezione della fauna erano indissolubilmente legate e la materia "caccia" non poteva essere disgiunta da quella ambientale, trattandosi di una disciplina a forte impatto ecosistemico. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la caccia non viene più menzionata espressamente tra le materie di competenza legislativa, né esclusiva statale né concorrente. La sua disciplina ricade, dunque, nella competenza residuale regionale, ma solo entro i limiti imposti dalla potestà esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". La Corte costituzionale, nella sentenza n. 536 del 2002, ha chiarito che le disposizioni di cui alla legge n. 157 del 1992 costituiscono il "nucleo minimo" di tutela ambientale, valido su tutto il territorio nazionale. Le regioni possono, quindi, disciplinare l'attività venatoria, ma solo in senso più restrittivo e mai in deroga agli *standard* minimi fissati dalla legge statale. Ciò vale per la determinazione delle specie cacciabili, per i periodi venatori, per i calendari di caccia e per le modalità tecniche del prelievo, tutti aspetti che, incidendo sulla sopravvivenza e la riproduzione della fauna, rientrano a pieno titolo nella tutela ambientale. Nella medesima sentenza, la Corte ha aggiunto che "la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la

regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato". Ne consegue che, entro detti limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella regione, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima. La Corte, riprendendo la sentenza n. 323 del 1998, ha, altresì, ricordato che vi è 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".

Rilevano, altresì, con riferimento a talune specifiche disposizioni, le materie "**rapporti dello Stato con l'Unione europea**", "**armi**", "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**", "**ordine pubblico e sicurezza**", "**ordinamento penale**" e "**funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *a*), *d*), *g*), *h*), *l*), *p*), della Costituzione, le materie "**tutela della salute**", "**governo del territorio**" e "**porti e aeroporti civili**", spettanti alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nonché la materia dell'**agricoltura**, di competenza residuale regionale ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 117.

Si ricorda che la Corte costituzionale riconosce carattere "espansivo" (trasversale) ad alcune materie di competenza esclusiva statale che qui rilevano, quale l'ordinamento penale (sentenza n. 185 del 2004), con conseguente possibilità di incidere su ambiti di competenza concorrente o residuale.
Per quanto concerne il regime sanzionatorio, stabilito dall'articolo 19 del provvedimento in esame, secondo un consolidato orientamento della stessa Corte (v. sentenze n. 12 del 2004, n. 361 del 2003, nn. 28, 85 e 187 del 1996, n. 115 del 1995, n. 60 del 1993), la competenza sanzionatoria amministrativa non può essere autonomizzata come materia a sé, bensì accede alle materie sostanziali (in questo caso la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), spettando, dunque, al medesimo soggetto cui compete disciplinare tali materie (sentenza n. 50 del 2005).

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. In particolare:

- l'**articolo 4, comma 1, lettera *b*), capoverso comma 3-*bis***, secondo cui le linee guida vincolanti, in cui sono contenuti gli indirizzi sulla base dei quali le regioni emanano norme in ordine all'identificazione, mediante anello inamovibile e numerato, degli uccelli utilizzabili come richiami vivi per l'attività venatoria, sono definite dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, previa **intesa in sede di Conferenza Stato-regioni**;
- l'**articolo 6, comma 1, lettera *c*), capoverso comma 3-*ter***, il quale prevede che, decorso il termine di dodici mesi di cui al comma 3-*bis* dell'articolo 10 della legge n. 157 del 1992 e in caso di inosservanza da parte delle regioni dell'obbligo di trasmissione della relazione di cui al medesimo comma 3-*bis*, il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, intervenga in via sostitutiva entro e non oltre i successivi tre mesi, previo **parere della Conferenza Stato-regioni**;
- l'**articolo 6, comma 1, lettera *c*), capoverso comma 3-*quater***, il quale prevede che, acquisiti i dati di cui al predetto comma 3-*bis*, sia **adottato in sede di Conferenza Stato-regioni**, su proposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale, un **accordo** sulle modalità che le regioni possono adottare ai fini del raggiungimento delle percentuali di territorio destinate a protezione della fauna selvatica, tenuto conto degli obblighi assunti dall'Italia con l'Unione europea per le finalità di tutela ambientale;
- l'**articolo 12, comma 1, lettera *a*)**, che richiede l'**intesa in sede di Conferenza Stato-regioni** ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste con cui individuare le modalità di svolgimento delle attività di controllo della fauna selvatica.

Ciò premesso, *si valuti l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali,* con riferimento all'**articolo 9, comma 1, lettera *d*)**, il quale, novellando l'articolo 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, prevede che il rappresentante dell'Ente nazionale cinofilia italiana (ENCI) negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia sia nominato dall'Ente medesimo previo parere favorevole del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; in particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere il **parere della regione interessata o, ove necessario, della Conferenza Stato-regioni**, atteso che, pur risultando prevalente la competenza esclusiva statale in materia

di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la disposizione appare incidere su profili organizzativi riconducibili alla materia della caccia, di competenza residuale regionale.

A tale riguardo, si ricorda, infatti, che, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 157 del 1992, le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia (ATC), di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Inoltre, le regioni tra loro confinanti, per esigenze motivate, possono, altresì, individuare ATC interessanti anche due o più province contigue. Il comma 10 del medesimo articolo 14 dispone che negli organi direttivi degli ATC deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il venti per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il venti per cento da rappresentanti degli enti locali.
Si fa presente, inoltre, che, in termini generali, ai fini del necessario coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali in caso di "intreccio" o "concorso" in un provvedimento tra competenze legislative di diversa natura, la giurisprudenza costituzionale appare in primo luogo orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea, in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale (sentenza n. 7 del 2016, sentenza n. 123 del 2022 e sentenza n. 6 del 2023) ovvero in presenza di un "nodo inestricabile" di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente (sentenze n. 56 e n. 72 del 2019 e sentenza n. 114 del 2022), potendosi quindi procedere, sembra desumersi, negli altri casi (come in quello di prevalenza di una competenza esclusiva statale) alla previsione di un parere.

Cost328	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	CD_agricoltura

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.