



# **L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 79/409/CEE “UCCELLI”, ALLA LUCE DELLA GUIDA INTERPRETATIVA\* DELLA COMMISSIONE AMBIENTE EUROPEA.**

## **ASPETTI DI RILIEVO E COMMENTI.**

a cura di Ariel Brunner e Danilo Selvaggi,  
Dipartimento Conservazione Natura, LIPU-BirdLife Italia

### ALLEGATO 1

*Schema per l'identificazione di specie cacciabili in base alla Direttiva Uccelli.*

### ALLEGATO 2

*Schema per l'applicazione delle deroghe in base alla Direttiva Uccelli*

### ALLEGATO 3

*Analisi critica della proposta di modifica della legge 157/92, testo unificato XIII  
Commissione - Agricoltura Camera dei Deputati, relatore On. Onnis.*

a cura di Ariel Brunner, Marco Gustin e Danilo Selvaggi  
Dipartimento Conservazione Natura, LIPU- BirdLife Italia

*\*Titolo originale: “Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC on the  
conservation of wild birds”.*

*La Guida è scaricabile dal sito:*

[http://europa.eu.int/comm/environment/nature/guidance\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/guidance_en.pdf)



## INTRODUZIONE

Nel corso degli anni la regolamentazione dell'attività venatoria è stata l'argomento più conflittuale tra quelli disciplinati dalla Direttiva 79/409/EEC detta Uccelli. In effetti, numerosi sono stati i conflitti, sia all'interno degli Stati Membri che tra Stati e Commissione, scaturiti da diverse interpretazioni del testo della Direttiva. A conferma di ciò vanno ricordati i ripetuti giudizi della Corte di Giustizia Europea, intervenuta con specifiche sentenze per ristabilire la corretta interpretazione dei vari aspetti della Direttiva.

Al fine di superare gli eventi conflittuali e favorire la chiarezza intorno all'applicazione della Direttiva, la Commissione Europea ha lanciato l'iniziativa "Sustainable hunting" promovendo un dibattito tecnico a tutto campo tra esperti di settore, scienziati ed esponenti della società civile (appartenenti sia al campo venatorio che a quello conservazionista). Tra i risultati primari di questo percorso va annoverata l'elaborazione di un documento ufficiale di interpretazione della Direttiva, una guida alla sua interpretazione e applicazione in merito alla disciplina dell'attività venatoria ("Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds", scaricabile dal sito [http://europa.eu.int/comm/environment/nature/guidance\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/guidance_en.pdf)). Tale documento, che da qui in poi definiremo Guida, dettaglia le regole per tradurre il testo legislativo nelle sue conseguenze gestionali pratiche. La Guida si basa primariamente sul corpo di giurisprudenza prodotto nel corso degli anni dalla Corte di Giustizia Europea ma incorpora anche il lungo lavoro scientifico prodotto dal Comitato ORNIS, l'organo consultivo tecnico previsto dalla Direttiva stessa. Infine, la Guida incorpora le interpretazioni date dalla Commissione sulla base del dialogo con il mondo scientifico e la società civile.

Considerata la rilevanza della Guida e dei temi da essa affrontati; considerati i ripetuti problemi che, in chiave di interpretazione e applicazione della Direttiva, l'Italia ha incontrato e tuttora incontra; considerato il momento di grande delicatezza, nel nostro



paese, circa le tematiche venatorie (si veda l'allegato 3 sulla proposta di modifica della Legge 157/92), risulta dunque particolarmente opportuno che la Guida possa ottenere la massima diffusione e risultare finalmente determinante nell'eliminare quei margini di fraintendimento sulla corretta lettura e applicazione della Direttiva e dunque sulla corretta gestione dell'attività venatoria in considerazione delle esigenze di conservazione della fauna selvatica sancite dalla Direttiva. Tale è l'obiettivo del presente documento.

In particolare, il documento della LIPU riassume ed illustra le questioni di maggiore rilevanza e pertinenza, tra quelle trattate dalla Guida, in merito alla regolamentazione dell'attività venatoria. Ci riferiamo in particolare a temi quali i periodi di caccia, le specie cacciabili, la caccia nelle aree protette, le deroghe ecc..

Il documento della LIPU consta di 7 paragrafi ovvero:

- 1) attività venatoria nelle aree protette;
- 2) specie cacciabili;
- 3) stagione venatoria;
- 4) misure di salvaguardia;
- 5) deroghe;
- 6) maggiori restrizioni nazionali;
- 7) natura della regolamentazione.

Il documento della LIPU consta inoltre di 3 allegati, ovvero:

1. Schema per l'identificazione di specie cacciabili in base alla Direttiva Uccelli;
2. Schema per l'applicazione delle deroghe in base alla Direttiva Uccelli;
3. Analisi critica della proposta di modifica della legge 157/92, testo unificato XIII Commissione - Agricoltura Camera dei Deputati, relatore On. Onnis.

Per integrare la lettura del presente documento, tutti i riferimenti alla Guida della Commissione Europea sono stati segnalati dai codici dei relativi paragrafi nel suddetto documento (tra parentesi a fine paragrafo).



## 1. ATTIVITA' VENATORIA NELLE AREE PROTETTE

Sul tema dell'attività venatoria nelle aree protette va innanzitutto chiarito un aspetto su cui si è spesso creata notevole confusione, si tratta del rapporto tra Aree protette e siti della Rete Natura 2000 e tra questi ultimi e l'attività venatoria. La Direttiva Uccelli prevede la designazione di Zone di Protezione Speciale (ZPS) che, assieme ai Siti di Importanza Comunitaria (SIC) individuati ai sensi della Direttiva Habitat 92/43/CEE, costituiscono la cosiddetta Rete Natura 2000. Tali aree devono essere gestite ai sensi dell'articolo 6 della Direttiva Habitat. La Direttiva, e più in generale la normativa europea, non dice nulla rispetto alle Aree Protette nazionali. I parchi e le riserve istituiti e gestiti in Italia ai sensi della Legge 394/91 non sono infatti soggetti in alcun modo ad una disciplina europea. Le Aree Protette, che pur si sovrappongono spesso ai siti di Rete Natura 2000 e possono (anzi devono) essere un prezioso strumento per la loro gestione, appartengono ad una diversa sfera giuridica, vale a dire quella dell'esclusiva competenza nazionale. La Commissione quindi non entra e non può entrare nel dibattito attorno alla gestione delle Aree Protette nazionali.

I siti Natura 2000 sono aree la cui gestione deve garantire la conservazione degli habitat e delle specie per cui i siti stessi sono stati designati. In tali siti la caccia non è a priori vietata ma può altresì comportare un fattore negativo per gli animali selvatici: l'attività venatoria viene cioè considerata dalla Guida alla stregua di qualsiasi altra attività umana suscettibile di impatto negativo sull'avifauna e sui suoi habitat (1.5.3). Peraltro, vi saranno situazioni in cui la caccia risulterà del tutto incompatibile con la gestione di particolari siti, ad esempio nel caso di presenza di specie rare che sono altamente sensibili al disturbo (1.5.4). Queste valutazioni possono essere svolte nel modo migliore con un approccio sito per sito basato sulla redazione di Piani di Gestione; tale approccio è fortemente caldeggiato dalla Commissione (1.5.7). Inoltre, la Guida specifica esplicitamente (1.6) la dimostrata utilità (anche ai fini di una migliore gestione delle specie cacciabili) dell'istituzione di aree di divieto assoluto di caccia all'interno dei Piani di Gestione dei siti di Rete Natura 2000.



## **2. SPECIE CACCIABILI**

Le specie considerate cacciabili sono, solo e soltanto, quelle incluse nell'allegato II della Direttiva; tutte le altre specie sono strettamente protette (2.3.3). Ne deriva che qualsiasi legge nazionale che preveda, tra quelle cacciabili, specie non incluse in detto allegato va considerata in questo senso difforme dalla Direttiva e dunque non legale. Le ragioni dell'esclusione di una specie dalle liste di quelle cacciabili sono peraltro numerose e varie. Tra queste c'è ad esempio il caso delle cosiddette "look-a-like species", cioè le specie che pur non versando in uno status sfavorevole di conservazione, possono essere confuse, per ragioni morfologiche, con talune specie a rischio. La Guida cita esplicitamente il caso del Chiurlo (2.3.4) come specie esclusa dalle specie cacciabili per il rischio di confusione con il Chiurlottello, specie attualmente sull'orlo dell'estinzione a livello mondiale.

## **3. MISURE DI SALVAGUARDIA**

La Guida ribadisce che l'attività venatoria deve essere regolata in maniera tale da non pregiudicare la conservazione delle popolazioni di qualsivoglia specie di uccelli. Nel perseguire tale obiettivo va preso in considerazione anche il disturbo arrecato alle specie. Un esempio esplicitamente riportato nel documento è quello della Moretta tabaccata, specie minacciata e strettamente protetta (nonché nidificante in varie regioni italiane) la quale è caratterizzata da una prolungata stagione riproduttiva. Tale specie risulta quindi vulnerabile ad una apertura anticipata dell'attività venatoria (2.4.3).



## 4. STAGIONE VENATORIA

La Direttiva stabilisce che nessuna specie (sia essa stanziale o migratoria) può essere cacciata durante la stagione riproduttiva. La Direttiva stabilisce inoltre che le specie migratrici non possono essere cacciate, oltre che durante la stagione riproduttiva, anche durante la migrazione pre-nuziale (2.5.2). La Corte di Giustizia ha stabilito che tale divieto va interpretato nel senso di una *completa protezione*, ovvero il regime protezione non va applicato ad una maggioranza degli uccelli ma all'intera popolazione. Tale decisione della Corte ha portato la Commissione all'elaborazione, con l'ausilio del Comitato ORNIS, del "Key Concepts document" che stabilisce i riferimenti scientifici rispetto alle date di inizio della migrazione pre-nuziale e della riproduzione e alle date di fine di quest'ultima. Gli Stati Membri possono fissare le date di apertura e chiusura della stagione venatoria in maniera differenziata per ciascuna specie in base alle date di riferimento del proprio ciclo riproduttivo ma ciò deve avvenire nel rispetto di due condizioni:

- 1) che non vi sia il rischio di confusione con altre specie (2.6.3-13; 2.6.24-25). Per evitare il rischio di confusione le date di apertura e chiusura devono essere fissate per gruppi di "specie simili" (2.6.5). Da ciò discende ad esempio che la chiusura della stagione di caccia a tutti i turdidi deve essere tarata sulla specie che inizia per prima la migrazione pre-nuziale;
- 2) che sia evitato il disturbo ad altre specie (2.6.14-22; 2.6.25). Tale disturbo risulta particolarmente elevato in particolari momenti del ciclo vitale, in situazioni di avversità climatica e per le specie gregarie. Il documento suggerisce l'istituzione di "aree di rifugio" a completo silenzio venatorio per mitigare l'effetto del disturbo (2.6.22); tali aree devono avere sufficiente estensione, essere sufficientemente vicine ed offrire sufficienti opportunità di alimentazione e siti di riposo (roost) (2.6.25).

La sovrapposizione tra stagione venatoria e periodo di protezione è stata studiata ed elaborata nel Key Concepts document in base ad un sistema di periodo di dieci giorni (decadi). Se il periodo di divieto di caccia inizia o finisce in una particolare decade, in quella decade vi è una "sovrapposizione teorica" (tra caccia e migrazione pre-nuziale o



riproduzione). La “sovrapposizione teorica” è accettata dalla Commissione appunto in senso *teorico*, ovvero in quanto non dimostrabile con certezza. Nella decade successiva all’inizio del periodo vietato (o precedente alla sua fine) si parla invece di sovrapposizione reale”, che non è ammessa (2.7.2). L’attività venatoria è dunque ammessa nella decade di sovrapposizione teorica ma strettamente vietata nella decade successiva (quella di sovrapposizione reale)\*.

\*(NOTA). Va detto che la scelta della Commissione di accettare la sovrapposizione teorica, fortemente criticabile dal punto di vista scientifico e conservazionistico, rappresenta già di per sé una posizione di forte mediazione e di minor restrizione dal punto di vista conservazionistico. Risulta dunque opportuno che gli Stati membri valutino le date di apertura e chiusura della stagione venatoria considerando che già in essa sono incluse due decadi di sovrapposizione teorica (una in apertura e l’altra in chiusura).



## 5. DEROGHE

L'articolo 9 della Direttiva prevede la possibilità di derogare in particolari casi alle prescrizioni della Direttiva stessa (contenute negli articoli 5-8). Si tratta di uno strumento eccezionale che garantisce una limitata misura di flessibilità nell'applicazione della Direttiva. Le deroghe sono tuttavia soggette a precise e stringenti limitazioni: infatti, esse devono essere conformi agli obiettivi generali della Direttiva ed alle regole stabilite dall'articolo 9 (3.1.1). La Guida chiarisce che le deroghe devono essere disciplinate in maniera chiara ed inequivocabile (e ovviamente conforme alla Direttiva) nella legge di recepimento nazionale (3.2.2-3). In particolare, vi sono tre principali condizioni (o vincoli) da rispettare nell'utilizzo delle deroghe:

- a) la deroga può essere utilizzata soltanto in assenza di soluzioni alternative soddisfacenti;
- b) la deroga deve essere motivata in base alle disposizioni dell'articolo 9;
- c) la deroga deve rispettare i limiti posti dall'articolo 9.2.

Di seguito vengono trattate nel dettaglio le tre condizioni sopra elencate.

### ***a) Prima condizione. Le alternative alle deroghe.***

Prima di applicare una deroga è necessario porsi le seguenti domande: qual è il problema? Vi sono altre soluzioni? Le soluzioni alternative potrebbero risolvere il problema? (3.4.2). È importante sottolineare che la Commissione nota come la soluzione alternativa non possa essere scartata semplicemente perché considerata “scomoda” o perché implicherebbe un cambio di abitudini e comportamenti inveterati (3.4.11).

Per quel che riguarda l'attività venatoria la Corte di Giustizia ha stabilito che la condizione di valutazione di una soluzione alternativa sufficiente *“non può essere soddisfatta quando il periodo di caccia consentito a titolo derogatorio coincida senza necessità con i periodi in cui la direttiva intende stabilire una protezione particolare (v., in tal senso, sentenza Commissione/Italia, citata, punto 39). Una tale necessità mancherebbe, in particolare, se l'unico scopo della misura che autorizza la caccia a titolo derogatorio fosse quello di prolungare i periodi di caccia di determinate specie di uccelli su territori già frequentati da queste ultime durante i periodi di caccia stabiliti conformemente all'art. 7 della direttiva”* (3.4.15).





Alla luce di questa interpretazione della corte la Commissione ritiene accettabile l'utilizzo delle deroghe primariamente per i motivi elencati nell'articolo 9.1 (sicurezza, salute, danni all'agricoltura), nei quali casi deve essere dimostrata l'assenza di soluzioni alternative al problema (3.4.19-20). Per quel che riguarda la "caccia ricreativa" le deroghe devono essere usate soltanto per "situazioni eccezionali" e non per una sistematica estensione del periodo venatorio (3.4.25). La presenza della specie durante il normale periodo venatorio rappresenta, come detto, una sufficiente alternativa all'allungamento del periodo attraverso la deroga (3.4.28-29).

In ogni caso la deroga dovrebbe essere sempre e comunque motivata in modo dettagliato e scientificamente supportata.

***b) Seconda condizione. La motivazione in base alle disposizioni dell'articolo 9(1) a, b o c.***

La Direttiva permette l'utilizzo di deroghe per motivi di sicurezza e salute pubblica, sicurezza aerea, per evitare danni all'agricoltura, alla pesca e alle foreste, per la protezione di flora e fauna. (3.5.2) Le deroghe possono essere concesse soltanto se si dimostra che il problema sussiste, è significativo e inoltre che l'abbattimento rappresenta una soluzione efficace, in assenza di alternative quali la gestione dell'habitat, la dissuasione ecc. (3.5.6-14).

L'articolo 9.1b permette l'utilizzo delle deroghe a scopi scientifici, di reintroduzione, riproduzione in cattività ecc..

L'articolo 9.1c permette il prelievo di "piccole quantità" a fini di un "utilizzo ragionevole" ma in "condizioni controllate" e "su base selettiva". Questi quattro concetti vengono chiaramente definiti, come vedremo di seguito, dalla Guida. La Guida dichiara inoltre che "è difficile immaginare delle circostanze in cui una deroga ai sensi dell'articolo 9.1c possa essere giustificata per una specie con status di conservazione sfavorevole" (3.5.21).

Qui di seguito il dettaglio dei quattro concetti di cui all'art. 9.1c..

1) Utilizzo ragionevole. La caccia ricreativa può essere considerata un utilizzo ragionevole *ma non lo costituisce automaticamente* (3.5.23); l'utilizzo è ragionevole soltanto se garantisce il mantenimento delle popolazioni in buono stato di conservazione.

2) Piccole quantità. La piccola quantità viene definita non in termini assoluti ma in relazione alla mortalità naturale della popolazione di riferimento. Una piccola quantità è una quantità il cui prelievo si ritiene ininfluenza per quel che riguarda la dinamica della popolazione oggetto di prelievo (si vedano le soglie percentuali descritte in seguito). In base alla Guida il calcolo verrebbe effettuato nel seguente modo: per *le popolazioni stanziali* la popolazione di riferimento è quella dell'area in cui viene applicata la deroga. Per *le specie in migrazione* si utilizza la popolazione delle regioni da cui proviene la maggior parte del



contingente migratorio. Nello *svernamento* si utilizza la massima popolazione svernante nella regione a cui si applica la deroga. Nel caso di specie migratrici va inoltre presa in considerazione *l'eventualità di applicazione di deroga in più paesi*; in tal caso la popolazione di riferimento va ristretta per evitare l'effetto cumulativo (3.5.31).

Nel determinare la “piccola quantità” si deve prendere in considerazione anche il periodo dell'anno in cui viene usata la deroga (il prelievo primaverile ha un impatto molto maggiore di quello autunnale che colpisce maggiormente individui giovani) e le caratteristiche della specie (ad esempio in specie che hanno una migrazione preferenziale come il Combattente un prelievo all'inizio della migrazione pre-nuziale ha effetti particolarmente gravi) (3.5.32).

La Commissione utilizza l'1% della mortalità della popolazione di riferimento come soglia di accettabilità del prelievo in deroga.(3.5.33). Il prelievo in deroga non è consentito su specie con status di conservazione sfavorevole a meno che non si possa chiaramente dimostrare che la deroga sia indispensabile per migliorare lo status di conservazione della specie stessa (3.5.39). Soltanto nel caso di specie molto comuni e con status di conservazione favorevole un prelievo fino al 5% può essere preso in considerazione a seguito di una “approfondita analisi scientifica” sul caso specifico che ne dimostri la compatibilità con gli obiettivi della Direttiva (3.5.41).

3) Condizioni controllate e 4) Base selettiva. La direttiva sottolinea la restrittività delle condizioni di applicazione delle deroghe (3.5.42). La deroga deve essere concessa espressamente per determinati individui, luoghi, tempi e quantità e deve includere “forti elementi di controllo sul territorio (*enforcement*)” (3.5.43). La deroga deve essere altamente selettiva (*specie* o addirittura *classe di età* o di  *sesso*) anche nella sua applicazione evitando i rischi di cattura accidentale di specie simili (3.5.44-46). La Commissione ritiene che questa selettività debba essere garantita attraverso un regime di autorizzazioni individuali a singole persone o ristretti gruppi di persone con stringenti controlli territoriali, temporali e personali (3.5.48).

***c) Terza condizione: soddisfare le condizioni formali dell'articolo 9.2***

In questo caso l'obiettivo è “limitare le deroghe allo stretto necessario e permettere alla Commissione di controllarle” (3.6.1). La deroga deve esplicitamente indicare le specie, i metodi mezzi di cattura, la precisa localizzazione temporale e spaziale della cattura, i metodi di controllo e le misure di salvaguardia per le altre specie che potrebbero essere colpite (3.6.3-3.6.8). Ove il potere di deroga venga concesso ad autorità di livello sub-nazionale (com'è il caso delle Regioni italiane) la Commissione sostiene la necessità di un coordinamento di livello nazionale che garantisca che l'effetto cumulativo delle deroghe non superi quello



concesso per lo stato nel suo insieme (3.6.8). Lo Stato Membro è tenuto a fare rapporto annualmente alla Commissione specificando le deroghe concesse ed in particolare le motivazioni, le specie, i numeri (nel caso dell'articolo 9.1c), le condizioni (tempi, luoghi e rischi), l'autorità competente ed il numero di autorizzazioni, i controlli effettuati (3.7.2).

La Commissione può procedere contro lo Stato Membro se ritiene scorretto l'utilizzo delle deroghe (3.7.7).



## **6. MAGGIORI RESTRIZIONI NAZIONALI**

Un principio fondamentale dell'applicazione della Direttiva (e in realtà di tutta la legislazione ambientale comunitaria) è quello della possibilità di misure di protezione più restrittive a livello nazionale (1.12). L'articolo 14 della Direttiva stabilisce che le misure di conservazione previste dalla Direttiva stessa sono da considerarsi un minimo vincolante ma che gli Stati Membri sono liberi di adottare misure più restrittive. Questo principio è stato successivamente generalizzato e sancito dal Trattato dell'Unione. Per quel che riguarda la disciplina venatoria le uniche restrizioni imposte agli Stati Membri nell'adottare misure più severe sono quelle legate alla violazione delle regole di libero mercato all'interno dell'Unione e a quei (rari) casi in cui la sospensione dell'attività venatoria porterebbe a documentati danni alla fauna o agli habitat tutelati. Un pratico esempio in tal senso è rappresentato dalla (legittima) scelta dei Paesi Bassi di imporre un divieto di caccia assoluto in tutte le Zone di Protezione Speciale.

## **7. NATURA DELLA REGOLAMENTAZIONE**

Le regole poste dalla Direttiva per la disciplina dell'attività venatoria devono essere chiaramente ed interamente trasposte nella normativa nazionale. La Corte di Giustizia ha chiarito che esse devono essere implementate “con forza vincolante non questionabile e con la specificità, precisione e chiarezza necessari a soddisfare le esigenze di una certezza legale”; in altra sentenza la Corte ha affermato che semplici provvedimenti amministrativi, che per natura possono essere modificati a volontà delle autorità, non possono essere visti come una corretta applicazione della Direttiva (2.2) Risulta quindi evidente come il compito della legislazione nazionale sia innanzitutto quello di perseguire gli obiettivi della Direttiva e garantirne effettivamente la corretta ed effettiva applicazione.



## **ALLEGATO 1**

### **Schema per l'identificazione di specie cacciabili in base alla Direttiva Uccelli**

La specie è cacciabile (è cioè inserita nell'allegato II/1 e 2)?

se sì

La caccia alla specie non pregiudica gli sforzi di conservazione della specie?

se sì

Si tratta di "utilizzo ragionevole"?

se sì

Vi è una completa protezione, ovvero non vi è sovrapposizione tra periodo di caccia e periodi di riproduzione e migrazione pre-nuziale?

se sì,

**è possibile autorizzare la caccia alla specie in questione.**



## **ALLEGATO 2**

### **Schema per l'applicazione delle deroghe in base alla Direttiva Uccelli (articolo 9)**

La pratica in questione è conforme agli articoli 5, 6, 7 e 8 della Direttiva?

Se no

Esiste un soluzione alternativa soddisfacente?

Se no

Si tratta di utilizzo ragionevole?

Se si

Si tratta di piccola quantità (nel caso di utilizzo del 9.1c)

Se si

La deroga è concessa su base selettiva e con condizioni controllate?

Se si

Sono verificate le condizioni formali art. (9.2)?

Se si,

**la deroga può essere concessa.**



## **ALLEGATO 3**

**Analisi critica della proposta di modifica della Legge 157/92, testo unificato XIII Commissione - Agricoltura Camera dei Deputati, relatore On. Onnis.**

a cura di Ariel Brunner, Marco Gustin e Danilo Selvaggi  
Dipartimento Conservazione Natura, LIPU- BirdLife Italia

## **INTRODUZIONE**

Nel presente documento è contenuta una rapida analisi critica del testo unificato di modifica alla legge 157/92 (da qui definito Testo Onnis) attualmente depositato in XIII Commissione (*Agricoltura*) della Camera dei Deputati, relatore l'On. Onnis. Tale analisi si fonda essenzialmente sull'incrocio tra il Testo Onnis, il dettato della Direttiva 79/409/CEE Uccelli e i contenuti della Guida interpretativa alla Direttiva Uccelli ("*Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds*") elaborata dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, di cui si riportano tra parentesi i riferimenti ai paragrafi di competenza.



Senza dunque entrare nel merito di ulteriori questioni, pur di grande rilevanza, di carattere scientifico, conservazionistico, sociale, economico ecc., che vengono direttamente implicate dal Testo Onnis, il presente documento si limita ad analizzare i numerosi punti nei quali tale testo contravviene alle disposizioni della Direttiva Uccelli. Ne emerge il quadro di una proposta in gran parte illegittima, destinata ad essere bocciata dalla Corte di Giustizia Europea ove dovesse essere approvata e promulgata.

Il presente documento consta di 5 paragrafi tematici, vale a dire:

- 1) Specie cacciabili;
- 2) Stagione venatoria;
- 3) Regionalizzazione delle funzioni dell'INFS;
- 4) Caccia nei siti rete natura 2000;
- 5) Depenalizzazione dei reati venatori.

In chiusura, dopo le conclusioni, viene presentato uno schema comparativo che incrocia le date di apertura e chiusura della stagione venatoria tra Legge 157/92, Testo Onnis e date di riferimento del *Key concepts document*.





## 1. SPECIE CACCIABILI

In base alla Direttiva Uccelli gli Stati Membri possono consentire il prelievo venatorio soltanto nei confronti delle specie inserite nell'allegato II della Direttiva stessa. Le specie dell'allegato II/1 possono essere cacciate in tutti gli Stati Membri, mentre quelle del II/2 soltanto nei paesi espressamente indicati in esso. L'elenco delle specie cacciabili rappresenta il cuore della regolamentazione venatoria da parte della Direttiva e non vi è nessuna possibilità per lo Stato Membro di autorizzare il regolare prelievo di specie non incluse nell'allegato II (2.3.3-4).

Vale la pena ricordare che secondo la Direttiva gli Stati Membri hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di permettere il prelievo di tali specie (2.3.5). L'unica possibilità concessa per il prelievo di specie non comprese nell'allegato II è quella legata all'utilizzo delle deroghe ai sensi dell'articolo 9 che come è noto devono avere carattere di eccezionalità, essere motivate caso per caso e sottostare a tutti le limitazioni, i controlli e le procedure delineati dallo stesso articolo 9. Non vi è quindi la possibilità di aprire genericamente la caccia a queste specie in deroga a quanto previsto dalla Direttiva.

Tuttavia, il Testo Onnis inserisce come cacciabili numerose specie non presenti nell'allegato in questione. Tali specie sono: Tortora dal collare orientale, Chiurlo, Piovanello maggiore, Pittima reale, Piviere dorato, Pivieressa, Corvo, Cornacchia nera, Taccola e Francolino di monte. Particolarmente grave risulta il caso del Chiurlo, escluso dall'allegato II (nel quale era originariamente presente) per salvaguardare il Chiurlottello, una specie estremamente simile che si trova attualmente sull'orlo dell'estinzione a livello mondiale (2.3.4).



Dunque, il Testo Onnis renderebbe cacciabili ben dieci specie non incluse nell'allegato II. Ciò rappresenta una chiara ed inequivocabile violazione della Direttiva, che comporterebbe automaticamente l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

## **2. STAGIONE VENATORIA**

La Direttiva stabilisce chiaramente che nessuna specie deve essere cacciata durante la migrazione pre-nuziale e la riproduzione. Tale regola va interpretata in chiave di completa protezione. L'unica sovrapposizione accettata (tra stagione venatoria e periodo di protezione), secondo la Guida interpretativa alla Direttiva Uccelli, è quella "teorica" relativa alla decade di inizio o fine della migrazione (2.5.1-13).

Nel caso di tre specie (Quaglia, Porciglione e Colombaccio) la data di apertura prevista dal Testo Onnis anticipa la data di fine del periodo di riproduzione come definito nel Key Concepts document.

Nel caso di ben 16 specie la data di chiusura della stagione venatoria supera di almeno una decade la data di inizio della migrazione pre-nuziale definita dal Key Concepts document. Si tratta delle seguenti specie: Merlo, Cesena, Tordo bottaccio, Tordo sassello, Oca selvatica, Germano reale, Codone, Marzaiola, Mestolone, Moriglione, Moretta, Beccaccino, Frullino, Combattente, Beccaccia e Pavoncella.

Inoltre, il Testo Onnis non prende alcun provvedimento per evitare il rischio di confusione e quindi di abbattimento accidentale di specie "simili". Nel caso di specie simile, la stagione venatoria andrebbe infatti fissata in base alla specie più precoce nella migrazione primaverile e a quella con la riproduzione più protratta per quel che riguarda l'apertura autunnale (2.6.3-9). Ciò rende quindi discutibili,



sotto il profilo legale, anche le date di chiusura per Oca granaiola e Oca lombardella. Per lo stesso motivo risulta non accettabile l'apertura alla Marzaiola nella terza agosto considerato che l'Alzavola (specie estremamente simile alla Marzaiola, in particolare in tale periodo dell'anno) termina il periodo riproduttivo soltanto nella prima decade di settembre.

### **3. REGIONALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI DELL'INFS.**

Il Testo Onnis elimina di fatto l'unitarietà del supporto tecnico all'applicazione della Direttiva garantito in base alla legge 157/92 dall'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS). Il ruolo svolto sinora da questo istituto potrà essere svolto anche da istituti regionali. Non vi è tuttavia alcun accenno nel Testo Onnis a forme di coordinamento tra questi istituti, né ad una raccolta centrale delle informazioni, né ad un ente che possa dirimere eventuali controversie che tra essi dovessero sorgere.

Ciò porterebbe inevitabilmente e ricorrenti violazioni della Direttiva, in particolare per quel che riguarda le deroghe. Le deroghe verrebbero gestite a livello regionale senza alcun meccanismo che garantisca il rispetto degli obblighi complessivi che rimangono in capo allo Stato Italiano. Ciò contraddice chiaramente l'indicazione esplicita della Commissione Ambiente dell'Unione la quale, come già osservato, afferma che ove il potere di deroga venga concesso ad autorità di livello sub-nazionale (com'è il caso delle Regioni italiane) vi è la necessità di un coordinamento di livello nazionale che garantisca che l'effetto cumulativo delle deroghe non superi quello concesso per lo stato nel suo insieme (3.6.8).



#### 4. CACCIA NEI SITI RETE NATURA 2000

L'articolo 1 del Testo Onnis afferma, in riferimento alle Zone di Protezione Speciale (ZPS), che *“all'interno di tali aree, se soggette a programmazione venatoria, è consentita la caccia alla sola selvaggina stanziale con l'ausilio del cane”*. Non viene specificato nulla sui limiti e la regolamentazione di tale attività. Tale dicitura sembra implicare che le ZPS siano da trattarsi alla stregua del resto del territorio per quel che riguarda l'attività venatoria. Ciò contraddice chiaramente i dettami della Direttiva Uccelli ed ancor più quelli dell'articolo 6 della Direttiva Habitat (92/43/CEE) che disciplina la gestione delle ZPS. Si è già visto come la Commissione sottolinei il fatto che l'attività venatoria sia suscettibile di importanti impatti sull'avifauna e in quanto tale debba essere attentamente regolata all'interno delle ZPS (1.5.3), così come vi siano situazioni in cui risulti addirittura indispensabile la chiusura totale della caccia in taluni siti (1.5.4) e inoltre che l'istituzione di aree di silenzio venatorio all'interno delle ZPS possa giocare un rilevante ruolo nella gestione dei siti (1.6).

La caccia è ammessa in linea di principio nelle ZPS ma va attentamente gestita in maniera da renderla compatibile con gli obiettivi di conservazione dei siti e ciò può essere garantito soltanto attraverso un approccio di dettaglio, possibilmente sito per sito. Una semplice autorizzazione in blocco di una qualsiasi attività potenzialmente impattante all'interno dei siti Natura 2000 è semplicemente illegittima. In questo contesto vale la pena ricordare come l'Italia sia già stata costretta a modificare il DPR 357/97 a seguito di una procedura di infrazione dovuta ad un problema simile: nel recepimento nazionale della Direttiva Habitat si escludevano a priori dall'obbligo di valutazione di incidenza varie categorie generiche di progetti.



## 5. DEPENALIZZAZIONE DEI REATI VENATORI

Il Testo Onnis, attraverso gli articoli 13, 14 e 15, depenalizza gran parte dei reati venatori trasformandoli in semplici infrazioni punibili con mere sanzioni amministrative. Ciò rappresenta un chiaro indebolimento del regime di applicazione delle regole della Direttiva. La conseguenza è quella, se non necessariamente di una infrazione della lettera della Direttiva, sicuramente di un grave tradimento del suo spirito generale. A tal proposito è interessante notare come la sentenza della Corte di Giustizia nel caso C-339/87 affermi che “semplici atti amministrativi, che per natura possono essere modificati a piacimento delle autorità, non possono essere considerati una corretta applicazione degli obblighi dello Stato Membro” (2.2.1). Questa giurisprudenza è relativa alla trasposizione dell’insieme delle regole dell’articolo 7 della Direttiva ma è lecito aspettarsi un approccio simile anche per quel che riguarda la concreta applicazione di tali regole. Nel caso specifico della concessione di deroghe si è già visto come la Commissione insista non soltanto sulla correttezza delle procedure ma anche sul reale controllo sul campo (*enforcement*) (3.5.43).



## 5. CONCLUSIONI

Alla luce della Direttiva Uccelli, della Guida interpretativa emanata dalla DG Ambiente della Commissione Europea e del *Key Concepts Document* (si veda anche in seguito la tabella A), risulta dunque evidente come il Testo Onnis presenti gravi e palesi problemi di legittimità, in particolare riguardo alle specie inserite come cacciabili, ai periodi di caccia, alla regionalizzazione delle funzioni dell'INFS (ovvero alla soppressione di un coordinamento tecnico nazionale), alla mancata regolamentazione dell'attività venatoria nelle Zone di Protezione Speciale e alla stessa depenalizzazione dei reati venatori.

Senza voler qui entrare nel merito delle restanti parti del Testo Onnis e nei risvolti di carattere scientifico, conservazionistico, sociale, economico, di sicurezza che esse implicano; senza voler affrontare la delicata questione di un nuovo impatto sociale e culturale tra mondo ambientalista e mondo venatorio, che proprio la legge 157 ha contribuito, nei dieci anni di vita, a mantenere nei limiti fisiologici e che tuttavia rischia oggi di ripresentarsi; senza voler riflettere sul pur rilevante aspetto dell'opinione pubblica, fortemente contraria ad un regime di liberalizzazione dell'attività venatoria così come dimostrato da svariati sondaggi demoscopici; senza infine voler approfondire la carenza di una seria e complessiva analisi sull'attuazione decennale della legge 157/92, che rappresenta la ovvia preconditione per qualsivoglia riforma generale della materia e che, riteniamo, non possa essere surrogata dal troppo succinto e incompleto documento di recente produzione del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali; in questa sede ci si è limitati ad evidenziare le ripetute violazioni in cui il Testo Onnis incorre rispetto ai citati testi e documenti europei e a sottolineare l'inevitabile ed automatico responso negativo che dall'Unione Europea giungerà alla nuova legge, qualora essa approvata nei termini correnti.



L'auspicio, per concludere, è che la questione generale della 157/92 venga attentamente valutata anche alla luce di quanto da noi doverosamente esposto, al fine di una migliore e più corretta legislazione e applicazione delle norme, in un delicatissimo settore quale quello della tutela della fauna selvatica e della biodiversità in Italia e in Europa.



### Allegato 3, Tabella A

#### Schema comparativo delle date di apertura e chiusura della caccia tra L.157/92, nuova proposta e date di riferimento del key concepts document

*Le specie evidenziate in giallo non sono cacciabili in Italia in base alla direttiva in quanto non sono presenti nell'allegato II; tali specie sono state escluse dalla trattazione nel paragrafo dedicato alla stagione venatoria (in quanto non possono essere cacciate in nessun periodo dell'anno). Le specie classificate come SPEC 1,2 o 3 sono riconosciute come specie con status di conservazione sfavorevole in Europa (Tucker & Heath 1994).*

Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
Quaglia	terza domenica di settembre	terza decade di agosto	seconda decade di settembre	31-dic	terza decade di febbraio	seconda decade di aprile		+	3
Tortora	terza domenica di settembre	terza decade di agosto	terza decade di agosto	31-dic	terza decade di febbraio	seconda decade di aprile		+	3
Tortora dal collare orientale	<b>non cacciabile</b>	terza decade di agosto	prima decade di novembre	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	non migratrice			5
Merlo	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	terza decade di agosto	31-dic	terza decade di gennaio	seconda decade di gennaio		+	4
Allodola	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	No Data	31-dic	terza decade di dicembre	terza decade di Febbraio		+	3
Cesena	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	terza decade di febbraio	seconda decade di gennaio		+	4





Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
Tordo bottaccio	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	seconda decade di agosto	31-gen	terza decade di febbraio	seconda decade di gennaio		+	4
Tordo sassello	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	non nidificante	31-gen	terza decade di febbraio	terza decade di gennaio		+	4
Oca granaiola	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	terza decade di febbraio	+		5
Oca selvatica	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	seconda decade di agosto	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		5
Oca lombardella	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	seconda decade di febbraio	+		5
Germano reale	terza domenica di settembre	terza decade di agosto	terza decade di agosto	31-gen	terza decade di gennaio	prima decade di gennaio	+		5
Folaga	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di gennaio	+		5
Gallinella d'acqua	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di agosto	31-gen	seconda decade di febbraio	prima decade di marzo		+	5
Alzavola	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	prima decade di settembre	31-gen	terza decade di gennaio	terza decade di gennaio	+		5



Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
Canapiglia	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di gennaio	+		3
Porciglione	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	seconda decade di settembre	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di febbraio		+	5
Fischione	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	non nidificante	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di febbraio	+		5
Codone	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	non nidificante	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di gennaio	+		3
Marzaiola	terza decade di settembre	terza decade di agosto	seconda decade di agosto	31-gen	terza decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		3
Mestolone	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di agosto	31-gen	seconda decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		5
Moriglione	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	prima decade di agosto	31-gen	seconda decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		4
Moretta	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di agosto	31-gen	seconda decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		5
Beccaccino	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	non nidificante	31-gen	terza decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		5



Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
Colombaccio	terza domenica di settembre	terza decade di agosto	terza decade di ottobre	31-gen	terza decade di febbraio	terza decade di febbraio	+		4
Frullino	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	non nidificante	31-gen	terza decade di febbraio	prima decade di febbraio	+		3w
Combattente	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	non nidificante	31-gen	seconda decade di febbraio	terza decade di gennaio		+	4
Chiarlo	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	no data	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	terza decade di febbraio			3w
Pettegola	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	seconda decade di agosto	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	seconda decade di marzo		+	2
Piovanello maggiore	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	seconda decade di febbraio	seconda decade di aprile			3w
Pittima reale	<b>non cacciabile</b>	terza decade di settembre	terza decade di luglio	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	seconda decade di gennaio			2
Piviere dorato	<b>non cacciabile</b>	terza decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	prima decade di febbraio			4
Pivieressa	<b>non cacciabile</b>	terza decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	prima decade di marzo			5



Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
Beccaccia	terza domenica di settembre	Prima decade di ottobre	seconda decade di agosto	31-gen	terza decade di gennaio	seconda decade di gennaio	+		3w
Pavoncella	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	terza decade di febbraio	prima decade di febbraio		+	5
Corvo	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	non nidificante	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	no data			5
Cornacchia nera	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	terza decade di febbraio	no data			5
Cornacchia grigia	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	terza decade di febbraio	no data		+	5
Ghiandaia	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	seconda decade di agosto	31-gen	terza decade di febbraio	no data		+	5
Gazza	terza domenica di settembre	Prima decade di settembre	terza decade di luglio	31-gen	terza decade di febbraio	no data		+	5
Taccola	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di settembre	seconda decade di luglio	<b>non cacciabile</b>	terza decade di febbraio	no data			4
Colino della Virginia	<b>non cacciabile</b>	terza decade di settembre	No Data	<b>non cacciabile</b>	terza decade di dicembre	non migratrice			5
Starna	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	terza decade di settembre	31-dic	terza decade di dicembre	non migratrice	+		3



Specie	Apertura 157	Apertura Onnis	Fine dipendenza key concept	Chiusura 157	Chiusura Onnis	Inizio migr. pre-nuziale key Concept	Allegato II/1	Allegato II/2	Categoria SPEC
	settembre	di settembre	settembre		dicembre				
Pernice rossa	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	seconda decade di agosto	31-dic	terza decade di dicembre	non migratrice	+		2
Pernice sarda	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	seconda decade di agosto	31-dic	terza decade di dicembre	non migratrice		+	3
Fagiano	terza domenica di settembre	terza decade di settembre	seconda decade di settembre	31-gen	terza decade di gennaio	non migratrice	+		5
Pernice bianca	1° ottobre	Prima decade di ottobre	terza decade di settembre	30-nov	terza decade di novembre	non migratrice	+		5
Fagiano di monte	1° ottobre	Prima decade di ottobre	terza decade di settembre	30-nov	terza decade di novembre	non migratrice		+	3
Francolino di monte	<b>non cacciabile</b>	Prima decade di ottobre		<b>non cacciabile</b>	terza decade di novembre	non migratrice			5
Coturnice	1° ottobre	Prima decade di ottobre	seconda decade di settembre	30-nov	terza decade di novembre	non migratrice	+		2