

La direttiva della Comunità Economica Europea sulla conservazione dell'avifauna

MARIO SPAGNESI e ALBERTO CHELINI

La proposta di Direttiva delle Comunità Europee, concernente la conservazione della avifauna, costituisce una misura di armonizzazioni delle legislazioni nazionali sulla protezione degli uccelli e l'esercizio venatorio, presa nell'ambito del programma di azione della C.E.E. in materia ambientale (1). Essa è il risultato di studi che la Commissione ha eseguito avvalendosi della collaborazione di esperti del settore e dei lavori pubblicati da diverse organizzazioni internazionali, che si occupano dell'argomento (Consiglio d'Europa, U.I.C.N., C.I.P.U., I.W.R.B., ecc).

L'analisi consuntiva del materiale di studio elaborato dalla Commissione ha messo in evidenza la situazione attuale dello stato delle popolazioni europee di uccelli, che appare critico per molte di esse. Infatti solo 1/3 delle specie ornitiche europee presenta un tasso di riproduzione normale, una sessantina di specie sono minacciate di estinzione e le restanti manifestano un decremento numerico in atto.

Le cause di una tale situazione del popolamento avifaunistico europeo vengono attribuite in primo luogo alle condizioni degli ambienti naturali, in gran parte alterati da azioni antropiche di varia natura (inquinamento, trasformazione fondiaria e intensificazione dello sfruttamento agricolo, urbanizzazione incontrollata, ecc.), e in secondo luogo ai prelievi venatori, i cui effetti negativi si sono accentuati in tempi recenti a causa dell'impiego di mezzi sempre più perfezionati e micidiali e del crescente numero dei cacciatori.



Cardellino (*Carduelis carduelis*) al momento della sua liberazione dopo essere stato inanellato presso una stazione di inanellamento controllata dall'Istituto Nazionale di Biologia della Selvaggina. L'inanellamento è un metodo di indagine insostituibile per raccogliere informazioni su alcuni aspetti della biologia degli uccelli ed appare necessario uno sviluppo programmato su basi scientifiche di tale attività.

(Foto M. Spagnesi - Istituto Nazionale di Biologia della Selvaggina).

L'analisi da parte della Commissione delle legislazioni nazionali, concernenti la protezione degli uccelli e l'esercizio della caccia negli Stati membri della C.E.E., ha evidenziato che i modi e i tempi di caccia alle specie considerate selvaggina, le disposizioni per la protezione degli uccelli minacciati (divieti di caccia, salvaguardia degli habitat, ecc.), le deroghe ai regimi di protezione per prevenire i danni alle attività economiche e in particolare all'agricoltura, le normative concernenti il commercio degli uccelli vivi e morti, ecc. variano notevolmente da Paese a Paese.

In relazione al fatto che circa 400 delle specie di uccelli che vivono nel territorio degli Stati membri sono specie migratrici, le quali come è noto compiono spostamenti a volte notevoli per completare le varie fasi del loro ciclo biologico, è evidente che esse subiscono differenti pressioni venatorie e beneficiano di diversi regimi di protezione. Considerato che tali specie costituiscono un patrimonio comune e quindi implicano responsabilità comuni, trattandosi di un problema tipicamente transnazionale, si rende necessario applicare, se si intende realizzare una concreta ed efficace protezione e questo patrimonio naturale, una normativa il più uniforme possibile nell'intero territorio comunitario. Infatti è incontestabile che una azione di protezione in zone circoscritte risulterebbe vana, mentre l'estensione di provvedimenti in tutta la Comunità consentirebbe un'opera di conservazione di gran lunga più coerente ed efficace, soprattutto per le specie migratrici.

Partendo da queste premesse e tenuto conto che «la conservazione delle specie di uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri della Comunità risulta necessaria per raggiungere gli obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita, di sviluppo armonico delle attività economiche nell'insieme della Comunità e di espansione continua ed equilibrata»⁽²⁾, la Commissione ha formulato la sua proposta di Direttiva, che ha ottenuto il parere favorevole del Parlamento europeo il 14 giugno 1977⁽³⁾, del Comitato economico e sociale il 25 maggio 1977⁽⁴⁾, nonché del «Gruppo Ambiente» del Consiglio dopo una serie di riunioni iniziate l'11 marzo e

concluse il 7 dicembre 1977.

La Direttiva infine è stata discussa il 12 dicembre 1977 in seno al Consiglio dei Ministri, dove ha ottenuto la definitiva approvazione, ad eccezione dell'allegato III relativo alle specie commerciabili, la cui redazione è stata rinviata al «Gruppo Ambiente» per il riesame di alcuni punti ancora controversi.

Tale Direttiva, che nel corso del suo iter ha subito non poche modificazioni di carattere formale e poche di tono fondamentale, tiene conto delle seguenti considerazioni generali:

a) la conservazione implica la sapiente utilizzazione e gestione delle risorse naturali e la protezione a lungo termine di tali ri-

b) la protezione degli habitat naturali, e quindi l'adozione di idonee misure atte a prevenire l'inquinamento e il deterioramento, appare fondamentale per attuare una efficace salvaguardia delle popolazioni di uccelli e segnatamente di quelli migratori o di quelli rari e minacciati;

c) l'esercizio venatorio è un modo ammissibile di utilizzazione di quella risorsa naturale che è costituita dagli uccelli selvatici, sempreché sia mantenuto entro limiti ragionevoli che lo rendano compatibile con il mantenimento del contingente numerico delle popolazioni delle specie oggetto di prelievo;

d) i metodi di caccia e di cattura in massa e non selettivi devono essere vietati a causa dell'eccessiva pressione che esercitano sul contingente numerico delle popolazioni interessate;

e) deroghe strettamente controllate a livello Comunitario possono essere previste per risolvere situazioni o problemi particolari, sempreché tali deroghe non contrastino con gli obiettivi generali della Direttiva.

Tentiamo ora una breve analisi della Direttiva mettendo in luce nel contempo quelle norme che comporteranno un adeguamento da parte della legislazione italiana. Ci riferiamo per ovvi motivi al testo della legge quadro 27 dicembre 1977, n. 968, «Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia», nell'ambito della quale le Regioni saranno chiamate a legiferare, in quanto una disamina della situazione legislativa regiona-

Saremo ancora costretti ad assistere a spettacoli come quello della fotografia? Probabilmente sì. Il divieto del commercio della selvaggina morta è un argomento ancora dibattuto in sede comunitaria. La tesi sostenuta dalla maggioranza dei Paesi della C.E.E., che ritengono illogico il divieto della vendita di quelle specie per le quali è consentita la caccia, non ha ancora permesso di raggiungere un accordo soddisfacente del problema e si prospetta una risoluzione politica di compromesso.

(Foto L. Leporati - Istituto Nazionale di Biologia della Selvaggina).



le in rapporto alla Direttiva della C.E.E. sarebbe pressoché impossibile in questa sede.

L'art. 1 specifica l'orientamento generale e ne indica il suo campo di applicazione, mentre l'articolo 2 ne definisce l'obiettivo. Viene così espresso il concetto di regime di protezione generale e di gestione delle specie di uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio degli Stati membri, ciò che comporta anche l'applicazione di norme protettive alle uova, ai nidi e agli habitat e l'affermazione che le misure da adot-

tare ai sensi della Direttiva tendono a mantenere il contingente numerico delle varie specie ornitiche a un livello compatibile con le esigenze ecologiche, scientifiche, culturali e ricreative.

Gli artt. 3 e 4 concernono la protezione degli habitat: l'art. 3 mira a mantenere una sufficiente varietà e superficie di ambienti per tutti gli uccelli selvatici attraverso la adozione di misure protettive quali l'istituzione di zone di protezione, il ripristino degli habitat e la loro salvaguardia da azioni antropiche; l'art. 4 tende invece ad una pro-

tezione speciale per quegli ambienti che risultano insostituibili per le specie ornitiche minacciate di estinzione o rare o comunque che richiedono una particolare attenzione per la loro vulnerabilità. Tali specie sono indicate in un apposito allegato dove ne sono enumerate 74. Le zone di protezione speciale devono essere indicate da ciascun Stato membro, che dovrà ovviamente basare la scelta sulla loro idoneità alla sopravvivenza ed alla riproduzione delle specie in questione.

La Commissione avrà il compito di realizzare l'inventario delle zone proposte dai vari Stati e prendere iniziative adeguate di coordinamento, affinché la rete di zone protette nel territorio comunitario assolva una funzione efficace.

L'art. 5 mira a proteggere le popolazioni ornitiche da qualsiasi attacco diretto da parte dell'uomo attraverso i divieti di uccisione o cattura degli uccelli, di distruzione o di raccolta dei nidi o delle uova, di detenzione degli uccelli di cui è vietata la caccia e la cattura.

L'art. 6 prevede il divieto di commercio degli uccelli vivi e morti, ad eccezione di un certo numero di specie espressamente indicate nell'allegato III, che nella proposta originale erano: Germano reale, Pernice rossa, Starna, Fagiano, Pernice bianca e Colombaccio.

La limitazione alle sole specie oggetto di allevamento in cattività e a due specie tradizionalmente oggetto di largo commercio in alcuni Paesi membri (Colombaccio e Pernice bianca) appare motivata dal fatto che la possibilità di vendere selvaggina uccisa influenzi sia la caccia di frodo sia gli abbattimenti in forma massiva. Una siffatta limitazione, in contrasto con le legislazioni di quasi tutti i Paesi membri, è stata tra le più dibattute e non appare ancora risolta.

Alcuni Paesi (Inghilterra, Irlanda, Danimarca, Germania) ritengono infatti ingiustificato il divieto della vendita di quelle specie per le quali è consentita la uccisione. La Commissione ha proposto che in uno spirito di conciliazione delle varie esigenze nell'allegato III vengano incluse altre specie e che esso sia diviso in due parti: nella prima si troverebbero elencate quelle specie che potranno essere commerciate in tutti gli Stati

membri, nella seconda sarebbero invece indicate alcune specie per le quali determinati Stati membri potranno contemplarne la commercializzazione.

A questo proposito è noto che la legge quadro consente il commercio degli uccelli morti ad eccezione di quelli di mole inferiore al Tordo con esclusione di Storni, Passeri e Allodole (art. 20), per cui è in netto contrasto con l'art. 6 della Direttiva. Anche con l'eventuale ampliamento dell'allegato III è ben difficile che la normativa comunitaria si renda compatibile con quanto previsto dall'articolo 20 della legge quadro ed un adeguamento appare fin da ora inevitabile.

L'art. 7 concerne le eccezioni al regime generale di protezione, stabilito dall'art. 5. Si tratta in altre parole della possibilità di esercitare la caccia ad un certo numero di specie, il cui livello di popolazione e il cui ritmo di riproduzione è tale da consentirne un prelievo, che deve comunque rispettare il principio di una saggia utilizzazione.

Per le specie migratrici viene inoltre indicato che le legislazioni nazionali in materia di caccia non devono permettere l'esercizio venatorio nelle varie fasi della riproduzione, di cova e di dipendenza della prole, nonché durante il loro ritorno al luogo di nidificazione. Da ciò bisogna dedurre che è ben difficilmente conciliabile la caccia oltre la fine del mese di febbraio a quasi tutte le specie previste all'art. 11 (punti 3 e 6) della legge quadro italiana.

Con l'art. 7 viene infine sancita la liceità della caccia col Falco.

Le specie che possono sopportare un esercizio di caccia sono enumerate nell'allegato II della Direttiva. Tale allegato viene distinto in una parte 1, che elenca le specie cacciabili nell'intero territorio comunitario, e in una parte 2, che indica quelle che possono essere cacciate solo negli Stati membri per i quali sono menzionate.

Come è intuibile, su questo argomento si sono verificate le maggiori resistenze da parte dei singoli Paesi, ciascuno nell'intento di includere negli elenchi le specie già riconosciute come selvaggina dalla propria legislazione nazionale. La soluzione finale del problema è stata possibile attraverso una decisione politica.

Per quanto riguarda il nostro Paese si constata la esclusione dalla caccia di 16 specie di piccoli Passeriformi, previsti invece tra le specie cacciabili dalla legge quadro. Del resto questa pratica venatoria sotto l'aspetto etico e zoofilo ha in un recente passato sollevato non poche critiche al nostro Paese; pertanto, se l'Italia avesse continuato a sostenere tale forma di caccia, avrebbe assunto una posizione isolata che certo in sede politica non avrebbe potuto mantenere.

Con l'art. 8 viene specificato che nell'esercizio di caccia è proibito l'uso di mezzi non selettivi, dei quali viene fatto uno specifico elenco nell'allegato IV. Si tratta di mezzi proibiti anche dalla nostra legislazione come il fucile automatico a più di tre colpi, le reti, i lacci, i panioni, le esche avvelenate, i richiami vivi accecati o mutilati, le trappole, le tagliole, i registratori, ecc.

L'art. 9 prevede la possibilità di deroga per affrontare determinati problemi; le deroghe sono comunque sempre sottoposte ad un adeguato controllo da parte della Commissione. I motivi che possono consentire agli Stati membri di prendere provvedimenti particolari sono giustificati dalle seguenti ragioni:

- interesse della salute e della sicurezza pubblica;
- interesse della sicurezza aerea;
- prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque;
- ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione, nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni;
- per consentire in condizioni rigorosamente controllate la cattura, la detenzione e l'impiego misurato di determinati uccelli in piccole quantità.

Da quanto sopra detto, si evince che le deroghe rendono compatibili gli artt. 12 (controllo della fauna) e 18 (cattura e utilizzazione di animali a scopo scientifico o amatoriale) della legge quadro, ma è evidente lo spirito più limitativo che anima la Direttiva.

L'art. 10 invita gli Stati membri ad incoraggiare le ricerche necessarie per disporre di una base di informazioni, indispensabile per la protezione e la gestione dell'avifauna. In proposito nell'allegato V si fa riferimento a quelle ricerche che appaiono necessarie

per raggiungere i fini preposti e cioè la compilazione di un elenco nazionale delle specie minacciate, il censimento e la descrizione delle aree importanti per le specie migratrici, la raccolta di informazioni mediante l'inanellamento sui contingenti numerici degli uccelli migratori, ed altre ancora.

I risultati delle indagini dovranno quindi essere trasmessi alla Commissione.

L'art. 11 vigila affinché vengano impedito le immissioni di specie esotiche.

Gli articoli successivi trattano dell'obbligo di notificare alla Commissione ogni tre anni una relazione sull'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in virtù della Direttiva e prevedono la creazione di un Comitato di adeguamento di due allegati della Direttiva ai progressi scientifici e tecnici. Tale Comitato, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, ha infatti poteri solo in merito all'allegato I, relativo alle specie minacciate e per le quali sono previste misure speciali di protezione, aventi come obiettivo la conservazione degli habitat, al fine di garantirne la sopravvivenza e la riproduzione all'interno del territorio comunitario, e all'allegato V, che contempla gli studi e le ricerche che ciascun Stato deve compiere e trasmettere alla Commissione.

In conclusione dobbiamo ora attendere che il «Gruppo Ambiente» del Consiglio rediga il testo definitivo dell'allegato III e che il Consiglio dei Ministri nella sua prossima seduta lo approvi, dando così l'imprimatur finale alla Direttiva. Dopo di che gli Stati membri avranno due anni di tempo per adeguare, se necessario, le rispettive normative nazionali.

Come già accennato, il testo della legge quadro italiana recentemente approvato dal Parlamento è per gran parte dei suoi contenuti perfettamente in armonia con le disposizioni comunitarie, ma esistono almeno due punti in contrasto: la caccia alle menzionate 16 specie di Passeriformi e il protrarsi dell'esercizio venatorio alle specie migratrici durante il tragitto di ritorno ai luoghi di nidificazione. Certamente non mancheranno discussioni e polemiche su questi punti, ma è indiscutibile che l'Italia non poteva più sostenere certe posizioni che, basate o meno su dati di fatto o su risultanze scientifiche, e-

rano diventate assolutamente anacronistiche. Ed in questo senso dobbiamo manifestare la nostra soddisfazione all'iniziativa comunitaria, che, se prontamente recepita nella legislazione nazionale, farà compiere al nostro Paese un ulteriore passo qualitativo nel campo della protezione della natura.

NOTE

(1) Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. C 112 del 20-12-1973.

(2) Considerazione del Consiglio delle Comunità Europee - Documento R/3265/76 (ENV. 145) del 23 dicembre 1976.

(3) Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 163 del 11-7-1977.

(4) Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 152 del 29-6-1977.

Gli Autori:

Dott. M. Spagnesi, Istituto Nazionale di Biologia della Selvaggina, via Malaguti 1/d, Bologna.
Dott. A. Chelini, via Torbole 56, Roma.
