

Audizione informale di ISPRA sul PdL C. 2984, approvata dal Senato della Repubblica AS 1552 e relative proposte abbinate, aventi ad oggetto “*Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*” - modifica e integrazione

**XIII Commissione Camera dei Deputati
(Agricoltura)**

Roma, 14 luglio 2026

Gentile Presidenti, Onorevoli deputati,
ringraziamo per la richiesta di audizione di Ispra su un provvedimento tanto dibattuto negli ultimi mesi. Come sempre, nel rispetto delle libere determinazioni del legislatore, Ispra in questa sede, consapevole del riconosciuto ed apprezzato ruolo istituzionale, contribuisce al dibattito sulle modifiche alle norme per la protezione della fauna selvatica con osservazioni di natura tecnico-scientifica volte a migliorare le disposizioni del provvedimento in esame

Introduzione alla materia del disegno di legge

Innanzitutto occorre premettere che l'esercizio dell'attività venatoria, ovvero della caccia, se condotta in modo correttamente pianificato ed attentamente rispettoso di criteri scientifici, è pienamente coerente con i principi della conservazione della natura, e può anche contribuire alla tutela delle specie selvatiche, qualora tale attività segua i concetti espressi dalla Carta Europea su Caccia e Biodiversità, adottata nel 2007 dalla Convenzione di Berna e scritta in collaborazione con la Federazione Europea della Caccia (FACE) e l'IUCN.

La Carta Europea su Caccia e Biodiversità promuove la gestione sostenibile della fauna selvatica attraverso dodici principi cardine che uniscono la tutela della natura ai benefici socio-economici. Il documento stabilisce l'obbligo di mantenere popolazioni vitali di specie selvatiche nei loro habitat naturali, garantendo che i prelievi venatori siano calcolati su rigorosi dati scientifici per non

compromettere la conservazione a lungo termine. Per raggiungere questo obiettivo, la caccia deve incentivare la tutela degli ecosistemi, spingendo i cacciatori a ripristinare i territori e a collaborare strettamente con agricoltori e silvicoltori per ridurre i conflitti legati ai danni causati dalla presenza della fauna selvatica. La Carta, inoltre, vieta rigorosamente l'introduzione di specie aliene invasive e impone standard etici elevati per ridurre al minimo le sofferenze degli animali. Infine, il testo valorizza il ruolo economico della caccia per le comunità locali e sottolinea l'importanza cruciale della formazione continua, della sicurezza e della cooperazione tra cacciatori, scienziati e ambientalisti per una governance condivisa del patrimonio naturale.

Corre l'obbligo ricordare che, sullo specifico tema delle specie aliene, ISPRA ha collaborato con la Federazione Europea della Caccia (FACE), per produrre un Codice di condotta Europeo su caccia e specie aliene invasive, formalmente approvato da molte organizzazioni venatorie, tra le quali la Federcaccia in Italia, volto a promuovere un ruolo attivo dei cacciatori nel prevenire e mitigare gli impatti di questa grave minaccia alla biodiversità.

Alla luce di quanto sin qui illustrato, si può tranquillamente affermare che un'attività venatoria pianificata in maniera attenta, tale da assicurare prelievi sostenibili delle popolazioni selvatiche, sia in grado anche di consentire il recupero di quelle specie in cattivo stato di conservazione e che sono allo stesso tempo oggetto di prelievo venatorio e per le quali, necessariamente, bisognerà adottare adeguati accorgimenti di gestione.

Questa modalità evolutiva dell'esercizio venatorio concorre anche al contrasto alle “specie aliene invasive” promuovendo così, un management che tenderà non solo a ridurre gli eventuali impatti delle specie particolarmente problematiche capaci di veicolare e diffondere zoonosi (*e.g. il cinghiale in alcuni contesti ambientali e territoriali produttivi*), ma possa effettivamente concorrere anche alla conservazione della natura in modo coerente e sostenibile agli obiettivi generali di carattere sociale, economico e sanitario.

L'esercizio venatorio e il quadro faunistico in Italia

L'esercizio venatorio in Italia registra, dal punto di vista strutturale, una crisi dovuta essenzialmente ad una marcata contrazione numerica dei cacciatori per scarso ricambio generazionale tanto che l'età media dei praticanti si concentra nelle fasce d'età over 60 e 70 e la percentuale di nuovi cacciatori o

con un'età inferiore ai 30 anni, registra livelli minimi e marginali, accelerando così e in maniera inevitabile, la proiezione di un ulteriore decremento naturale nei prossimi anni.

Infatti, dati recenti indicano che il numero complessivo dei cacciatori in Italia è sceso ulteriormente a meno di 500.000, con una contrazione di oltre il 70% rispetto a 50 anni fa.

In verità, anche il quadro faunistico del nostro Paese si è profondamente modificato nel tempo rispetto a quando negli anni '80 fu impostata la legge 157/92, tant'è che molte specie di ungulati sono significativamente aumentate nel corso degli ultimi decenni, con particolare riferimento al cinghiale, al capriolo ed al cervo. A tutto ciò, si aggiunga che l'abbandono delle aree agricole montane e collinari ha portato a una naturale espansione delle superfici boschive in Italia e di conseguenza, molte specie ornitiche tipiche degli ambienti forestali mostrano trend stabili o in crescita.

Tuttavia, le modificazioni ambientali che hanno interessato l'Italia hanno determinato anche un calo per molte specie, soprattutto di quelle legate ad ambienti rurali e ecotonali. Infatti, dai dati raccolti in Italia per il reporting 2019-2024 richiesto dalla Direttiva Uccelli, emerge che oltre un quarto delle specie ornitiche nidificanti (circa il 35%) è in declino, con cali più severi che interessano gli uccelli legati agli ambienti agricoli. Anche gli uccelli che svernano nell'Africa subsahariana mostrano tassi di declino significativamente più alti rispetto ai residenti o ai migratori intrapaleartici, risentendo dei mutamenti climatici e della frammentazione degli habitat lungo le rotte migratorie.

Alla luce dei profondi mutamenti sia del quadro dei praticanti l'esercizio venatorio, sia dei popolamenti faunistici delle specie oggetto di caccia, appare corretto e ragionevole prevedere una revisione ed un aggiornamento del quadro normativo disegnato agli inizi degli anni '90.

Tuttavia, dal punto di vista tecnico-scientifico, alcune modifiche ed integrazioni alla L. 157/92 introdotte col dal DDL 1552, non appaiono proprio in linea con gli obiettivi generali di tutela della biodiversità e dell'ecosistema e quindi, non del tutto aderenti alla nuova visione di un evolutivo e qualificato esercizio venatorio che sia rispettoso di criteri scientifici e coscientemente coerente con i principi della conservazione della natura nonché alla tutela delle specie selvatiche.

Osservazioni sul testo del disegno di legge

Nel corso della genesi del DDL 1552 approvato dal Senato della Repubblica il 23 giugno c.a., ISPRA è stata chiamata in diverse occasioni a fornire proprie considerazioni e pareri tecnico-scientifici circa le proposte di modifica della L. 157/92 e che sono state in parte recepite dai legislatori. Residuano però dei punti sui quali si ritiene possano sussistere alcuni elementi di criticità che potrebbero insidiare le buone intenzioni di una ragionevole e corretta revisione del quadro normativo attuale.

Pertanto, qui di seguito e in modo sintetico, si riportano alcune osservazioni, raggruppate in 3 categorie:

- 1) Valutazioni generali sull'articolato del progetto di legge in epigrafe;
- 2) Elementi di possibili difformità con norme e politiche unionali;
- 3) Aspetti relativi al ruolo di ISPRA e dei rapporti dell'Istituto con il Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale.

1) Valutazioni generali sull'articolato del progetto di legge:

- Le modifiche introdotte al titolo e all'art. 1 della L. 157 evidenziano un ruolo positivo dell'attività venatoria, che se operata nei limiti previsti dalla legge, concorre alla tutela della biodiversità e dell'ecosistema. Al riguardo, si evidenzia che le modifiche introdotte non appaiono tese a limitare l'impatto dell'attività venatoria su specie in precario stato di conservazione, di incoraggiare un ruolo dei cacciatori nel controllo di specie che causano danni rilevanti all'ambiente o all'attività dell'uomo, o al contrasto delle specie aliene invasive. A titolo di esempio, a fronte delle modifiche dell'art. 18 che aumentano il numero di specie cacciabili, sarebbe stato auspicabile prevedere l'esclusione di almeno qualche specie attualmente oggetto di prelievo venatorio e con uno stato di conservazione particolarmente sfavorevole, quali ad esempio la pernice bianca o l'allodola.
- Le modifiche introdotte all'art. 2 comma 3 sulla gestione delle specie selvatiche negli aeroporti appaiono tecnicamente condivisibili.
- Le modifiche introdotte all'art. 12, che superano il concetto di esclusività delle forme di caccia, appaiono accettabili, anche in considerazione del mutato quadro dei praticanti delle attività venatorie, pur se tale modifica rischia di aumentare la pressione venatoria relativa ad alcune specifiche forme di caccia.

- L'introduzione dell'art. 13 comma 6-ter, che estende la validità delle abilitazioni al prelievo in selezione degli ungulati dall'ambito regionale a quello nazionale, appare tecnicamente accettabile, purché si assicurino percorsi formativi adeguati a scala nazionale.
- Le modifiche introdotte all'art. 14 tendono a indebolire il legame tra cacciatori e territorio, ed appaiono pertanto non in linea con i principi della caccia sostenibile. Al riguardo, si ritiene che affermare un legame tra cacciatore e territorio ove attua la pratica venatoria, concorre a promuovere i principi del prelievo sostenibile, responsabilizzando i cacciatori, i quali sarebbero così animati ad attivare azioni positive quali i miglioramenti ambientali e vedrebbero di conseguenza i frutti del loro impegno sui carnieri delle aree in cui intervengono. Inoltre, gli stessi cacciatori sarebbero incoraggiati ad operare un prelievo sostenibile delle specie stanziali oggetto di caccia, perché gli utili risultati di tale pianificazione interesserebbero proprio le aree in cui praticherebbero la caccia anche nelle annate successive. In questo senso, si ritiene che l'allargamento della superficie degli ATC, che nel caso della Sardegna arriverebbero alla dimensione regionale, contrasti con tale fine.
- Le modifiche introdotte all'art. 16, che permettono alle Aziende Faunistico-Venatorie una più flessibile gestione finanziaria, non appaiono comportare effetti negativi sulla conservazione delle specie selvatiche, avendo ricadute esclusivamente di carattere sociale. Si ritiene invece che l'introduzione della possibilità per le regioni di autorizzare la conversione delle Aziende Faunistico-Venatorie in Aziende Agrituristiche-Venatorie, senza che sia prevista una valutazione tecnico-scientifica delle caratteristiche naturalistiche dei contesti interessati, rischia di aprire ad una gestione venatoria consumistica in aree ad elevato valore naturalistico.
- In riferimento alle modifiche all'art. 18 comma 1, ISPRA non ritiene che l'inserimento di altre specie cacciabili contrasti con i principi della biologia della conservazione, purché i prelievi siano pianificati in modo tecnicamente corretto. Al riguardo, come anche evidenziato in premessa, si evidenzia che sarebbe auspicabile che modifiche alla lista di specie cacciabili siano anche considerate per escludere dal prelievo specie in stato di conservazione particolarmente precario, come la pernice bianca o l'allodola.
- Le modifiche proposte all'art. 5-bis in materia di recupero della fauna ferita nei giorni di silenzio venatorio, appaiono tecnicamente accettabili.

- Le modifiche all'art. 21 appaiono in generale accettabili; si esprime perplessità sull'apertura alla possibilità di operare la braccata al cinghiale anche su terreno innevato, per i possibili effetti indiretti sulle specie non target.

2) Elementi di possibili difformità con norme e politiche unionali:

- Le modifiche degli artt. 4 e 5 riaprono alla possibilità di cattura di uccelli selvatici da utilizzare come richiami vivi nell'attività venatoria. Tale pratica è stata considerata in contrasto con il dettato della Direttiva 2009/147/CE (Direttiva Uccelli), e ha comportato diverse condanne all'Italia da parte dell'Alta Corte di Giustizia Europea.
- Le modifiche all'art. 5 comma 3 rimuovono il limite al numero di appostamenti fissi, potenzialmente aumentando la pressione venatoria sugli uccelli migratori.
- Le modifiche all'art. 10 appaiono introdurre una quota del 20-30% del territorio agro-silvo-pastorale che le Regioni e Province autonome possono vietare all'attività venatoria. Considerato che l'attività venatoria è vietata non solo nei Parchi nazionali e nelle altre aree protette, ma anche in altri istituti, quali alcune aree demaniali, pertinenze stradali, zone di ripopolamento e cattura, etc., diverse regioni (e.g. Abruzzo) hanno già superato la quota del 30% del territorio chiuso alla caccia. Le modifiche normative proposte introdurrebbero un ruolo del MASAF, che nel caso del superamento della quota del 30%, di concerto con il MASE, interverrebbe in via sostitutiva dei poteri regionali, riaprendo alcuni territori all'attività venatoria. L'introduzione di un limite massimo del 30% appare confliggere con le politiche europee che impongono la protezione di almeno il 30% del territorio nazionale entro il 2030.
- Le modifiche dell'art. 18 comma 2, permettono alle regioni di estendere la caccia alle specie migratrici anche oltre la prima decade di febbraio, e modifica il valore del parere tecnico di ISPRA su tale materia, che nella versione originale della norma era vincolante, e con le modifiche introdotte dal DDL 1552 diventa meramente consultivo e non vincolante. Tale modifica rischia di portare a contrasti con la Commissione europea poiché la Direttiva Uccelli esclude il prelievo venatorio durante la migrazione prenuziale e la riproduzione, con i periodi identificati dal *Key Concepts Document* dell'art. 7(4) della medesima direttiva europea.
- Le modifiche dell'art. 18 comma 3 prevedono la possibilità di modificare la lista delle specie cacciabili, senza una valutazione tecnica di ISPRA e del CTFVN, inizialmente prevista; tale

modifica rischia potenzialmente di creare contrasti con le norme comunitarie (Direttiva Uccelli e Direttiva Habitat), qualora si aprisse al prelievo di specie tutelate.

- Le modifiche dell'art. 19 prevedono che il MASAF individui con proprio decreto modalità per lo svolgimento delle attività di controllo operate da Regioni e Province autonome, senza che sia prevista una valutazione tecnica da parte di ISPRA circa tali modalità. Tale modifica potrebbe comportare rischi di conflitto con le norme comunitarie (Direttiva Uccelli e Direttiva Habitat), qualora le modalità non risultino coerenti con le disposizioni di tali norme.
- Il comma 6-bis all'art. 13 introduce la possibilità dell'uso di visori notturni e termici per la caccia di selezione agli ungulati non inclusi in allegato V della Dir. Habitat. Stante l'esclusione delle specie tutelate dalla Direttiva Habitat, tale modifica non comporterebbe rischi di contrasto con norme comunitarie; pur tuttavia, l'impiego di tali ausili, potrebbe aumentare il rischio di bracconaggio anche su specie tutelate, e ciò rischia di ridurre la selettività dei prelievi in termini di classi di sesso. Pertanto, sarebbe auspicabile prevedere anche una disposizione volta a garantire adeguate attività di controllo e vigilanza nel reprimere l'uso improprio dei visori notturni e termici.

3) Aspetti relativi al ruolo di ISPRA e rapporti con Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale (CTFVN):

- Si ricorda che ISPRA ha assunto i compiti dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, istituito dalla L. 157/92, e che dall'entrata in vigore di tale norma ha sempre rappresentato l'organo tecnico scientifico di supporto nella sua applicazione. La norma assegna in particolare ad ISPRA il compito di censire le specie faunistiche, di studiarne lo stato e l'evoluzione nel corso del tempo, di elaborare progetti di intervento di ripristino ove opportuno. Inoltre, l'ISPRA ha il compito di valutare la pianificazione venatoria di Regioni e Province autonome in particolare tramite i calendari venatori, e gli interventi di controllo della fauna finalizzati a contenerne gli impatti negativi.
- Per assolvere a tali complessi compiti, ISPRA opera con il contributo di oltre 40 ricercatori e tecnologi, con specifiche competenze in materia di gestione e conservazione della fauna, in ambiti quali la gestione di ungulati, lagomorfi, istricomorfi, carnivori, roditori, specie ornitiche, specie aliene invasive, etc. Inoltre, l'Istituto svolge inoltre attività di ricerca e sperimentazione delle tecniche di gestione faunistica, assicurando un approfondimento tecnico-scientifico a

supporto delle valutazioni di competenza. Ad esempio, ISPRA ha svolto sperimentazioni di tecniche innovative di controllo del cinghiale, o di prevenzione degli impatti dei grandi carnivori, al fine di dare supporto alla gestione di queste problematiche.

- Al riguardo, si ritiene che il mutato quadro di competenze disegnato dalle modifiche normative in discussione, con un ruolo di valutazione tecnica anche assegnato al CTFVN, rischia di comportare una duplicazione dei compiti e un aggravio degli impegni di risorse umane ed economiche, rispetto al quadro previsto dalla L 157 nella sua forma originaria.
- Si ricorda che l'art. 8 della L. 157 prevedeva la costituzione del CTFVN, con un ruolo consultivo, ovvero quale tavolo di confronto tecnico tra i diversi portatori di interesse, includendo rappresentanti dei Ministeri competenti, delle Regioni, delle Associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, delle Organizzazioni professionali agricole, e dell'INFS oggi confluito in ISPRA.
- Il CTFVN è stato riformato con l'articolo 1, comma 453, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di Bilancio 2023), e con successivo Decreto Ministeriale n. 0263986 del 22 maggio 2023, che ha formalmente ricostituito il CTFVN, ridisegnandone la composizione, i membri, le funzioni e le modalità operative.
- Con tali modifiche il CTFVN ha assunto un ruolo di valutazione tecnica, elaborando pareri tecnici paralleli e sostanzialmente analoghi a quelli istruiti da ISPRA in materia soprattutto di calendari venatori, pareri che sono adottati a maggioranza dei membri del CTFVN.
- Le modalità di revisione dei ruoli che hanno portato a riformare profondamente il ruolo e i meccanismi di lavoro del CTFVN sono oggetto di un contenzioso giuridico, che ha evidenziato una possibile questione di legittimità costituzionale delle norme istitutive. Il Consiglio di Stato (con l'ordinanza n. 1336/2026) ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma istitutiva della Legge di Bilancio 2022 ed ha rimesso gli atti alla Corte Costituzionale.
- Il DDL 1552 in diversi punti integra il CTFVN, confermando la duplicazione del ruolo tecnico di ISPRA precedentemente introdotto con DM del MASAF, e di fatto rischiando di depotenziare il ruolo di ISPRA, limitando il contributo che l'Istituto può fornire ad una corretta gestione delle risorse faunistiche.
- Si evidenzia che le modifiche all'art. 10 sopra discusse, ovvero relative alle percentuali di territorio vietate alla caccia, con il proposto comma 3-quater si prevede la definizione di un

accordo tra organi centrali e amministrazioni locali circa le modalità per raggiungere le percentuali di territorio destinate a protezione della fauna selvatica, con un parere tecnico del CTFVN, ma senza alcun ruolo di valutazione tecnica di ISPRA. Al riguardo si sottolinea che ISPRA raccoglie dati aggiornati sulle presenze faunistiche, le aree protette del paese, etc., che appaiono elementi necessari per una compiuta valutazione tecnico scientifica della materia.