



Senato della Repubblica, 9^a Commissione

Atto Senato n. 316

“Modifiche all’articolo 40 della legge 28 luglio 2016, n. 154, in materia di contrasto del bracconaggio ittico nelle acque interne”

Osservazioni e proposte emendative elaborate dal WWF Italia

18 luglio 2023

PREMESSA

La biodiversità riveste un valore assoluto essendo un elemento essenziale per assicurare la salute degli ecosistemi e, di conseguenza, la produzione di quei servizi ecosistemici fondamentali per garantire la vita dell’uomo sul Pianeta.

Tutelare la biodiversità, gli ecosistemi e gli animali, in coerenza col novellato dettato costituzionale, vuol dire, quindi, operare direttamente per garantire benessere e salute alle comunità umane, in applicazione del noto approccio One Health.

In Italia la biodiversità raggiunge valori elevatissimi. I nostri ecosistemi contano metà delle specie vegetali e circa 1/3 di tutte le specie animali presenti in Europa, come emerge dal report WWF “*Biodiversità Fragile, maneggiare con cura: Status, tendenze, minacce e soluzioni per un futuro nature-positive*”, di recente pubblicazione.

A questa ricchezza corrisponde però una enorme fragilità: in Italia circa l’89% degli habitat di interesse comunitario si trova in uno stato di conservazione sfavorevole.

Il 68% degli ecosistemi italiani si trova in pericolo, il 35% in pericolo critico. Il 100% degli ecosistemi è a rischio nell’ecoregione padana, il 92% in quella adriatica e l’82% in quella tirrenica.

Il 57% dei fiumi e l’80% dei laghi si trova in uno stato ecologico non buono. E i dati sullo stato di conservazione delle specie non sono meno allarmanti: il 30% delle specie di animali vertebrati e il 25% delle specie animali marine del Mediterraneo sono a rischio estinzione.

Le zone umide sono tra gli ecosistemi più a rischio del Pianeta: circa il 90% delle aree umide è scomparso nell’ultimo secolo in Europa. In Italia solo il 43% dei fiumi raggiunge il “buono stato ecologico”, obiettivo fondamentale della Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE), mentre per i laghi la situazione è ancora peggiore, con la percentuale che crolla al 20%.

Non è dunque un caso che i gruppi faunistici più vulnerabili e minacciati siano strettamente legati a questo tipo di habitat. Infatti, una delle principali cause della loro situazione critica è dovuta proprio al degrado degli ambienti d’acqua dolce, nonostante numerose azioni di tutela intraprese a livello europeo. La perdita di biodiversità delle zone umide “corre” più veloce rispetto ad altri ambienti: il tasso di estinzione delle specie d’acqua dolce è di circa il 4% ogni dieci anni, rispetto a circa l’1% per quelle terrestri e marine.

Nell’ultimo secolo i fiumi e i corsi d’acqua minori sono stati interessati da una massiccia azione di artificializzazione: gli alvei sono stati ristretti, canalizzati con “difese” costituite da primate, massicciate che hanno determinato la distruzione delle fasce riparie naturali; gli alvei hanno subito anche un abbassamento a causa dei massicci prelievi di sabbie e ghiaie e delle numerosissime barriere, come dighe e traverse, che ne hanno frammentato il corso; i sempre maggiori prelievi hanno contribuito ad alterare il regime idrologico, l’assetto ecologico e morfologico dei fiumi è stato così in gran parte stravolto.

Gli habitat fluviali e le condizioni chimico-fisiche naturali, come ossigenazione e temperatura, che sostengono gli ecosistemi dipendenti dai fiumi si sono deteriorati. Le fasce riparie, formate prevalentemente da boschi igrofilo e zone umide (lanche e rami laterali), pur essendo scrigni di biodiversità e contribuendo a regolare il ciclo idrologico (trattengono l'acqua durante le piene e la restituiscono gradualmente al fiume nei periodi siccitosi oppure attraverso la ricarica delle falde), sono stati in gran parte distrutti.

Lo stato di conservazione degli Anfibi e dei Pesci può essere considerato un buon indicatore del grado di minaccia degli ambienti di acqua dolce. Queste specie sono infatti indissolubilmente legate alle aree umide, per tutto o parte del loro ciclo biologico, e sono tra i gruppi animali maggiormente minacciati a livello globale. In Italia oggi sono presenti 45 specie e/o sottospecie di Anfibi, di cui 14 endemiche. Tra queste, 4 hanno peggiorato il loro stato dal 2013 al 2022 ed il 38% delle specie considerate (17 su 45) risultano minacciate. Le specie ittiche d'acqua dolce sono oggi uno dei gruppi più a rischio fra tutti i Vertebrati.

In Italia sono oggi censite 52 specie di pesci ossei d'acqua dolce. Il declino di molte di queste è evidente: 18 specie su 52 hanno peggiorato il loro status di conservazione dal 2013 al 2022 ed il 60% delle specie considerate (31 su 52) risultano minacciate¹. Significativo è il caso dello Storione cobice (*Acipenser naccarii*), specie in pericolo critico di estinzione che negli ultimi decenni ha subito un declino dell'80% a causa delle catture e dell'alterazione del suo habitat, in particolare dalla costruzione di sbarramenti e dighe che ne impediscono le naturali migrazioni².

La presenza di specie aliene è considerata la seconda causa di perdita di biodiversità a livello globale. In Italia si stima siano state introdotte oltre 3.500 specie alloctone. Il 15% di queste è ritenuto invasivo, vale a dire in grado di provocare seri impatti non solo sulla biodiversità e i relativi servizi ecosistemici, ma anche sulla economia e la salute dell'uomo, con un incremento del 96% negli ultimi 30 anni.

Molte specie animali e vegetali aliene sono entrati in diretta competizione con le specie autoctone riducendone le popolazioni, fino a portarne molte verso l'estinzione. L'ittiofauna autoctona, in particolare, è stata gravemente compromessa – il 52% delle specie ittiche in Italia è a rischio di estinzione - anche a causa dell'immissione massiccia di specie aliene, soprattutto per la pesca ricreativa. In Italia su 142 specie ittiche presenti nelle acque dolci oltre il 60% è rappresentato da specie aliene e il 48% da specie autoctone, il 33% delle quali sono endemiche o sub-endemiche.

In questo campo il WWF è particolarmente attivo giungendo a promuovere anche azioni giudiziarie contro alcuni provvedimenti emanati da enti locali e finalizzati ad autorizzare ulteriori immissioni di pesci alloctoni nei nostri corsi d'acqua per rispondere alle richieste di chi pratica la pesca ricreativa e dilettantistica. Da ultimo, il ricorso contro il provvedimento della provincia di Verbano Cussio Ossola che ha visto le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato incentrate nel riconoscere il pericolo rappresentato dall'immissione di queste specie e la necessità di favorire la tutela dell'interesse alla tutela della biodiversità.

Si evidenzia peraltro che per l'ottenimento della licenza di pesca dilettantistica non sono previsti esami o tesserini informativi. Di fatto ogni pescatore dilettante esercita l'attività senza nessuna formazione. Questa pratica, inoltre, oltre ad essere una delle ragioni che inducono le amministrazioni locali ad immettere specie alloctone nei corsi d'acqua, comporta il rilascio degli esemplari, inclusi quelli appartenenti a specie aliene, dopo la pesca impedendo, in tal modo, di diminuire la problematica.

Una delle principali minacce alla biodiversità è rappresentata dal bracconaggio e, più in generale, dai cosiddetti crimini di natura o *'Wildlife crime'*.

Come emerso nel corso del convegno dal titolo *"Salute, ambiente e sicurezza: gli impatti nascosti dei crimini contro la natura. Quali strumenti per un efficace contrasto?"* tenutosi il 12 aprile 2023 presso l'Aula Magna della Corte di Cassazione e organizzato dal WWF Italia nell'ambito del progetto Life SWiPE, nonostante i gravi effetti generati, che coinvolgono la biodiversità, la salute, la sicurezza e l'economia, queste pratiche criminali sono ancora oggi sottovalutate

¹ Lista Rossa IUCN dei Vertebrati Italiani (2022)

² <https://www.lifecobice.eu/>

a causa di una ridotta conoscenza delle loro caratteristiche e, per l'appunto, degli impatti trasversali che ne derivano, ma anche degli interessi che gravitano attorno a queste attività.

Da questa sottovalutazione discende un sistema normativo debole, sia nell'assicurare adeguato controllo in termini preventivi (mancano investimenti su personale, mezzi, banche dati e formazione), sia per consentire un efficace contrasto con l'applicazione di sanzioni realmente dissuasive e commisurate alla reale entità del danno provocato.

Da quanto detto emerge come la perdita di biodiversità deve quindi essere analizzata nella sua complessità, secondo un approccio multidisciplinare, ed affrontata attraverso un sistema organico di misure che consentano di gestire in maniera sistematica, le numerose minacce, dirette e indirette.

ANALISI DEL DDL

Finalità

Il DDL in esame, AS 316, nel modificare l'articolo 40 della legge 28 luglio 2016, n. 154, cosiddetto «collegato agricoltura», muove dalla – riconosciuta e condivisa - necessità di contrastare il bracconaggio ittico diffuso soprattutto nell'Italia settentrionale e centrale e praticato prevalentemente da organizzazioni criminali straniere.

Tale finalità lascia tuttavia trasparire un primo limite relativo all'approccio adottato, consistente nell'eccessiva settorialità non avendo ad oggetto solo il bracconaggio ittico ma addirittura una specifica e peculiare tipologia di attività criminale, peraltro tendenzialmente circoscritta da un punto di vista geografico, pur se preoccupante per le caratteristiche correttamente riportate nella relazione che accompagna la proposta in discussione e confermate, da ultimo, dal sequestro ad opera dei Carabinieri del Raggruppamento CITES, di 700 kg di pesce illecitamente pescato nell'area del Delta del Po.

Trattandosi di un testo di legge di carattere nazionale, ed essendo il fenomeno del bracconaggio ittico e più in generale, del bracconaggio, particolarmente diffuso in tutto il Paese e per sua natura trasversale ed interconnesso con molteplici altri fenomeni, non solo di tipo criminale, si ritiene più utile elaborare una proposta che affronti il problema nel suo complesso.

Ciò è vero non solo con riferimento al bracconaggio in sé, ma anche alle ripercussioni che dallo stesso derivano e che sono alla base della proposta in discussione, con riferimento *in primis* ai rischi per la salute. Nel testo si legge, infatti, che *“Stante il sistema di autocertificazione vigente in ambito di pesca professionale, i pescatori di frodo, muniti di licenza, riescono ad aggirare con facilità i controlli sull'igiene degli alimenti, arrivando a commercializzare prodotti potenzialmente pericolosi per la salute dei consumatori”*.

Ebbene, tale pratica, fondata sull'autocertificazione è la medesima prevista, ad esempio, con la Legge della regione Lombardia 6 giugno 2022, n. 12, con la quale si consente la cessione ai ristoranti, da parte di cacciatori, di esemplari di avifauna dagli stessi abbattuti, senza che sugli stessi siano stati effettuati i necessari controlli sanitari essendo sufficiente, per l'appunto, un'autocertificazione del cacciatore.

Per tale ragione il WWF intende cogliere questa occasione per invitare la Commissione ad affrontare la materia con un approccio più ampio, tale da rendere le relative misure più efficaci a tutela del trasversale complesso di beni giuridici e interessi costituzionalmente rilevanti lesi da queste condotte criminali.

A questo fine saranno orientate le valutazioni e le proposte emendative che seguono.

Fauna ittica/organismi acquatici

Nel testo del DDL inizialmente si utilizza il termine “organismi acquatici” (art. 1, comma 1, lett. a) ma successivamente viene abbandonata questa locuzione e sostituita con “fauna ittica”; infine (art. 1, comma 1, lett. c), viene usato il termine “animali”.

Per garantire coerenza al testo, per non lasciare “scoperti” dalla tutela legislativa quegli “organismi acquatici” (o esemplari della “fauna acquatica”) che zoologicamente non sono ricompresi nella classe dei “pesci” (es. rettili, anfibi,

molluschi, crostacei ecc.) ma che sono anch'essi vittime di bracconaggio e prelievo illegale, si suggerisce di uniformare in tutto il DDL il riferimento a “organismi acquatici” ovvero “fauna acquatica” (al posto di “fauna ittica”).

Con tale semplice accortezza, inoltre, verrebbe sanata in buona parte una grave lacuna del nostro ordinamento (in violazione degli obblighi derivanti dal Convenzioni internazionali e normative sovranazionali) in cui non esiste una normativa di tutela della c.d. “fauna minore”, come i rettili e gli anfibi, che in realtà minore non è e che subisce drastiche diminuzioni di popolazioni anche riferite a specie già particolarmente in declino, di fatto esclusivamente affidata a sporadici interventi legislativi di alcune Regioni più sensibili alla conservazione della biodiversità.

Vigilanza

Come noto, la figura della Guardia Particolare Giurata Volontaria Ittica è prevista in primo luogo dall'art. 31 del Regio Decreto n. 1604 del 8/10/1931 (Testo unico delle leggi sulla pesca, attualmente ancora in vigore) che recita: “*Le Province, i Comuni, i Consorzi, le Associazioni e chiunque vi abbia interesse possono nominare e mantenere, a proprie spese, agenti giurati per concorrere alla sorveglianza sulla pesca tanto nelle acque pubbliche, quanto in quelle private. Gli agenti debbono possedere i requisiti determinati dall'art. 81 del regolamento 20 agosto 1909 n. 666 (oggi art. 138 R.D. 18.06.1931 n. 773), prestare giuramento davanti al pretore, ed essere singolarmente riconosciuti dal prefetto. Essi, ai fini della sorveglianza sulla pesca, hanno qualità di agenti di polizia giudiziaria*”.

Nel DDL (art. 1, comma 1, lett. c) si fa riferimento alle “*guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale riconosciute, ai sensi delle leggi vigenti, dalle regioni e dagli enti locali*”, con una formulazione alquanto generica e non priva di possibili difficoltà applicative ed interpretative. Dunque, si suggerisce di valutare l'opportunità di aggiornare il T.U. Pesca n. n. 1604/1931 oppure, quantomeno, riformulare la citata disposizione del DDL.

Infatti, nel ns. ordinamento le “*Associazioni di protezione ambientale*” sono “*riconosciute*” non già “*dalle regioni e dagli enti locali*” ma dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 del 1986³. Talune Regioni hanno previsto, con propri provvedimenti legislativi, l'istituzione di Guardie ecologiche, ambientali *et similia*, ma sono cosa ben diversa dalle “*guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale*” cui si riferisce il DDL.

Al riguardo, una soluzione potrebbe essere quella di estendere le funzioni di vigilanza a tutti i soggetti (istituzionali e volontari) che già si occupano di vigilanza faunistico-venatoria (in possesso di esperienze specifiche sin dal 1992 e già attive su tutto il territorio nazionale in costante coordinamento con le Amministrazione competenti) e quelli già individuati da altre norme in materia di vigilanza volontaria eco-zoofila.

In tale elenco devono essere inclusi, proprio alla luce della loro particolare competenza in materia, gli agenti e ufficiali delle polizie provinciali e metropolitane e gli agenti dei servizi regionali di vigilanza il cui numero è stato negli ultimi anni sensibilmente ridotto causando enormi problemi in termini di presidio qualificato del territorio in termini di prevenzione e repressione dei crimini ambientali e, nello specifico, di quelli perpetrati in danno alla biodiversità.

Pertanto, si propone di riformulare il comma 7-bis come segue:

«7-bis. *All'accertamento delle violazioni ai divieti di cui ai commi 2, 2-bis e 3 concorrono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica:*

- a) i soggetti ed organi indicati agli articoli 27, commi 1 e 2, e 3 della legge 11 febbraio 1992, n. 157;*
- b) gli Agenti giurati volontari nominati ai sensi dell'articolo 31 del Regio Decreto 8 ottobre 1931, n. 1604;*
- c) le Guardie particolari giurate delle Associazioni protezionistiche e zoofile nominate ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge 20 luglio 2004, n. 189.*

I soggetti di cui alle lettere b) e c) svolgono le attività di vigilanza ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale e secondo le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689».

In questo modo viene assicurato un ampio ventaglio di soggetti già esistenti ed ora autorizzati anche a garantire l'applicazione della presente legge, al fine di raggiungere le finalità di pubblica utilità che si prefigge. Inoltre, la presente

3 Cfr.: www.mase.gov.it/pagina/elenco-delle-associazioni-di-protezione-ambientale-riconosciute

proposta emendativa trova fondamento nel principio di sussidiarietà ex art. 118, ultimo comma, Cost., diventato parte integrante dei precetti costituzionali a seguito della approvazione della L. cost. n. 3/2001. La sussidiarietà in senso orizzontale implica la coesistenza di una pluralità di soggetti pubblici e privati, in cui le organizzazioni *non profit* sono chiamate a concepirsi quali *partners* delle autonomie locali, con esse impegnate congiuntamente nell'esplicazione di servizi di interesse generale.

Sanzioni

Per quanto attiene all'apparato sanzionatorio, non si rinvergono sostanziali innovazioni rispetto alla disciplina previgente.

Posto che le fattispecie previste sono tutte ricomprese nel novero dei reati contravvenzionali, si ritiene opportuno, considerate le caratteristiche e la gravità delle condotte illecite punite, non prevedere la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda al fine di non aprire la possibilità all'applicazione della oblazione facoltativa, di cui all'art. 162-bis c.p., che, soprattutto con riferimento ad attività illecite da cui derivano ingenti guadagni, come quelle in esame, consentirebbe l'estinzione del reato a fronte del pagamento di somme di denaro irrisorie.

Con riferimento al comma 6, non si condivide l'approccio per cui, le violazioni di cui al comma 2, lettere *d)*, *e)* e *f)*, commesse da soggetti titolari di licenza di pesca professionale nei laghi di cui all'allegato 1, nelle acque salse o salmastre o lagunari, il sequestro e la confisca dei natanti e dei mezzi di trasporto e di conservazione del pescato si applichino limitatamente ai casi di recidiva.

Si suggerisce, infine, la previsione di specifiche circostanze aggravanti connesse al numero di esemplari illecitamente prelevati e allo status di protezione riferito alla inclusione della specie nelle categorie di minaccia della lista rossa della Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN).