

LIBRO BIANCO

“Caccia e Conservazione degli uccelli selvatici nell’Unione europea”

Preparato ed adottato dall’*Associazione Europea per le Cacce Tradizionali (AECT)* – in stretta collaborazione con la **FACE**, la *Federazione delle Associazioni per la Caccia e la Conservazione dell’UE* – quale documento di orientamento per i responsabili politici europei e nazionali sui temi relativi all’applicazione e all’interpretazione della **Direttiva 2009/147/CE** (inizialmente 79/409/CEE) *del Parlamento europeo e del Consiglio sulla salvaguardia degli uccelli selvatici*, in relazione alla caccia.

Prefazione

Metodi di caccia tradizionali, sistemi di caccia regionali, caccia come patrimonio culturale..., non importa quale espressione venga utilizzata per definire queste pratiche, nella maggior parte dei casi radicate nel tempo fin dalle epoche antiche, ma che al giorno d’oggi sono ancora molto presenti in tutta Europa, da nord a sud, da est a ovest. Le loro origini possono talvolta essere ricondotte ai tempi preistorici, o almeno al Medioevo, ma esse si sono evolute attraverso molti secoli senza grandi cambiamenti o semplicemente adottando alcune migliorie rispetto alle tecniche iniziali. Va da sé, pertanto, che queste tradizioni di caccia fanno parte integrante del patrimonio culturale ed etnologico dei Paesi e delle regioni in cui continuano ad essere praticate e trasmesse di generazione in generazione, viaggiando attraverso il tempo come testimoni della storia passata nelle menti e nei ricordi delle persone che vivono nelle campagne.

La maggior parte, se non tutte, di queste tradizioni venatorie regionali sono regolate dalle disposizioni della Direttiva “Uccelli”, adottata nel 1979 dall’Unione Europea (allora Comunità Economica Europea – CEE), e continuano ad essere praticate “sotto regime di deroga”. Tuttavia, in generale si considera che le popolazioni di uccelli in questione sono in uno stato di conservazione favorevole, o in aumento. Chi le pratica è riuscito a diventare “meno predatore” e più “gestore della fauna selvatica” dimostrando così il proprio impegno a preservare una risorsa biologica, senza la quale questa passione cesserebbe di esistere. Perché, allora, bisognerebbe abbandonare o limitare ulteriormente queste pratiche, come vorrebbero tanti movimenti anti-caccia?

Nel momento in cui tendono ad emergere eccessivi nazionalismi, è saggio offrire loro un’ulteriore occasione per trasformare l’Europa in una macchina che punta a distruggere le culture, le tradizioni e un importante patrimonio delle popolazioni locali? Questi metodi di caccia sono testimoni della diversità culturale fra i 28 Stati membri (ad oggi) che compongono l’Unione Europea, una diversità che è parte integrante della ricchezza e della prosperità dell’Europa. Senza ciò l’UE diventa un rullo compressore che distrugge culture nazionali e regionali, cosa che la gente non è in grado e non è disposta ad accettare. È proprio abbracciando e promuovendo questa preziosa diversità che l’UE diventerà più forte e riuscirà a schiacciare l’euroscetticismo.

Avv. Giovanni Bana
Presidente **AECT**

Dr. Michael Ebner
Presidente **FACE**

Riassunto

Il presente *Libro Bianco* valuta per prima cosa l'impatto della Direttiva "Uccelli" 2009/147/CE (inizialmente 79/409/CEE) sulle pratiche sostenibili di caccia agli uccelli in Europa, e in particolare sui metodi tradizionali di caccia, praticati a livello regionale, che consistono nel prelievo "*e altri impieghi misurati*" – "*in condizioni rigidamente controllate e su base selettiva*" – di determinate specie di uccelli "*in piccole quantità*".

Il documento analizza poi le opportunità e le limitazioni per queste tradizioni venatorie regionali, come conseguenza dell'attuazione e, cosa ancora più importante, dell'interpretazione giuridica e politica delle rilevanti disposizioni di questo strumento legale.

Infine, viene formulata una serie di raccomandazioni per i responsabili politici europei, nazionali e regionali, atte a migliorare l'efficacia e l'adempimento della Direttiva per la conservazione degli uccelli selvatici (tra cui la specie cacciabili) e dei loro habitat, tenendo conto delle esigenze sociali, culturali e ricreative.

Contesto

Non può esserci alcun dubbio sul fatto che nel 1970 i promotori della Direttiva "Uccelli" (in particolare a livello del Parlamento Europeo e di alcune ONG per la protezione degli uccelli – con una base attiva nei Paesi del Nord Europa) vollero soprattutto limitare o addirittura vietare pratiche di caccia, la cattura degli uccelli e altri metodi di prelievo dell'avifauna, all'epoca considerati non sostenibili per il loro "carattere massivo e non selettivo", in particolare nell'area mediterranea.

È un dato di fatto che questo strumento giuridico abbia causato una serie di gravi problemi per la caccia agli uccelli in Europa (in relazione alle specie che possono essere cacciate, ai periodi di caccia e ai metodi di caccia) e che molte associazioni venatorie abbiano considerato, e/o ancora considerino, la Direttiva inutile e controproducente.

Un'analisi imparziale del testo può, comunque, portare solo alla conclusione che questa Direttiva – almeno in linea di principio – non è contro la caccia, compresi i metodi di caccia regionali o quelli cosiddetti "tradizionali".

Da dove provengono allora questi conflitti con il mondo venatorio? Nella maggior parte dei casi i problemi per le pratiche di caccia derivano da un'interpretazione eccessivamente restrittiva o addirittura errata di alcune rilevanti disposizioni della Direttiva, sia a livello della Corte di Giustizia dell'Unione europea e di altre Corti, come quelle delle autorità europee e nazionali.

L'esempio più calzante è la Sentenza del Tribunale del 19/01/1994 nella Causa C-435/92 (Richiesta di una *Sentenza pregiudizievole* da parte del *Tribunale Amministrativo* di Nantes, in Francia, a seguito di una procedura avviata dall'ASPAS, un'Associazione per la protezione degli animali selvatici) che ha introdotto il concetto di "protezione totale", che è impraticabile ed illogica sia da un punto di vista giuridico che biologico.

Ma ci sono stati molti altri casi che hanno dimostrato come l'applicazione, l'implementazione e/o l'interpretazione della Direttiva abbiano portato a restrizioni ingiustificate sulle pratiche di caccia, in particolare a livello regionale e su quelle con un considerevole valore socio-culturale e tradizionale. Bisogna riconoscere che almeno un certo numero di tali restrizioni sono state ispirate principalmente a livello politico e non sulla base di esigenze di conservazione, ma hanno chiaramente ignorato "*i requisiti culturali ... economici e ricreativi*" e pure quelli "*scientifici*", come

previsto dall'Articolo 2 della Direttiva.

Quando è stata adottata circa 40 anni fa, la Direttiva era certamente innovativa nel suo approccio alla conservazione degli uccelli selvatici, *tra l'altro* focalizzando la sua attenzione sulla protezione degli habitat, con il suo esplicito riferimento ai “*requisiti culturali ... economici e ricreativi*” e utilizzando un sistema di “catalogazione positiva” (nel senso che solo le specie indicate non beneficiano della protezione totale – differenziandosi dagli allegati più classici che elencano semplicemente le specie protette). Ma l'espressione di alcuni concetti e idee riscontrabili nel testo della Direttiva indicano che era anche un prodotto del suo tempo e che esprimeva la “cultura ecologica” di quei giorni, vale a dire l'assenza del concetto di *biodiversità* (che ha una portata molto più ampia del semplice concetto di “natura”) e di conoscenza di alcuni aspetti tecnici essenziali delle pratiche di caccia.

Il riferimento che viene fatto nel suo Allegato IV al termine “*specchietti*” (per adescare le Allodole – *Alauda arvensis*) – in analogia con la Convenzione di Berna, adottata nello stesso 1979, che li definisce erroneamente come “*dispositivi abbaglianti*” – come mezzo “*utilizzato su larga scala o per la cattura o l'uccisione non selettive*” illustra questa mancanza di esperienza. Tali specchietti non sono realmente “abbaglianti” per le Allodole, ma servono solamente a stimolare il loro interesse, tramite il loro movimento rotatorio irregolare. Ed è proprio per questo che solo le Allodole potrebbero esserne attratte, aumentando il carattere di selettività di questa tecnica. Questo vale in ogni caso anche per i termini “*vischio*” e “*reti*” menzionati nello stesso Allegato, metodi per i quali la scala di selettività è soprattutto il risultato di *come* vengono utilizzati.

Infine, è importante sottolineare – in un momento in cui l'impatto negativo di un'estrema unificazione europea viene percepito da sempre più cittadini come una minaccia alla loro identità culturale – il “deficit democratico” di uno strumento giuridico, ideato e redatto quasi quarant'anni fa da, e per, 9 Stati membri, ma oggi applicabile a 28 Paesi, che coprono un'area bio-geografica molto più ampia e molto più diversificata, senza aver avuto, in tutto questo periodo, il minimo adattamento del suo testo in base “*al progresso tecnico e scientifico*” – come testualmente definito nell'Articolo 15 della Direttiva.

Lo scopo di questo *Libro Bianco* è quindi quello di analizzare questi problemi di interpretazione e di implementazione, di individuare le priorità per la conservazione degli uccelli selvatici, di esaminare le disposizioni della Direttiva che sono particolarmente rilevanti per le pratiche e le tradizioni venatorie regionali sostenibili e, infine, di formulare una serie di proposte per far funzionare la Direttiva in armonia con queste pratiche e tradizioni.

Dati sulla caccia in Europa

La caccia è una forma legittima, democratica e popolare di svago nella natura, un'attività oggi praticata con piacere da circa sette milioni di persone, uomini e donne di ogni età, origine e provenienza, in tutta Europa. Si tratta di una delle più antiche forme di utilizzo sostenibile delle risorse naturali rinnovabili e fornisce significativi benefici sociali, culturali, economici e ambientali in tutta Europa. I cacciatori europei sono motivati da aspetti ricreativi, utilitaristici e sociali, con un'enfasi su tali elementi che varia di regione in regione.

Conservazione

La caccia sostenibile rappresenta un forte incentivo per sostenere il mantenimento degli habitat e delle specie. Molti dei più importanti siti della fauna selvatica in Europa sono sopravvissuti alla pressione dello sviluppo e alla distruzione a causa di interessi economici nella gestione della

selvaggina. Spesso i cacciatori contribuiscono alla conservazione della selvaggina e di altre specie attraverso, ad esempio, la tutela e la costituzione di habitat idonei e il controllo dei predatori di mammiferi e di uccelli. Le conseguenze positive della caccia e della gestione della selvaggina sono più evidenti nei confronti di specie stanziali, ma anche nei confronti della fauna migratoria, come è il caso di molte zone umide che sono state attivamente gestite per la selvaggina d'acqua.

In questo contesto, consentire la caccia ad una specie può fornire un forte incentivo alla gestione degli habitat e a dedicarsi agli altri fattori che influiscono sul declino della relativa popolazione, contribuendo, quindi, all'obiettivo di riportare questa popolazione ad un favorevole stato di conservazione. Inoltre, le misure adottate per migliorare le condizioni delle specie oggetto di caccia possono non solo aumentare il rendimento di una caccia sostenibile ma anche creare benefici ad altri animali e piante che hanno necessità ecologiche simili.

Al fine di fornire una visione d'insieme del contributo dei cacciatori alla conservazione, il Rapporto del Manifesto della Biodiversità FACE (2015) ha valutato quasi 200 casi di studio europei di vari progetti di conservazione intrapresi da cacciatori e dimostra anche il legame tra queste azioni di conservazione condotte dai cacciatori con quattro dei sei obiettivi della *Strategia dell'UE per la Biodiversità al 2020*.

Aspetti socio-economici

Dal punto di vista economico si considera che la caccia ricreativa abbia un significato rilevante per le aree rurali in Europa. Ad esempio:

- Nel 2008 è stato stimato che la caccia ha un valore di circa 16 miliardi di Euro l'anno all'interno dell'UE.
- Nel 2015 il valore economico della caccia in Francia è stato di 3,6 miliardi di Euro, garantendo 25.800 posti di lavoro.
- Uno studio in Irlanda dimostra che i cacciatori hanno contribuito con 111,6 milioni di Euro all'economia irlandese nel 2007, di cui l'80-90% è stato speso nelle aree rurali.
- In Italia la spesa totale annua sostenuta da 850.000 cacciatori è stimata in 3,26 miliardi di Euro e la caccia e il tiro creano inoltre quasi 43.000 posti di lavoro in totale.
- Nel Regno Unito un recente studio ha dimostrato che l'attività faunistico-venatoria contribuisce per 2,5 miliardi di Sterline (3,2 miliardi di Euro) all'economia britannica. Ulteriori 250 milioni di Sterline (circa 295.000.000,00 di Euro) ogni anno viene speso per le attività di conservazione grazie alla caccia. Tali attività sono ad alta intensità di manodopera e rappresentano circa 3,9 milioni di giorni di lavoro dedicati ad attività di conservazione, pari a 16.000 posti di lavoro a tempo pieno.
- Attraverso la loro Confederazione nazionale, i cacciatori greci finanziano le attività di 400 Guardie venatorie nella gestione ambientale e nella lotta contro le attività illegali, per una stima di 7.000.000 di Euro all'anno.

Il ruolo socio-economico della caccia è diventato particolarmente rilevante poiché le politiche europee sono sempre più concentrate sulla creazione di approcci diversi allo sviluppo economico nelle zone rurali. In questo senso la politica di sviluppo rurale europea mira a produrre non solo cibo ma anche a sostenere i paesaggi rurali, a proteggere la biodiversità, a generare occupazione e a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali – tutti aspetti a cui, senza eccezione, la caccia può offrire un contributo reale.

Cultura

In tutta Europa esiste una varietà di metodi, tradizioni e culture di caccia diversi. Questi hanno spesso una notevole importanza nazionale o regionale per la caccia e arricchiscono la diversità del

paesaggio in Europa. Questa diversità nella cultura venatoria può anche avere delle applicazioni pratiche nel conservare la conoscenza locale e nel continuare a fornire benefici di carattere ricreativo e occupazione rurale.

La diversità di questi metodi, tradizioni e culture accresce la necessità dell'applicazione diversificata della gestione della fauna selvatica e della regolamentazione della caccia in Europa, con sufficiente flessibilità per consentire al fondamentale principio di *sussidiarietà* dell'UE di funzionare. In questo contesto il concetto di solidarietà è essenziale quando si considerano i diversi metodi di caccia legali, le tradizioni e le culture in Europa.

Per quanto riguarda i “requisiti culturali” ai quali la Direttiva “Uccelli” si riferisce esplicitamente, è utile sottolineare gli impegni dell'Unione Europea nel promuovere la diversità culturale. Ad esempio l'UE fa parte della *Convenzione sulla Protezione e la Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali* dell'UNESCO (2005) la quale ha evidenziato:

- *Consapevole che la diversità culturale costituisce un patrimonio comune dell'umanità e dovrebbe essere curata e preservata per il bene di tutti,*
- *Ricorda che la diversità culturale, che prospera in un contesto di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra popoli e culture, è indispensabile per la pace e la sicurezza a livello locale, nazionale ed internazionale,*
- *Riconosce la necessità di adottare misure per proteggere la diversità delle espressioni culturali, compreso il loro contenuto, soprattutto in situazioni in cui le espressioni culturali possono essere minacciate dalla possibilità di estinzione o di gravi danneggiamenti.*

Considerati tutti questi elementi, qualsiasi osservatore imparziale si chiederà che senso ha limitare o vietare tali pratiche di caccia sostenibile.

La leggenda della “strage degli uccelli” a causa delle tradizioni venatorie regionali

Per avere un'idea del reale impatto della caccia su una popolazione di uccelli basta solo guardare ad una specie come il Fringuello (*Fringilla coelebs* – specie non elencata nell'Allegato II della Direttiva e che quindi non può essere considerata come “selvaggina oggetto di caccia”, ma solo prelevata in regime di deroga), di cui esistono tra i 130 e i 240 milioni di coppie nidificanti in Europa – stabili o in aumento (Fonte: *BirdLife International* “Uccelli in Europa” 2004).

Questa popolazione produce ogni anno \pm 500 milioni di giovani (da 4 a 6 giovani per nidiata, salvo la mortalità giovanile) cosicché ogni autunno circa tre quarti di miliardo di fringuelli lasciano le loro zone di riproduzione per migrare verso sud. La primavera successiva, e cioè dopo la mortalità invernale e quella che si verifica durante la migrazione di ritorno, la popolazione che si appresta a nidificare rimarrà tuttavia allo stesso livello dell'anno precedente. Un prelievo ben regolato e ragionevole attraverso la caccia (ad esempio a livello regionale dell'ordine di 100.000 uccelli, o ben inferiore all'1% della mortalità totale) rientra in un meccanismo di mortalità compensatoria, nel senso che tale caccia non aumenta la mortalità globale della popolazione interessata. O, in altre parole: gli uccelli moriranno, indipendentemente dal fatto che vengano cacciati o meno. Ed è proprio alla luce di questi numeri (essendo analoghi anche per altre specie di uccelli) che le accuse nei comunicati stampa e in altre campagne, che dipingono le tradizioni venatorie regionali come “massacri”, andrebbero verificate.

Il fuorviante approccio della “caccia illegale”

Il concetto di “caccia illegale” è un ossimoro. Per definizione la caccia è, e deve essere, un’attività legale; altrimenti non è caccia, ma dovrebbe essere definita bracconaggio, crimine ambientale o cattiva azione. Gli organismi internazionali come il Consiglio d’Europa, l’Unione Europea o la Convenzione di Bonn sulle specie migratrici lo hanno capito perché da diversi anni si riferiscono solo *all’uccisione e al prelievo illegali*, senza confonderli con le attività di caccia legale e ben regolamentate.

Bisogna anche essere consapevoli del fatto che ogni attività può essere illegale solo in relazione ad un quadro normativo chiaro e direttamente applicabile. Spesso certi metodi o pratiche venatorie sono accusati dai gruppi di attivisti di essere “illegali” perché non in linea con le specifiche disposizioni degli Articoli 7 e/o 8 della Direttiva, mentre in realtà sono tutelati da una *deroga* in debita forma, concessa dallo Stato membro interessato nel pieno rispetto dell’Articolo 9 (1) (c).

La Direttiva “Uccelli” non è direttamente applicabile per i cittadini europei; le sue disposizioni devono prima essere trasposte nella legislazione nazionale prima di diventare legalmente vincolanti per i cacciatori o le altre parti interessate “sul campo”. Un’implementazione incompleta o il mancato rispetto di certe condizioni formali non sono quindi responsabilità dei singoli cittadini, ma solo delle loro autorità competenti. E pertanto il concetto di “legalità” o “illegalità” non si applica alle persone o alle loro attività, che sono in conformità con la normativa vigente in materia.

L’apologo delle culture “latine”

Un’idea sbagliata molto diffusa è quella del carattere esclusivo “latino” o “mediterraneo” di questi cosiddetti metodi di caccia tradizionali. La specificità di tale prelievo di alcune specie di uccelli, in (molto) piccole quantità, spesso senza l’uso di armi da fuoco ma sempre in un modo altamente selettivo e artigianale, è precisamente quello che è stato praticato per generazioni a livello regionale – o anche locale, in tutta Europa – sia al nord che al sud, ad ovest o a est.

L’esempio più classico è l’antica arte della falconeria – riconosciuta nel 2012 dall’UNESCO come Patrimonio Culturale Immateriale dell’Umanità (vedasi anche <http://www.unesco.org/culture/ich/en/RL/falconry-a-living-human-heritage-00732>) che può, per definizione, essere praticata solo “in regime di deroga” poiché richiede l’utilizzo di specie di uccelli rapaci rigorosamente protette.

Un altro esempio è la cattura della Pernice bianca (*Lagopus mutus*) con lacci primitivi, praticata da secoli da parte delle comunità rurali in Lapponia (in maniera molto simile all’intrappolamento dei Turdidi (*Turdidae*) in circa 60 villaggi, pari al 15%, del Dipartimento delle Ardenne francesi), e per cui la Convenzione di Berna ha previsto dal 1979 un’eccezione generale e permanente nella sua Appendice IV.

La ricerca tradizionale delle prime uova di Pavoncella (*Vanellus vanellus*) nel nord dei Paesi Bassi (nella provincia del Friesland), proprio all’inizio del loro periodo di deposizione, è stato anche riconosciuto dalla Corte di Giustizia dell’UE e dalla Commissione Europea come benefica per la specie, perché è seguita da un lungo periodo di “nazorg” o di monitoraggio e di cure.

Le uova e le piume della Pulcinella di mare (*Fratercula arctica*) vengono tradizionalmente raccolte, e la specie è anche cacciata nelle Isole Fær Øer e in Islanda (quest’ultimo Paese ha una

popolazione di 10 milioni di uccelli).

Tutte queste tradizioni di caccia hanno in comune il fatto che vengono praticate in maniera sostenibile, senza alcuno scopo di lucro, e non hanno lo scopo di ridurre o tenere sotto controllo le popolazioni di uccelli “nocivi”. Ciò che questi cacciatori vogliono è poter continuare e tramandare queste pratiche ancestrali che sono profondamente radicate nella loro cultura e tradizione, e segnate da una vera passione e dal rispetto dei valori, tra cui l’amore per la natura e la sua fauna.

Pretendere che il divieto di questi metodi, o la sostituzione con altri più “moderni”, rappresenterebbe un’ *“altra soluzione soddisfacente”* semplicemente non è serio, e contrario agli obiettivi della Direttiva che i suoi autori avevano in mente. Oppure, sarebbe logico costringere tutti gli europei a diventare vegetariani e astemi con la giustificazione che si tratta di un’ *“altra soluzione soddisfacente”* alle nostre tradizioni culinarie?

Importanza della Direttiva per la caccia sostenibile in Europa

Un’analisi imparziale del testo della Direttiva può solo portare alla conclusione che – almeno in linea di principio – non è contro la caccia. Essa ritiene che la caccia “...*costituisce uno sfruttamento accettabile*”, riconosce che “*per l’importanza che possono avere alcune situazioni specifiche, occorre prevedere la possibilità di deroghe*”, tutela “*la protezione, la gestione e il controllo di queste specie e ne disciplina lo sfruttamento*” e stabilisce che “*gli Stati membri dovranno tenere conto delle esigenze economiche e ricreative*”.

Piuttosto che tentare di produrre un ulteriore rapporto o uno studio sul significato e la portata delle disposizioni chiave della Direttiva, questo *Libro bianco* presenta qui un’analisi letterale, quasi un riassunto parola per parola, del “*Documento guida sulla caccia ai sensi della Direttiva del Consiglio 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici*” (2008) della Commissione Europea.

La Direttiva del Consiglio 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici (la cosiddetta “Direttiva Uccelli” – attualmente 2009/147/CE) riconosce pienamente la legittimità della caccia agli uccelli selvatici come forma di uso sostenibile. La caccia è un’attività che offre notevoli benefici sociali, culturali, economici e ambientali in diverse regioni dell’UE.

Ci sono state molte polemiche e, negli ultimi anni, qualche confronto sulla compatibilità della caccia con determinati requisiti della Direttiva. La polemica è spesso alimentata da interpretazioni divergenti di tali requisiti. Pertanto la Commissione ha lanciato nel 2001 un’ “Iniziativa sulla Caccia Sostenibile”, allo scopo di fornire maggior chiarezza e migliorare la comprensione degli aspetti giuridici e tecnici della disposizioni della Direttiva in materia di caccia, e di sviluppare un programma scientifico, di conservazione e sensibilizzazione sulle misure volte a promuovere la caccia sostenibile ai sensi della Direttiva.

Questo documento di orientamento mira a soddisfare uno degli obiettivi principali di questo processo di dialogo, fornendo un maggiore chiarimento dei requisiti della Direttiva in materia di caccia, nell’ambito del quadro giuridico esistente e fortemente basata su principi scientifici e dati e lo scopo di conservazione globale della Direttiva. La guida si propone di spiegare i principi ecologici su cui si fonda la gestione della caccia secondo la Direttiva e si avvale dei migliori dati

scientifici disponibili, sebbene si riconosca che la mancanza di dati scientifici di buona qualità crei un vincolo nella misura in cui si cerca di gestire le popolazioni correttamente e accuratamente. Essa riconosce che la gestione della caccia è di competenza degli Stati membri, compreso il loro ruolo nel determinare i periodi di caccia nel proprio territorio in conformità con i requisiti della Direttiva.

La Direttiva è uno strumento di ampia gamma finalizzato alla conservazione generale degli uccelli selvatici nell'Unione Europea. Rivolgendosi ai diversi aspetti della conservazione (compresi la salvaguardia per gli habitat, i controlli sul commercio e la caccia e la promozione della ricerca), segue uno schema standard per questo tipo di strumento giuridico: un preambolo con relazioni, articoli contenenti disposizioni sostanziali, e una serie di Allegati.

Le relazioni nel preambolo rispecchiano la struttura del corpo della Direttiva. Il preambolo è spesso usato come un aiuto per interpretare le disposizioni sostanziali della legislazione secondaria, ed è stato citato dalla Corte a tal proposito in relazione alla Direttiva.

L'Articolo 1 della Direttiva afferma che essa si riferisce alla *“conservazione di tutte le specie di uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale il Trattato si riferisce. Essa si prefigge la protezione, la gestione e il controllo di queste specie e ne disciplina lo sfruttamento”*.

L'Articolo 2 contiene l'obbligo generale per gli Stati membri di *“adottare le misure necessarie per mantenere la popolazione delle specie di cui all'Articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative, o per adattare la popolazione di tali specie a quel livello”*.

Poiché questo articolo impone che la protezione delle specie di uccelli debba essere bilanciato contro altri interessi, è sorta una questione sul fatto che questo articolo contenga una deroga indipendentemente dai requisiti generali della Direttiva. La Corte ha confermato che non è così, tuttavia ammette che l'Articolo 2 non è privo di rilevanza e peso quando si considera l'interpretazione di altre disposizioni della Direttiva. A tal proposito le sue disposizioni hanno valore come guida e orientamento generale su ciò che la Direttiva impone e consente.

Gli Articoli 3 e 4 si riferiscono alla conservazione degli habitat. Essi comprendono disposizioni relative alla prevenzione del disturbo significativo all'interno di aree di protezione speciale (ZPS) classificate ai sensi dell'Articolo 4 (1) e (2). La Commissione non ritiene che le attività socio-economiche – di cui la caccia è un esempio – siano necessariamente in contrasto con tali disposizioni. Tuttavia è necessario che tali attività all'interno delle ZPS vengano adeguatamente gestite e monitorate per evitare tale significativo disturbo.

È opportuno tenere conto del principio di proporzionalità nel considerare la questione della caccia ai sensi dell'Articolo 6 della Direttiva Habitat; gli effetti che non sono significativi, in termini di obiettivi di conservazione del sito NATURA 2000, non sono da considerarsi una violazione dell'Articolo 6 (2), della Direttiva Habitat.

La caccia è solo uno dei molti potenziali utilizzi dei siti NATURA 2000, insieme all'agricoltura, la pesca e le altre forme di svago. Non vi è, tuttavia, alcuna presunzione generale contro la caccia nei siti di NATURA 2000 secondo le Direttive Natura. Vi possono essere casi particolari in cui la caccia è incompatibile con gli obiettivi di conservazione dei singoli siti. Ad esempio dove vi è la presenza di specie rare molto sensibili al disturbo o di specie potenzialmente prede. Questi casi possono essere determinati solo sito per sito. La caccia sostenibile può fornire conseguenze benefiche per la conservazione degli habitat all'interno e all'esterno dei siti.

In conclusione, quindi, la Commissione ritiene che le attività di caccia nei siti NATURA 2000 siano essenzialmente questioni di gestione da determinare prevalentemente a livello locale. Questa gestione sarebbe meglio strutturata con un piano di gestione che assicuri che le attività siano compatibili con gli obiettivi di conservazione per cui i siti sono stati designati.

L'Articolo 5 della Direttiva richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie per *“instaurare un sistema generale di protezione per tutte le specie di cui all'articolo 1”*. Il divieto fondamentale di caccia si trova all'Articolo 5 (a) della Direttiva che impone agli Stati membri di vietare in particolare *“l'uccisione o la cattura intenzionale con qualsiasi metodo”*.

L'Articolo 6 (1) contiene il divieto fondamentale del commercio di uccelli protetti ai sensi dell'Articolo 1. In particolare *“gli Stati membri dovranno vietare, per tutte le specie di uccelli di cui all'Articolo 1, la vendita, il trasporto per la vendita, la detenzione per la vendita e l'offerta in vendita di uccelli vivi o morti e di qualsiasi parte o prodotto facilmente identificabile proveniente da tali uccelli”*.

La Direttiva prevede eccezioni ai divieti generali di cui agli Articoli 5 e 6. Il commercio delle specie di cui all'Allegato III della Direttiva è consentito, a condizione che si osservino le condizioni e le limitazioni indicate negli Articoli 6 (2) e (3). In merito alla caccia, le specie elencate nell'Allegato II possono essere cacciate ai sensi dell'Articolo 7 della Direttiva *“per il loro livello di popolazione, il livello di distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità”*.

Laddove una specie non è elencata nell'Allegato II, un'eccezione a quanto vietato nell'Articolo 5 è possibile solo se vengono soddisfatte le esigenze rigorose dell'Articolo 9. L'Articolo 9 consente agli Stati membri di derogare ai fondamentali divieti di cui agli Articoli 5, 6, 7 e 8 a condizione che siano soddisfatte tre condizioni: che non esista altra soluzione soddisfacente; che si applichi uno dei motivi di cui all'Art. 9 (1) (a), 9 (1) (b), o 9 (1) (c); e che vengano soddisfatti i requisiti tecnici di cui all'Articolo 9 (2).

L'Articolo 13 stabilisce che *“l'applicazione delle misure adottate a norma della presente Direttiva non deve provocare un deterioramento della situazione attuale per quanto riguarda la conservazione delle specie di uccelli di cui all'Articolo 1”*. Questo è un esempio di *“clausola di mantenimento di status quo”*. Tali clausole appaiono in un significativo numero di Direttive ambientali comunitarie. Esse hanno lo scopo di garantire che l'attuazione delle Direttive in questione non peggiori lo stato iniziale delle caratteristiche ambientali che si cerca di conservare.

L'Articolo 14 prevede che gli Stati membri possano introdurre misure di protezione più rigorose di quelle previste ai sensi della Direttiva. È importante notare che la facoltà di adottare misure più rigorose non è illimitata. Gli Stati membri devono rispettare le regole del Trattato della Commissione Europea relative alla libertà di commercio, come confermato da una decisione della Corte nella Causa C-169/89, *Procedimento penale contro la Gourmetteria Van den Burg*. Inoltre, dove può essere dimostrato che la cacciabilità di una specie di uccelli è chiaramente legata ai benefici di conservazione per quella e/o per altre specie di uccelli selvatici a seguito di misure di conservazione degli habitat associate alla caccia, può essere opportuno, ove sia previsto un divieto di caccia, considerare gli svantaggi che potrebbero sorgere per la conservazione degli habitat.

DISPOSIZIONI DELL'ARTICOLO 7

L'Articolo 7 consente la caccia ad alcune specie di uccelli. Grazie al livello della loro popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità, la caccia a queste specie è considerata come componente di uno sfruttamento accettabile.

Poiché la caccia agli uccelli in Europa è principalmente un'attività ricreativa e non è generalmente praticata per regolare le popolazioni di uccelli, potrebbe anche essere uno strumento per controllare i danni causati da alcune specie di uccelli.

Gli Stati membri devono garantire che la caccia sia compatibile con il mantenimento delle popolazioni delle specie interessate ad un livello soddisfacente e che la pratica non metta a repentaglio le azioni di conservazione nella loro area di distribuzione. Ciò implica chiaramente che la pratica della caccia non debba rappresentare una significativa minaccia agli sforzi per la conservazione sia delle specie cacciabili che di quelle non cacciabili.

Il concetto di saggio utilizzo delle risorse non è definito nella Direttiva Uccelli. Nel contesto venatorio il concetto di saggio utilizzo implica chiaramente l'utilizzo di un consumo sostenibile con l'accento sul mantenimento delle popolazioni di specie in un favorevole stato di conservazione. Il concetto sembra ben corrispondere alla definizione dell'utilizzo sostenibile stabilito nella Convenzione sulla Biodiversità (CBD): *“l'utilizzo di componenti della diversità biologica in un modo e ad un tasso che non porti al declino a lungo termine della diversità biologica, mantenendo così il suo potenziale atto a soddisfare le necessità e le aspirazioni delle generazioni presenti e future”*. La Direttiva Uccelli è uno degli strumenti giuridici dell'Unione Europea per l'implementazione di questa Convenzione.

La Guida in merito alla questione del saggio utilizzo è stata elaborata sulla base della Convenzione di Ramsar. Nella terza Riunione della Conferenza delle Parti Contraenti la Convenzione (1987) è stata concordata una definizione in cui si afferma che *“il saggio uso delle zone umide è il loro utilizzo sostenibile a beneficio del genere umano in maniera compatibile con il mantenimento delle proprietà naturali dell'ecosistema”*.

Nella Comunicazione della Commissione sul saggio uso e sulla conservazione delle zone umide COM(95)189 l'uso sostenibile delle risorse delle zone umide viene identificato come uno dei punti chiave per tali zone. Viene fatto uno specifico riferimento allo sfruttamento degli uccelli: *“La caccia agli uccelli acquatici nelle zone umide europee è un'attività diffusa e svolta nel tempo libero e può essere un'importante fonte di reddito per i proprietari delle zone umide. Giustamente, le Associazioni venatorie stanno diventando un importante volano per la conservazione delle zone umide. Il principio di usare la risorsa degli uccelli acquatici in modo sostenibile può sostanzialmente contribuire alla conservazione delle zone umide. Questi sono anche gli aspetti contemplati dalla Direttiva del Consiglio [...] sulla conservazione degli uccelli selvatici”*.

La nozione di saggio utilizzo dovrebbe anche includere il ruolo positivo che può derivare dalla gestione della selvaggina. Ciò implica una serie di misure quali la previsione di habitat migliori, una migliore nutrizione, una minore predazione, meno malattie o meno bracconaggio, tutti elementi che migliorano le condizioni di vita delle specie cacciabili e delle altre specie. Pertanto, mentre il prelievo annuale può eliminare una proporzione piuttosto grande della popolazione, questa può essere compensata da incrementi dovuti ad una minor mortalità naturale e/o a un miglior tasso di riproduzione.

Le buone pratiche di gestione, in base al principio del saggio utilizzo, dovrebbero anche tener conto delle necessità delle specie non cacciabili e dell'ecosistema. Ciò può determinare che popolazioni di

selvaggina e di altre specie nei territori gestiti siano significativamente maggiori rispetto a quelle nelle aree non gestite.

Alcuni dei più importanti siti di fauna selvatica in Europa sono sopravvissuti alle pressioni dello sviluppo e della distruzione grazie agli interessi prodotti dalla gestione della selvaggina. Ad esempio il Regno Unito possiede le più grandi brughiere di erica di tutta Europa in gran parte grazie al valore della caccia alla Pernice, che ha fornito una solida base per prevenire la perdita di questo habitat a causa del rimboschimento commerciale e di altre minacce. In Spagna le residue popolazioni di Aquila imperiale spagnola (*Aquila adalberti*) sono principalmente sopravvissute nelle grandi tenute di caccia private, dove l'attività venatoria si rivolgeva soprattutto alla grande selvaggina. In Francia, le popolazioni selvatiche di Starna (*Perdix perdix*) sono molto consistenti in alcune regioni ad agricoltura intensiva (ad esempio *Beauce, Picardie*) grazie agli sforzi di gestione, in particolare per la creazione di migliaia di ettari 'riservati alla selvaggina' finanziati dai cacciatori.

La caccia può quindi sostenere la conservazione attraverso un saggio utilizzo. I passi fatti per migliorare le condizioni delle specie oggetto di caccia non solo possono migliorarne il rendimento sostenibile, ma anche portare beneficio ad una serie di altri animali e piante che hanno esigenze simili. Un bosco gestito per il Fagiano (*Phasianus colchicus*) è molto diverso rispetto ad un bosco gestito esclusivamente per la silvicoltura. Le siepi ai margini dei campi, gestite per aiutare le Starne (*Perdix perdix*), creano beneficio anche ai fiori selvatici, alle farfalle e ad altri invertebrati.

Le specie di uccelli possono essere considerate in uno sfavorevole stato di conservazione quando la somma dei fattori che intervengono su tali specie influisce negativamente a lungo termine sulla distribuzione e sulla consistenza delle sue popolazioni. Ciò potrebbe includere una situazione in cui i dati dinamici sulla popolazione dimostrano che la specie non si stia mantenendo a lungo termine quale componente vitale del suo habitat naturale. Generalmente non è consigliabile, ovviamente, la caccia a queste specie o popolazioni, anche se la caccia non è la causa né contribuisce al loro stato di conservazione sfavorevole. Tuttavia, consentire la caccia ad una specie può costituire un forte incentivo per la gestione degli habitat e per indirizzarsi verso altri fattori causa del declino della popolazione, e, quindi, contribuire all'obiettivo di ripristinare lo stato favorevole delle stesse popolazioni.

L'ottavo considerando del preambolo della Direttiva Uccelli suggerisce che non si possa far riferimento principalmente ad un utilizzo ricreativo ma alla gestione delle popolazioni finalizzata alla conservazione della specie: *“Poiché la conservazione è finalizzata alla protezione a lungo termine e alla gestione delle risorse naturali quale parte integrante del patrimonio dei popoli europei; poiché rende possibile il controllo delle risorse naturali e gestisce il loro utilizzo sulla base delle misure necessarie per il mantenimento e l'adeguamento degli equilibri naturali tra le specie per quanto sia ragionevolmente possibile”*.

Inoltre, l'Articolo 1 fa riferimento alla “protezione, gestione e controllo”, mentre ai sensi dell'Articolo 2 si devono adottare misure atte a mantenere o ad adattare le popolazioni ad un livello *“che corrisponda in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative”*. Ciò potrebbe significare che il controllo non è focalizzato solo sugli “equilibri tra le specie” ma potrebbe anche mirare alla tutela degli interessi economici (ad esempio la prevenzione dei danni).

DISPOSIZIONI DELL'ARTICOLO 9

Le deroghe sono delle “eccezioni” che consentono una certa flessibilità nell’applicazione di una legge. Un numero limitato di attività di norma vietate ai sensi della Direttiva Uccelli (Articoli 5-8) è ammissibile tramite tali deroghe, quando esistono o possono insorgere particolari problemi o situazioni. Tali deroghe devono essere giustificate in relazione agli obiettivi generali della Direttiva e devono rispettare le specifiche condizioni per le deroghe descritte nell’Articolo 9. Gli Stati membri non devono consultare la Commissione prima di applicare deroghe, ma hanno l’obbligo di segnalarle tutte in specifiche relazioni annuali alla Commissione europea.

Come è stato osservato sopra, le deroghe sono possibili solo nei casi in cui non vi è altra soluzione soddisfacente. Un’analisi sul fatto che non vi sia “altra soluzione soddisfacente” si può considerare suddivisa in tre parti: Qual è il problema o la specifica situazione da risolvere? Esistono altre soluzioni? E nel caso: queste soluzioni sono in grado di risolvere il problema o la specifica situazione per cui è stata richiesta la deroga?

La Causa C-10/96, *Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux ASBL, Société d’Etudes Ornithologiques AVES ASBL v. Région Wallonne* – è la più esauriente sentenza della Corte di Giustizia fino ad oggi in merito a “nessun’altra soluzione soddisfacente” e costituisce un notevole contributo in qualsiasi analisi generale su come si dovrebbe affrontare questa condizione. Nell’analizzare la questione delle altre soluzioni, la Corte ha rilevato che le azioni consentite in virtù della deroga (in questo caso la cattura degli uccelli selvatici per scopi ricreativi) fossero un esempio di “impiego misurato” e quindi rientravano nei motivi esaustivi di cui al procedimento C-118/94¹.

È evidente che, laddove esista un’altra soluzione, si dovranno proporre forti argomentazioni a sostegno della tesi del non “soddisfacente”. In questo contesto il termine “soddisfacente” può essere interpretato come una soluzione che risolve il particolare problema di fronte alle autorità nazionali, e che allo stesso tempo rispetta, per quanto possibile, i divieti previsti dalla Direttiva. La determinazione dell’esistenza di un’altra soluzione soddisfacente in una data situazione effettiva, ovviamente, spetta alla Corte nazionale. Qualsiasi determinazione per cui un’altra soluzione non sia soddisfacente dovrebbe basarsi su fattori oggettivamente verificabili e si dovrebbe porre molta attenzione alla loro valutazione tecnica e scientifica.

Nel caso della caccia ricreativa, ciò è indissolubilmente legato alla questione se tale caccia possa essere considerata un “impiego misurato” in base all’Articolo 9 (1) (c).

¹ *Il ragionamento della Corte comprende quanto segue: “15. Si deve innanzitutto rilevare che la Corte ha tenuto, al paragrafo 38 della sua sentenza pronunciata nella causa 262/85 Commissione contro Italia [1987], ECR 3073, che la cattura e la vendita di uccelli selvatici al fine di detenerli per essere utilizzati come richiami vivi o per attività ricreative in fiere e mercati possono costituire un impiego misurato, autorizzato dall’articolo 9(1)(c) della Direttiva. 16. Pertanto non si può escludere che la cattura di certe specie protette a scopi ricreativi, come quella intesa a permettere agli appassionati di rifornire le loro voliere, possa anche costituire un impiego misurato all’interno del significato dell’art. 9(1)(c).”*

La Corte di giustizia nella sentenza della Causa C-182/02, ha confermato che la caccia ricreativa può costituire un “impiego misurato”.

Alla luce di questa decisione della Corte, si richiede che venga esaminata per valutare se esistano fattori oggettivamente verificabili e considerazioni scientifiche e tecniche che giustifichino la deroga per la caccia, sulla base del fatto che non vi è altra soluzione soddisfacente per una specifica situazione.

Ad esempio, per alcune specie, dal punto di vista della conservazione, può essere meno dannoso consentirne una caccia limitata nei periodi di chiusura piuttosto che durante la normale stagione di caccia.

L'assenza di specie in determinate regioni durante i normali periodi di caccia a causa di schemi di migrazione può anche essere un fattore da considerare. Nella sentenza della Causa C-182/02 la Corte non ha escluso la possibilità della caccia in deroga al di fuori dei periodi normali fissati secondo l'Articolo 7. Tale caccia sarebbe ammissibile nei "territori" non frequentati dagli uccelli durante il normale periodo di caccia. L'individuazione dei territori in cui tali deroghe possono essere applicate dovrebbe essere fatto su una scala legata al movimento e alla distribuzione delle specie in questione. Esso dovrebbe anche tenere conto delle opportunità di caccia alle particolari specie all'interno di una determinata regione.

Ogni deroga dovrebbe essere valutata caso per caso. Per alcune specie migratrici che non trascorrono l'inverno in uno Stato membro, in tale territorio potrebbero esserci delle buone opportunità di una stagione di caccia, mentre la specie è in migrazione post-nuziale. Questo è un fattore importante da tenere in considerazione per consentire periodi di caccia al di fuori normali periodi previsti.

Nel considerare se esistano fattori oggettivamente verificabili può anche essere opportuno che nelle valutazioni scientifiche e tecniche si tenga conto delle conseguenze benefiche per la conservazione delle specie di uccelli che possono derivare da un esercizio previsto della deroga. Ad esempio, i cacciatori possono prendersi cura a titolo volontario degli habitat di caccia, offrendo nidi artificiali in grandi quantità e procurando cibo supplementare al momento giusto. La gestione delle estensioni di erica nelle zone montane e il legittimo controllo dei predatori quale conseguenza della gestione della selvaggina non va solo a vantaggio della Pernice bianca scozzese (*Lagopus lagopus*) ma anche di una maggiore conservazione dell'ambiente.

Articolo 9 (1) (c). Deroghe

L'Articolo 9 (1) (c) consente l'utilizzo di deroghe per la cattura, la detenzione o altro ragionevole utilizzo di determinate specie di uccelli. Oltre alle condizioni generali, vi sono quattro condizioni specifiche che devono essere rispettate al fine di applicare una deroga ai sensi dell'Articolo 9 (1) (c). Essa deve rappresentare un "*ragionevole utilizzo/impiego misurato*". Essa deve riguardare "piccole quantità". Può essere consentita solo se eseguita in "*condizioni controllate*". Infine deve essere praticata su "*base selettiva*". La sentenza della Corte nella Causa C-60/05 chiarisce diversi punti in merito alle condizioni di cui all'Articolo 9 (1) (c) e il tipo di quadro amministrativo nazionale richiesto per l'effettiva attuazione di tale disposizione².

² Sentenza dell'8 giugno 2006, *WWF Italia e altri, Causa C-60/05, Racc. del 2006, p. 5083.*

- **"Certi uccelli"**

Mentre si dice che questa deroga può essere applicata a "*certi uccelli*", questi non vengono specificati nella Direttiva. Nei negoziati che hanno portato all'adozione della Direttiva si faceva riferimento alla necessità di prevedere una deroga per consentire il prelievo di uccelli rapaci per la falconeria³. Tuttavia, si può concludere che questa deroga può essere applicata anche ad altre specie di uccelli per le quali è giustificato un impiego misurato.

3 *Il Comitato Economico e Sociale, nel suo parere sulla proposta di una Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli del 25 maggio 1977 (O.J. N. C 152/3 del 29.6.77), affermava che “2.8.1. L’assenza di una possibilità di derogare in ordine al prelievo di rapaci per la falconeria è stata considerata. È stato fatto notare alla Commissione che la falconeria era un legittimo e antico sport che, se adeguatamente controllato, non danneggiava né le popolazioni dei rapaci né le popolazioni di uccelli cacciati con la falconeria. Si dovrebbero pertanto adottare alcune disposizioni per consentirne la continuazione in maniera controllata”.*

- **“Impiego misurato”**

È fondamentale chiedersi se la caccia possa rappresentare un “impiego misurato” ai fini dell’applicazione dell’Articolo 9 (1) (c). A questa domanda ora è stata data risposta da parte della Corte nella Causa C-182/02 *Ligue pour la protection des oiseaux e altri*. Sulla base di una giurisprudenza precedente, la Corte ha affermato che “È chiaro da quanto sopra che la caccia agli uccelli selvatici per fini ricreativi durante i periodi di cui all’Articolo 7 (4) della Direttiva può rappresentare un impiego misurato autorizzato dall’Articolo 9 (1) (c) di tale Direttiva, così come la cattura e la vendita degli uccelli selvatici anche al di fuori della stagione di caccia al fine di detenerli per utilizzarli come richiami vivi o per utilizzarli a fini amatoriali nelle fiere e nei mercati”.

L’impiego misurato non è definito nella Direttiva, sebbene sia chiaro nell’Articolo 9 (1) (c) che può comprendere la cattura e la detenzione di determinati uccelli. È anche interessante notare che, mentre nella versione inglese della Direttiva il termine “utilizzo” si ripete nella frase “saggio utilizzo” nell’Articolo 7 e nella frase “impiego misurato” nell’Articolo 9 (1) (c), altre versioni linguistiche utilizzano termini diversi in queste due frasi. In molte di queste versioni, il termine equivalente di “utilizzo” nella frase “impiego misurato” ha una connotazione di sfruttamento⁴.

4 *Altre lingue: “wise use”/“judicious use” (UK); “utilisation raisonnée”/“exploitation (sfruttamento) judicieuse” (FR); “fornuftig udnyttelse”/“fornuftig anvendelse” (DK); “utilización razonable”/“explotación prudente” (ES); “förnuftigt utnyttjande”/“förnuftig användning” (SE); “ορθολογική χρησιμοποίηση”/“ορθολογική εκμετάλλευση” (GR).*

La Commissione ha in precedenza dichiarato: “Questo concetto può anche includere un altro utilizzo a condizione che ciò non metta a repentaglio gli obiettivi generali della Direttiva e può comprendere la caccia con l’utilizzo degli uccelli rapaci nel contesto della falconeria”⁵. Tuttavia, ogni connotazione di sfruttamento definita con il termine “utilizzo” deve essere equilibrata dalle connotazioni di responsabilità, moderazione e buon senso, così come rivelata dal termine “giudizioso”.

5 *Dalla Seconda Relazione sulla Direttiva Uccelli (pagg. 9-10).*

La falconeria fornisce un esempio di circostanze che equivalgono ad un mancato rispetto dell’Articolo 5 (divieto di uccidere o catturare gli uccelli selvatici) e 7 (specie cacciabili), ma che, a parere della Commissione, possono tuttavia rappresentare un “impiego misurato”. Sebbene la falconeria sia esplicitamente menzionata nell’Articolo 7 (4) della Direttiva, la pratica è limitata alle specie cacciabili elencate nell’Allegato II/1 e nell’Allegato II/2 della Direttiva per gli Stati membri interessati.

Nel Regno Unito l’Allodola (*Alauda arvensis*) rappresenta una delle principali specie cacciabili per lo Smeriglio (*Falco columbarius*). La falconeria con l’uso degli Smerigli viene praticata, ma l’Allodola non è tra le specie elencate nell’Allegato II/2 (specie cacciabili) di questo Stato membro. Per questo motivo il Regno Unito autorizza, tramite deroga, la caccia con lo Smeriglio alle Allodole in piccola quantità. La Commissione ritiene che ciò sia giustificabile come “impiego misurato” secondo l’Articolo 9 (1) (c), in ragione del fatto che lo Smeriglio ha una naturale propensione a cacciare le Allodole. Va notato che questo non è l’unico caso in cui la caccia potrebbe essere

oggetto di una deroga in conformità dell'Articolo 9 (1) (c).

- **“Piccole quantità”**

Al fine di soddisfare i requisiti dell'Articolo 9 (1) (c) le deroghe devono riferirsi solo a “piccole quantità”. Pertanto, sarebbe opportuno poter determinare una quantità per fissare una soglia sotto la quale si consideri che la deroga possa rispettare automaticamente i requisiti del concetto di “piccole quantità”.

Nella Causa 252/85, *La Commissione contro la Francia*⁶, la Corte ha considerato la questione delle piccole quantità nel seguente passaggio: “*A questo proposito, risulta evidente dall'Articolo 2, in unione con l'undicesimo considerando del Preambolo della Direttiva, che il criterio delle piccole quantità non è un criterio assoluto ma si riferisce al mantenimento del livello della popolazione totale e alla situazione riproduttiva delle specie in questione.*” La Commissione ritiene che il concetto di “piccole quantità” sia quindi inevitabilmente relativo. Una dimensione non può essere piccola o grande se non in relazione ad un'altra dimensione. La questione si pone anche riguardo la dimensione con la quale raffrontare le “piccole quantità”. Poiché tutti i casi relativi alle deroghe riguardano il prelievo di uccelli, vale a dire una perdita annuale per la popolazione interessata, la soluzione più adeguata è quella di raffrontare i numeri coinvolti in questo prelievo alla mortalità annua complessiva, definiti come la somma di decessi dovuti a cause naturali e del prelievo di uccelli secondo l'Articolo 7, se applicabile.

⁶ Sentenza del 27 aprile 1988, *Commissione/Francia, Causa 252/85, ECR 1988, p. 2243.*

Si propone pertanto che la soglia delle “piccole quantità” debba essere fissata quale percentuale stabilita in base alla mortalità annuale totale della/e popolazione/i interessata/e dalla deroga. Per le specie stanziali il termine “popolazione interessata” significa la popolazione dell'area geografica in cui si richiede di applicare la deroga.

Per le specie migratrici, invece, significa la popolazione delle regioni da cui proviene la maggior parte degli uccelli migratori prima di attraversare la regione in cui si richiede di applicare la deroga nel periodo in cui è in vigore. Nel periodo invernale si riferisce alla minima popolazione svernante presente nella regione in cui si richiede l'applicazione della deroga. Nei casi in cui la popolazione è condivisa da diversi Stati membri, potrebbero essere utilizzate le deroghe sugli uccelli migratori della stessa popolazione nei diversi Paesi.

Vi è anche una dimensione temporale per determinare la popolazione di riferimento al momento dell'applicazione della deroga. Ad esempio il prelievo di Colombacci (*Columba palumbus*) in autunno, quando vi è un surplus di giovani esemplari, sarà molto diverso dal prelievo di anatre marine durante la migrazione primaverile, quando gli effetti saranno proporzionalmente più alti sulla popolazione degli adulti prima della riproduzione.

Per determinare una cifra esatta per la soglia, sono possibili due criteri:

- la cifra deve essere molto inferiore, di almeno un ordine di grandezza, alle cifre caratteristiche del prelievo di uccelli secondo l'articolo 7. Una cifra dell'1% soddisfa questa condizione;
- il prelievo deve avere un effetto trascurabile sulle dinamiche della popolazione delle specie interessate. La cifra dell'1%, o meno, soddisfa questa condizione poiché i parametri delle dinamiche delle popolazioni sono raramente conosciuti con una precisione di meno di un punto percentuale e una quantità di uccelli prelevati al di sotto dell'1% può essere ignorata da un punto di vista di modelli matematici.

La mortalità annua complessiva è un parametro adatto per stabilire le piccole quantità, perché tiene conto della dimensione della popolazione, dello stato e delle dinamiche. In questo contesto le “piccole quantità” devono essere considerate come un qualsiasi prelievo di circa l’1% della mortalità annuale per le specie cacciate.

Mentre le stime di mortalità annua variano in disponibilità e qualità, sono tuttavia conosciute per la maggior parte delle specie cacciabili. Inoltre, è possibile calcolare, sulla base della letteratura scientifica disponibile per specie biologicamente simili, le stime per quelle specie di cui non vi sono dati disponibili.

Sarà necessario affinare e migliorare i dati sulla mortalità annua delle diverse specie e popolazioni e sviluppare l’utilizzo dei dati sugli inanellamenti. La disponibilità di informazioni scientifiche di buona qualità sulle dimensioni della popolazione e sulla mortalità naturale è un presupposto per eseguire calcoli affidabili. Nei casi in cui tali dati siano carenti o incompleti sarebbe necessario utilizzare stime minime delle percentuali relative alle dimensioni e alla mortalità delle popolazioni, sulla base dei migliori dati a disposizione. Inoltre, ogni applicazione di deroghe per una specie deve essere sostenuta da robusti sistemi di monitoraggio per le popolazioni interessate al fine di garantire che il prelievo non sia dannoso per il loro stato di conservazione.

Le deroghe non dovrebbero essere concesse per specie o popolazioni con uno sfavorevole stato di conservazione, all’interno dell’Unione Europea (o in un Stato membro che decida di applicare tali deroghe), la cui area di distribuzione (riproduzione o svernamento) è in contrazione o con livelli molto bassi di popolazione, a meno che non possa essere chiaramente dimostrato che l’uso di tali deroghe risulti utile allo stato di conservazione delle specie/popolazioni interessate. Ogni considerazione sull’utilizzo delle deroghe per tali specie dovrebbe essere inserito solo nell’ambito di un piano di gestione della loro conservazione, rivolto al loro recupero ad un favorevole stato di conservazione.

Nella Causa C-182/02 la Corte ha confermato nella sua sentenza che una deroga venatoria non è giustificata se non garantisce il mantenimento della popolazione delle specie ad un livello soddisfacente. La necessità di garantire il mantenimento della popolazione della specie ad un livello soddisfacente non è esplicitamente menzionato nell’Articolo 9. Pare che la Corte abbia tenuto conto dell’orientamento generale della Direttiva Uccelli deciso nell’Articolo 2 e nell’undicesimo considerando. Perciò, la necessità di garantire il mantenimento della popolazione delle specie ad un livello soddisfacente diventa un presupposto per la concessione delle deroghe.

Per le specie abbondanti con uno stato di conservazione favorevole si può considerare un prelievo in eccesso della soglia dell’1% (fino al 5% di mortalità annua) a seguito di un’approfondita analisi scientifica da parte dell’autorità competente che autorizza la deroga. Ciò al fine di verificare che la deroga non sia incompatibile con gli obiettivi della Direttiva.

- **“Rigidamente Controllate e su Base Selettiva”**

Il riferimento esplicito nell’articolo 9 (1) (c) a “*secondo condizioni rigidamente controllate e su base selettiva*” fa pensare che il legislatore intendesse imporre una maggiore costrizione che altrimenti potrebbe verificarsi.

Il principio delle condizioni rigidamente controllate implica che qualsiasi utilizzo di questo tipo di deroga debba prevedere autorizzazioni chiare che devono essere legate a particolari soggetti, luoghi, tempi e quantità. Esso implica anche la necessità di un forte elemento di applicazione di tali deroghe per garantirne la conformità.

Il principio della “selettività” significa che l’attività in questione deve avere un effetto altamente specifico, con l’obiettivo rivolto ad una sola specie (o gruppo di specie strettamente collegate), o anche un genere o una classe di età della specie (ad es. solo maschi adulti), ad eccezione di tutte le altre. Implica anche che alcuni aspetti tecnici dei metodi utilizzati possano dimostrare la selettività in maniera verificabile.

È necessario analizzare i metodi che non sono considerati totalmente selettivi (ad esempio l’uso di alcuni tipi di reti), a meno che non siano abbinati alle competenze e alle esperienze dell’operatore, o ad una combinazione di entrambi. Nel caso in cui il metodo di prelievo consiste nell’uccisione degli esemplari, il metodo di selettività dovrebbe essere di livello molto elevato. Quando gli uccelli vengono presi vivi e possono poi essere rilasciati illesi, vi è la necessità di garantire che vengano applicate garanzie di salvaguardia pienamente verificabili.

La questione della selettività implica anche che vi sia il massimo riguardo per ridurre al minimo il rischio di confusione e il rischio di disturbo alle specie che non sono oggetto della deroga.

In parecchie occasioni la Corte ha dichiarato che le deroghe al sistema generale di protezione secondo l’articolo 9 debbano essere applicate in maniera adeguata al fine di rispondere a precise esigenze e a specifiche situazioni. La Causa 252/85⁷ è utile per esaminare la portata dell’esigenza relativa alle condizioni rigidamente controllate e alla selettività. La Corte ha confermato che in quel caso i requisiti fossero stati adempiuti dalla Francia, che aveva sottolineato che l’uso del vischio e delle reti in questione comportavano autorizzazioni individuali e che erano stati adottati rigorosi controlli territoriali, temporali e personali, al fine di garantire il carattere selettivo della cattura.

7 *Sentenza del 27 aprile 1988, Commissione contro Francia, Causa 252/85, Raccolta 1988, p. 2243.*

Contro tale quadro sembrerebbe ragionevole proporre che con la frase “in condizioni rigidamente controllate e su base selettiva” debba intendersi l’implicazione di un sistema di autorizzazioni individuali (o di autorizzazioni ad una ristretta categoria che comportano un elevato grado di responsabilità), e dovrebbe implicare un rigoroso controllo territoriale, temporale e personale.

Come è stato osservato qui sopra, la terza condizione che le deroghe devono soddisfare si riferisce alla conformità con le precise condizioni formali stabilite nell’articolo 9 (2). Nelle parole della Corte, queste condizioni formali “sono destinate a limitare le deroghe allo stretto necessario e a consentire alla Commissione di sorvegliarne l’applicazione.” La giurisprudenza conferma l’importanza di tener conto di ognuna delle condizioni formali di cui all’articolo 9 (2). Ciò viene chiarito dalla Causa C-247/85, *la Commissione contro il Belgio*⁸. In quella Causa la Corte ha respinto una difesa belga secondo cui la legislazione era conforme all’articolo 9 notando tra le altre cose: “Inoltre, le deroghe non sono conformi ai criteri e alle condizioni dell’articolo 9 (2) nella misura in cui non fanno menzione né delle circostanze di tempo e di luogo in cui possono essere concesse, né dei controlli che saranno effettuati.”

8 *Sentenza dell’8 luglio 1987, Commissione/Belgio, Causa 247/85, Raccolta 1987 p. 3029.*

In merito alle deroghe, le conseguenti condizioni formali devono essere rispettate e specificate in una qualsiasi disposizione di concessione di deroga

Le specie, oggetto delle deroghe

Le specie interessate devono essere chiaramente indicate. Ciò implica generalmente l’identificazione a livello di singole specie. Tuttavia, possono verificarsi circostanze che consentano

di prevedere che parecchie specie diverse siano oggetto della medesima deroga.

I mezzi, gli impianti e i metodi autorizzati per la cattura o l'uccisione

I mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione devono essere chiaramente specificati e l'applicazione della deroga deve limitarsi ad essi.

Le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo secondo cui tali deroghe possono essere garantite

Per questo si dovrebbero includere i dettagli dei livelli di rischio connesso all'uso del metodo, (compresa la frequenza dei controlli, ecc.), nonché i precisi dettagli sui tempi e il luogo della deroga. Potrebbero essere opportune anche delle precauzioni per limitare il rischio nei confronti di altre specie.

L'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni richieste sono ottemperate e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da chi

In ogni Stato membro alcune autorità designate sono responsabili della concessione delle deroghe. I termini esatti dovrebbero essere definiti nella legislazione relativa ad ogni Paese (o per ogni sua regione). Laddove l'autorità che concede le deroghe è conferita a livelli sub-nazionali (ad esempio dall'amministrazione regionale) vi è la necessità di un coordinamento del controllo della concessione delle deroghe a livello degli Stati membri onde evitare il rischio che la somma delle deroghe possa superare livelli ammissibili.

I controlli che verranno effettuati

Una deroga autorizza azioni che, diversamente, sarebbero un reato ai sensi della Direttiva Uccelli. Pertanto, deve esserci una conformità con certe condizioni specificate stabilite nella deroga, sostenuta da un'applicazione adeguata della legislazione.

Come rendere davvero “operativa” la Direttiva

Esistono chiaramente varie opzioni e possibilità, con i propri vantaggi e svantaggi, per poter rendere la Direttiva “Uccelli” completamente operativa senza ridurre in alcun modo il suo potenziale per conservare le popolazioni di uccelli selvatici e senza limitare o vietare ingiustamente le pratiche e i metodi di caccia sostenibili. Infatti, se la Direttiva continuerà ad essere applicata in un senso eccessivamente restrittivo nei confronti della caccia sostenibile, allora i benefici di questa attività potrebbero essere gravemente ridotti, con un impatto negativo sulla conservazione degli uccelli e degli habitat, sulle economie rurali e anche sul sostegno delle comunità – in particolare delle popolazioni rurali – per l'Unione Europea (come dimostrato da un'analisi del voto regionale al recente referendum britannico “Brexit”).

Tali proposte, suggerimenti e idee potrebbero ovviamente includere modifiche più fondamentali (di parti) della Direttiva, la sua fusione con la Direttiva “Habitat” (quest'ultima considerata più pragmatica nel consentire la caccia sostenibile) o la trasformazione della Direttiva in un *Regolamento* (direttamente applicabile in tutti i suoi elementi e quindi non più soggetto a varie interpretazioni o implementazioni da parte degli Stati membri, o anche dalle Regioni o da altri enti o amministrazioni). Alcuni ritengono che una nuova *Guida interpretativa* – che possa offrire migliori opportunità per consentire pratiche di caccia sostenibili – sarebbe più vincolante a livello legale (ad esempio incorporandola nella Direttiva come un ulteriore allegato), e consentirebbe di

dare meno margini a interpretazioni divergenti, essendo ancor più compatibile con la conservazione delle specie/popolazioni di uccelli. Vi è anche la possibilità di portare la Corte di Giustizia dell'UE a nuove *Decisioni*, più realistiche e meno negative nei confronti dell'attività venatoria, cioè attraverso ben documentate *Istanze pregiudizievoli*.

Ma il tentativo di modificare la Direttiva comporta anche una serie di rischi politici seri. Qualsiasi segnale proveniente dal mondo della caccia a favore della modifica della Direttiva sarà infatti presentato (da ONG protezionistiche, da alcuni Gruppi politici del Parlamento europeo) come un tentativo di indebolire il livello di protezione del patrimonio avifaunistico europeo. E, poiché il processo legislativo è analogo per una *minore* modifica della Direttiva e per l'adozione di una Direttiva completamente nuova (compreso il ruolo del Parlamento europeo nel quadro del *Procedimento di co-decisione*), vi è un reale rischio di “aprire il vaso di Pandora”, con un risultato finale molto sfavorevole per la caccia (come la perdita di specie che potrebbero essere cacciate).

Sulla base di queste considerazioni, l'AECT adotta una posizione simile a quella della FACE (*Federazione delle Associazioni Europee per la Caccia e la Conservazione*), vale a dire che l'attuale testo della Direttiva offre elementi sufficienti per garantire la conservazione e la gestione degli uccelli selvatici e dei loro habitat – compreso l'uso sostenibile –, ma che alcune delle sue disposizioni sono state implementate e interpretate in maniera sproporzionatamente restrittiva.

Ciò vale in particolare per il suo Articolo 9 (1) (c) ma anche per l'Articolo 2, che non viene utilizzato nel suo pieno potenziale. A questo proposito, è opportuno sottolineare che la Direttiva riconosce la legittimità della caccia e la gestione delle specie di uccelli sulla base di un uso sostenibile. La caccia offre anche notevoli benefici sotto il profilo sociale, culturale, economico, e della conservazione in diverse regioni europee.

Nel valutare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Direttiva occorre tener conto anche dei requisiti economici, sociali e culturali. Infatti, ai sensi della Direttiva, le popolazioni di uccelli devono essere mantenute ad un livello che corrisponde non solo alle esigenze ecologiche e scientifiche. Sono necessari maggiori sforzi per quantificare i progressi compiuti nel raggiungimento di questi molteplici obiettivi.

È nell'interesse della caccia e dei cacciatori conservare il patrimonio naturale, gli uccelli selvatici e i loro habitat, anche per gli essenziali servizi che essi forniscono all'ecosistema. Infatti, il declino di un specie di uccelli cacciabili rischia di portare alla perdita di opportunità di caccia, o in alcuni casi a restrizioni o divieti di caccia a livello nazionale. È comunque un paradosso che gli incrementi nelle specie non conducano solitamente a migliori opportunità di caccia, a causa di restrizioni legali dirette o indirette della Direttiva.

Non può esserci alcun dubbio sul fatto che la perdita di habitat e i cambiamenti nell'utilizzo del territorio rappresentino la più grave minaccia per la biodiversità. Mentre la creazione della rete NATURA 2000 è stata un successo, sono stati fatti sforzi inadeguati (ad esempio attraverso la Politica Agricola Comune) per aumentare la produttività delle specie in declino migliorandone gli habitat. Al contrario, è stata data troppa attenzione alla protezione delle specie in aumento allo scopo di ridurre qualsiasi mortalità aggiuntiva. Se questo approccio non viene modificato le specie continueranno a diminuire nonostante la loro tutela legale e l'UE non riuscirà a raggiungere i suoi ambiziosi obiettivi per la biodiversità nell'ambito della Strategia per la Biodiversità 2020.

In termini di specie cacciabili, l'AECT non supporta le modifiche all'allegato II della Direttiva, ma ritiene che gli Stati membri dovrebbero fare un miglior uso dell'Articolo 9 sulle deroghe.

Infine, la conservazione degli uccelli in Europa potrebbe beneficiare del sostegno più ampio delle parti interessate, cacciatori compresi, capitalizzando le loro motivazioni e il loro impegno a conservare e gestire gli habitat, per regolare le popolazioni di uccelli sovrabbondanti, per controllare le Specie alloctone invasive, e così via. A tal fine, l'UE dovrebbe perseguire una politica per una più efficace applicazione e interpretazione della Direttiva, compreso un maggiore riconoscimento del ruolo dell'utilizzo sostenibile della fauna selvatica, che fornisce una base positiva per la conservazione, come si riscontra nel testo della Direttiva. In questo modo la Direttiva non verrà più vista solo come un'imposizione di restrizioni, ma diventerà un vero e proprio incentivo degna di sostegno, in particolare da parte delle comunità rurali e a livello regionale e locale.

L'AECT formula le seguenti raccomandazioni chiave che, se implementate da parte dell'UE e dei suoi Stati membri, dovrebbero garantire che la Direttiva "Uccelli" possa continuare ad assolvere ai i suoi obiettivi di conservazione:

In generale:

- (1) Rivedere le attuali priorità di conservazione e le politiche per le specie e le popolazioni di uccelli selvatici a livello europeo. A tale scopo il *Programma regolatore per l'efficienza e l'attuazione* (REFIT) della Direttiva della Commissione in atto fornisce un'utile occasione.
- (2) Rivedere i dati e le altre prove scientifiche pertinenti che fanno luce su come meglio affrontare queste priorità. Tale approccio dovrebbe essere inclusivo, coinvolgendo le pertinenti parti interessate.
- (3) Assicurarsi che le disposizioni della Direttiva e la relativa giurisprudenza si focalizzino esclusivamente sulla valorizzazione di tali priorità.

In particolare:

- (1) Rivedere l'attuale sistema di valutazione dei periodi di caccia, sulla base dei migliori dati biologici e scientifici disponibili, nonché su una buona interpretazione giuridica e biologica delle disposizioni chiave della Direttiva, tenendo presenti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- (2) Rivedere l'applicazione dell'Articolo 9 (1) (c) per una caccia tradizionale praticata su piccola scala, ecologicamente equilibrata, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e ricreative.
- (3) Elaborare sistemi che possano opportunamente tener conto di situazioni in cui le deroghe per la caccia ai sensi dell'articolo 9 (1) (c) siano (direttamente e/o indirettamente) favorevoli allo stato di conservazione della specie/popolazione interessata.
- (4) Continuare la redazione e l'attuazione di *Piani d'azione* per (gruppi di) specie cacciabili di cui al loro stato di conservazione considerato *insoddisfacente*, affrontando le vere cause del loro declino, utilizzando un approccio di molteplici portatori di interessi, allo scopo farle ritornare in uno *stato di popolazione sicuro*.
- (5) Garantire la sostenibilità della caccia, dando maggior priorità alla regolare raccolta dei dati di prelievo di tutte le popolazioni di uccelli cacciate. Se tali sistemi generali non sono

applicabili a breve termine, bisognerebbe dare la priorità alle popolazioni in declino.

- (6) Continuare lo sviluppo e l'attuazione di *Piani di gestione delle rotte migratorie* per (gruppi di) le specie in sovrabbondanza in Europa, come le Oche.
- (7) Porre maggior enfasi sulla conservazione degli habitat al di fuori delle aree protette e sulla protezione delle specie di uccelli considerate essere in uno *stato di popolazione non soddisfacente*, piuttosto che dedicarsi soltanto alle specie "carismatiche".
- (8) Avviare e sostenere attivamente un sistema di monitoraggio, coordinato a livello internazionale, delle popolazioni di uccelli selvatici (in particolare di quelli migratori), dei loro habitat e del loro uso sostenibile attraverso la caccia.
- (9) Intraprendere una revisione periodica delle priorità di conservazione, delle politiche, delle azioni e delle altre iniziative secondo la Direttiva, alla luce di nuove conoscenze scientifiche e tecniche (ad esempio tenendo conto dello *stato della popolazione* delle specie, dell'impatto dei cambiamenti climatici, dei positivi contributi ottenuti grazie alle attività socio-culturali, ecc).
- (10) Integrare sistematicamente il principio di un uso sostenibile come strumento per la conservazione della biodiversità e utilizzare le conoscenze, le esperienze dei cacciatori, e il loro impegno per la conservazione, in tutte le politiche pertinenti alla conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat.
- (11) Investire più sforzi e più risorse in iniziative di comunicazione per:
 - dimostrare il contributo positivo dell'utilizzo sostenibile della fauna selvatica agli approcci di conservazione in collaborazione con le comunità locali (compreso il notevole potenziale per la conservazione/gestione degli habitat e per il monitoraggio delle popolazioni selvatiche);
 - agevolare il coinvolgimento (se possibile tramite incentivi finanziari) degli utenti della fauna selvatica nella gestione dei siti di NATURA 2000 e di altre aree protette;
 - promuovere i principi di uso sostenibile, come previsto dalla *Convenzione sulla Biodiversità* (i Principi di Addis Abeba) e dalla *Carta Europea sulla Caccia e la Biodiversità* del Consiglio d'Europa.

Editore responsabile: Massimo Marracci, AECT – aect@libero.it

Autore del coordinamento: Yves Lecocq, *WildUse-UE* – ylecocq@wilduse.eu

Co-autori: Jean-Paul Florentino (AECT), Cy Griffin e David Scallan (FACE)