



Memoria WWF Italia sulla proposta di legge AC 2984

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

XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati

Roma, 7 luglio 2026

Premessa

Il WWF Italia ringrazia la XIII Commissione Agricoltura per l'opportunità di partecipare all'istruttoria parlamentare relativa alla proposta di legge in esame.

Preliminarmente, si ritiene opportuno evidenziare come l'oggetto del provvedimento investa direttamente temi concernenti non soltanto l'attività venatoria, ma più in generale la tutela della fauna selvatica, della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio naturale nazionale, materie oggi espressamente richiamate dall'articolo 9 della Costituzione.

Per tale ragione, analogamente a quanto avvenuto in altre occasioni parlamentari relative a interventi normativi incidenti sulla disciplina della fauna selvatica, sarebbe stato auspicabile un coinvolgimento congiunto delle Commissioni competenti in materia di agricoltura e ambiente, garantendo così una valutazione pienamente coerente con la natura multidisciplinare delle disposizioni proposte.

Il WWF ribadisce inoltre che la fauna selvatica costituisce, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 157 del 1992, patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale. Ogni modifica del quadro normativo dovrebbe pertanto essere valutata alla luce dell'interesse generale alla conservazione della biodiversità e del rispetto degli obblighi costituzionali, europei e internazionali assunti dall'Italia.

1. Una riforma priva di adeguata giustificazione normativa e scientifica

Nel dibattito pubblico è stato frequentemente sostenuto che la legge n. 157 del 1992 sarebbe ormai superata e necessiterebbe di un profondo aggiornamento.

Tale ricostruzione non appare condivisibile.

La legge sulla fauna selvatica e sull'attività venatoria è stata infatti oggetto, nel corso degli anni, di numerose modifiche legislative e, anche nell'attuale legislatura, è stata interessata da ripetuti interventi normativi che hanno già inciso significativamente sull'assetto complessivo della disciplina.

La questione centrale non riguarda dunque l'esistenza di un'esigenza di aggiornamento normativo, bensì la direzione delle modifiche proposte.

Le disposizioni contenute nella proposta di legge risultano orientate prevalentemente ad ampliare le possibilità di esercizio dell'attività venatoria e a ridurre alcuni fondamentali presidi di tutela della fauna selvatica, senza che emergano motivazioni supportate da evidenze tecnico-scientifiche tali da giustificare un simile arretramento delle garanzie attualmente previste.

2. La confusione tra attività venatoria e gestione della fauna selvatica

Uno degli aspetti maggiormente critici della proposta riguarda la progressiva sovrapposizione tra attività venatoria e gestione della fauna selvatica.

La gestione faunistica costituisce una funzione pubblica che deve essere esercitata dallo Stato sulla base di dati scientifici, monitoraggi, pianificazione territoriale e obiettivi di conservazione.

L'attività venatoria rappresenta invece un'attività ricreativa privata consentita dall'ordinamento entro limiti rigorosamente definiti.

Confondere tali piani, come è stato fatto a partire dal 2022, con la modifica dell'art. 19 e l'introduzione dell'art. 19-ter, significa alterare il principio stesso sul quale si fonda la legge n. 157 del 1992, trasformando il prelievo venatorio da attività soggetta a limiti e controlli in presunto strumento ordinario di gestione della fauna. I risultati fallimentari di questo approccio sono evidenti, hanno determinato l'apertura della procedura d'infrazione INFR(2023)2187 e richiedono un netto cambio di paradigma.

Per tale ragione, non si condivide l'introduzione, nel titolo della legge, del termine "gestione" anteposto a quello di "protezione" a suggello di questo approccio distorto che identifica due concetti tra loro separati che perseguono obiettivi spesso confliggenti.

2.1 Il tema degli incidenti stradali

Nel corso dell'audizione è stato richiamato più volte il tema degli incidenti stradali causati dalla fauna selvatica quale giustificazione di alcune delle modifiche proposte.

Sul punto occorre evidenziare che la proposta di legge non affronta le reali cause del fenomeno.

Posto che, come detto, la gestione delle popolazioni di fauna selvatica deve essere affidata al controllo faunistico e non all'attività venatoria, gli incidenti stradali con fauna selvatica non dipendono esclusivamente o prevalentemente dal numero di animali presenti sul territorio, bensì dalla crescente frammentazione degli ecosistemi e dall'insufficiente connettività ecologica tra le aree naturali.

Lo sviluppo infrastrutturale e urbanistico ha determinato nel tempo la frammentazione degli habitat naturali, costringendo gli animali ad attraversare strade, autostrade e linee ferroviarie per raggiungere aree di alimentazione, rifugio o riproduzione.

In tale contesto, gli strumenti realmente efficaci per la prevenzione degli incidenti consistono nella realizzazione di sovrappassi faunistici, sottopassi ecologici, recinzioni adeguate, corridoi ecologici e pianificazione territoriale orientata alla connettività ambientale.

La proposta di legge non contiene alcuna misura in questa direzione.

Va inoltre evidenziato come alcune pratiche venatorie, in particolare la caccia in braccata agli ungulati, determinino lo spostamento forzato degli animali a causa dell'azione dei cani impiegati durante l'attività venatoria.

Tali pratiche possono contribuire alla dispersione della fauna verso aree non abitualmente frequentate, comprese infrastrutture stradali, aree periurbane e contesti urbanizzati, aumentando in alcuni casi proprio quelle situazioni di rischio che si dichiara di voler prevenire.

Infine, nel valutare il tema della sicurezza pubblica, appare necessario adottare un approccio equilibrato che tenga conto anche delle vittime e dei feriti causati annualmente dall'attività venatoria stessa, fenomeno che costituisce anch'esso un rilevante problema di sicurezza collettiva e che rischia di aggravarsi con misure, come quelle presenti nella proposta in esame, che puntano ad aumentare la pressione venatoria, i tempi e i luoghi di caccia.

3. Biodiversità, aree protette e sviluppo economico

Nel corso dell'audizione è stato altresì sostenuto che la proposta di legge sarebbe funzionale alla valorizzazione economica delle aree rurali e al riconoscimento del valore economico della fauna selvatica.

Il WWF ritiene che una simile impostazione sia riduttiva e non coerente né con l'evoluzione normativa nazionale ed europea né con il crescente orientamento della società verso modelli di sviluppo sostenibili.

Gli animali selvatici rappresentano certamente una risorsa economica, ma il loro valore economico non si esaurisce nel prelievo venatorio.

La biodiversità genera infatti benefici economici diretti e indiretti attraverso i servizi ecosistemici, il turismo naturalistico, l'educazione ambientale, la ricerca scientifica e la valorizzazione sostenibile dei territori.

In questa prospettiva, uno sviluppo economico moderno delle aree rurali dovrebbe essere costruito sulla convivenza tra attività umane e natura e non su una logica fondata sulla disponibilità degli animali quale mera risorsa da prelevare.

Particolarmente preoccupante appare l'impostazione della proposta di legge rispetto alle aree protette, rispetto alle quali è fissato un limite invalicabile (30%).

Parchi nazionali, parchi regionali e altre aree naturali protette non costituiscono ostacoli allo sviluppo economico, bensì infrastrutture ecologiche fondamentali per il Paese.

Essi rappresentano strumenti essenziali per la conservazione della biodiversità, la mitigazione dei cambiamenti climatici, la tutela del paesaggio e la promozione di forme di turismo responsabile e sostenibile che generano ricadute economiche diffuse e durature per le comunità locali.

Indebolire il ruolo delle aree protette significa compromettere un patrimonio naturale che costituisce una delle principali risorse strategiche dell'Italia.

4. Criticità specifiche della proposta di legge

Il WWF ritiene che alcune disposizioni della proposta risultino prive di adeguata giustificazione tecnica, scientifica o giuridica.

A titolo esemplificativo e non esaustivo si richiamano le seguenti.

a) Riduzione delle sanzioni e depotenziamento della tutela nelle aree protette

Particolarmente grave appare il mancato adeguamento dell'impianto sanzionatorio ai parametri indicati dalla Direttiva Europea sulla Tutela penale dell'ambiente (UE)2024/1203. Tale carenza, oltre a determinare il mancato recepimento della Direttiva (con relativa esposizione ad una nuova procedura d'infrazione), comporta la violazione di un preciso impegno assunto dall'Italia nei confronti della UE, a fronte dell'apertura della procedura EUP (2023)10542 mediante l'adozione prima del Piano di Azione per il contrasto degli illeciti contro gli uccelli selvatici, che prevede, tra le azioni prioritarie (Azione 2.1.1), l'adeguamento del quadro normativo nazionale, anche mediante la revisione dell'articolo 30 della legge n. 157/1992, la modulazione delle sanzioni in funzione della gravità delle condotte e dei profitti illeciti (c.d. gravity factor) e la valutazione della trasformazione delle fattispecie più gravi da contravvenzioni a delitti e successivamente, del documento programmatico "Azioni prioritarie per il contrasto degli illeciti contro gli uccelli selvatici (IKB) nel periodo 2025–2030", adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che con l'obiettivo n. 3 prevede espressamente che tali adeguamenti debbano essere realizzati attraverso il recepimento della direttiva (UE) 2024/1203.

In alcuni casi la proposta in esame dispone addirittura la riduzione di sanzioni vigenti, come nel caso della modifica di cui all'articolo 18, lettera e), che riduce la capacità deterrente del sistema sanzionatorio e rende obblazionabile il reato relativo all'esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette.

La caccia all'interno dei parchi rappresenta una violazione che colpisce i territori caratterizzati dal più elevato livello di tutela ambientale riconosciuto dall'ordinamento; risulta pertanto incomprensibile qualsiasi intervento volto ad attenuarne la repressione.

b) Estensione dell'attività venatoria oltre il mese di febbraio

La modifica contenuta nell'articolo 11, lettera b), n. 2, appare in contrasto con la Direttiva "Uccelli" e i relativi principi di tutela delle specie durante fasi biologicamente sensibili, come

la migrazione prenuziale, eliminando inoltre il necessario presidio rappresentato dal parere vincolante di ISPRA.

La programmazione venatoria deve rimanere ancorata alle conoscenze scientifiche relative ai cicli biologici e migratori delle specie interessate.

c) Eliminazione del parere ISPRA nella modifica dell'elenco delle specie cacciabili

L'articolo 11, lettera d), determina un ulteriore arretramento del ruolo della scienza nel processo decisionale.

Le valutazioni in ordine alla cacciabilità delle specie devono necessariamente fondarsi su dati tecnico-scientifici indipendenti e aggiornati.

L'emarginazione dell'ISPRA da tale procedimento rappresenta un evidente indebolimento delle garanzie previste dall'ordinamento.

d) Utilizzo di strumenti ottici e optoelettronici nella caccia di selezione

La previsione dell'articolo 8, comma 1, relativa all'utilizzo di strumenti ottici e optoelettronici nella caccia di selezione agli ungulati si pone in violazione con la Direttiva "Habitat" e appare incompatibile con il principio di contenimento dei mezzi di caccia e con l'esigenza di evitare una progressiva escalation tecnologica dell'attività venatoria.

e) Estensione dei periodi venatori nelle aree di caccia privata

L'articolo 10, comma 1, n. 2, introduce una disciplina che oltre a violare le direttive sovranazionali, rischia di determinare livelli di tutela differenziati a seconda del regime proprietario o gestionale delle aree interessate, in contrasto con il principio per cui la fauna selvatica costituisce patrimonio indisponibile dello Stato.

f) Superamento del principio del legame tra cacciatore e territorio

La progressiva estensione territoriale degli Ambiti Territoriali di Caccia e il generale riconoscimento delle licenze rilasciate a cacciatori residenti all'estero comportano il superamento di un principio che per decenni ha rappresentato una fondamentale garanzia preventiva.

Il cosiddetto "legame cacciatore-territorio" favorisce infatti la responsabilizzazione del soggetto autorizzato, la conoscenza delle caratteristiche ambientali del contesto di riferimento e una più efficace attività di controllo e vigilanza.

La sua eliminazione rischia di accrescere la pressione venatoria, l'aumento di pratiche non sostenibili e di rendere più difficile il monitoraggio delle attività svolte.

g) Richiami vivi, riapertura degli impianti di cattura e contrasto al traffico illecito di avifauna

Particolarmente preoccupanti risultano le disposizioni che prevedono la riattivazione degli impianti di cattura dei richiami vivi e l'ampliamento delle possibilità di utilizzo degli esemplari provenienti da allevamento.

Tali misure appaiono innanzitutto suscettibili di determinare ulteriori profili di incompatibilità con la Direttiva 2009/147/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici, esponendo il nostro Paese al rischio di nuove procedure di infrazione e di ulteriore contenzioso con le istituzioni europee.

L'Italia ha già conosciuto, nel corso degli anni, numerose contestazioni da parte della Commissione europea proprio in materia di cattura e utilizzo di richiami vivi, in ragione della difficoltà di garantire il rispetto delle rigorose condizioni richieste dal diritto unionale per l'applicazione delle deroghe.

Sotto un diverso ma altrettanto rilevante profilo, le disposizioni proposte rischiano di compromettere gravemente l'efficacia dei controlli in un settore già caratterizzato da elevati livelli di illegalità.

Il traffico illecito di uccelli destinati a essere utilizzati come richiami vivi rappresenta infatti uno dei fenomeni criminali più radicati e redditizi nel panorama dei reati contro la fauna selvatica in Italia. Le numerose operazioni condotte negli anni dalle forze di polizia, dall'Arma dei Carabinieri, dalle Procure della Repubblica e dagli organismi specializzati nel contrasto ai crimini contro la fauna hanno documentato l'esistenza di reti organizzate capaci di alimentare un mercato clandestino particolarmente remunerativo.

L'interesse criminale verso questo settore deriva dalla combinazione di tre fattori:

- elevato valore economico degli esemplari più ricercati;
- forte domanda proveniente dal mercato dei richiami vivi;
- limitato rischio sanzionatorio e ridotta probabilità di controllo.

In tale contesto, consentire l'utilizzo di un numero sostanzialmente illimitato di richiami provenienti da allevamento e riaprire il sistema delle catture rischia di rendere estremamente più difficile distinguere l'origine lecita o illecita degli animali detenuti e utilizzati.

La conseguenza pratica sarebbe quella di ridurre ulteriormente la capacità degli organi di vigilanza di accertare la provenienza degli esemplari, facilitando fenomeni di "riciclaggio" di uccelli catturati illegalmente in natura e successivamente immessi nel circuito apparentemente legale dei richiami vivi.

Si determinerebbe pertanto un effetto opposto rispetto alle esigenze di contrasto ai Wildlife crime perseguite dall'Unione europea attraverso la recente Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente e dalle strategie europee per la biodiversità.

Anziché rafforzare la prevenzione e la repressione dei traffici illeciti di fauna selvatica, la proposta di legge finirebbe per ampliare gli spazi di operatività di un settore criminale già oggi particolarmente florido, aumentando le difficoltà investigative e rendendo i controlli ancora più complessi e meno efficaci.

Per tali ragioni si ritiene necessario espungere integralmente dal testo tutte le disposizioni concernenti la riapertura degli impianti di cattura e l'ampliamento dell'utilizzo dei richiami vivi, mantenendo e rafforzando invece i sistemi di tracciabilità, controllo e vigilanza, indispensabili per contrastare un fenomeno criminale che continua a rappresentare una delle principali minacce per la conservazione dell'avifauna selvatica nel nostro Paese.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il WWF Italia ritiene che la proposta di legge presenti numerose criticità sotto il profilo scientifico, giuridico, ambientale e gestionale.

Le modifiche proposte risultano orientate a un generale indebolimento del sistema di tutela della fauna selvatica previsto dalla legge n. 157 del 1992, senza che emergano adeguate motivazioni di interesse pubblico capaci di giustificare tale scelta.

Per tali ragioni il WWF Italia chiede al Parlamento:

1. di interrompere l'iter di approvazione della proposta di legge nel suo impianto attuale;
2. di procedere al ritiro del testo presentato;
3. di avviare un tavolo tecnico di confronto con il coinvolgimento delle istituzioni scientifiche competenti, delle associazioni ambientaliste, del mondo accademico, delle aree protette e di tutti i portatori di interesse;
4. di elaborare eventuali future proposte di riforma sulla base delle migliori evidenze scientifiche disponibili, nel pieno rispetto dell'articolo 9 della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di conservazione della biodiversità.

La fauna selvatica costituisce un bene comune appartenente all'intera collettività e alle future generazioni. Ogni scelta legislativa che la riguarda deve essere orientata alla sua conservazione e non al progressivo indebolimento delle garanzie predisposte dall'ordinamento per la sua tutela.