

Comunicazione della Commissione**Documento di orientamento in materia di esportazione, riesportazione, importazione e commercio intra-UE di corni di rinoceronte**

(2019/C 386/04)

1. Informazioni generali sulla conservazione dei rinoceronti e sulle minacce rappresentate dal bracconaggio e dal commercio illegale

Tutte le specie di rinoceronte figurano nell'appendice I della CITES, ad eccezione delle popolazioni di rinoceronte bianco del Sud (*Ceratotherium simum*), del Sud Africa e dell'Eswatini, che sono elencate nell'appendice II.

Il bracconaggio di rinoceronti in Africa è aumentato per sei anni consecutivi, dal 2009 al 2015, fino a raggiungere un picco di quasi 3,7 rinoceronti al giorno nel 2015, benché il ritmo dell'aumento sia rallentato nel biennio 2013-2015 ⁽¹⁾. Benché dal 2015 si sia registrato un calo dei livelli di bracconaggio, essi restano tuttavia elevati, con una media di circa 3,1 rinoceronti al giorno nel 2017. La diminuzione del bracconaggio osservata a partire dal 2015 sembra essersi prolungata fino al 2018, con un numero di casi di bracconaggio riportati nei primi otto-nove mesi dell'anno che si è mantenuto basso o in calo in molti Stati dell'area di distribuzione ⁽²⁾. I precedenti aumenti nelle popolazioni di rinoceronte bianco e nero (*Ceratotherium simum* e *Diceros bicornis*) dovuti alle rigorose misure di conservazione applicate negli ultimi decenni negli Stati dell'area di distribuzione, in particolare in Sud Africa, sono pertanto compromessi dalle attività di bracconaggio e traffico illecito di corni di rinoceronte.

Anche la criminalità organizzata è attivamente impegnata nell'acquisto e nel commercio di corni di rinoceronte in tutta l'UE. L'introduzione nell'UE di rinoceronti e prodotti derivati non è consentita per scopi commerciali, ma può essere autorizzata a determinate condizioni, ad esempio come trofei di caccia ⁽³⁾, che sono considerati oggetti personali o domestici a norma dell'articolo 57 del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione ⁽⁴⁾, non possono essere venduti né utilizzati per scopi commerciali e devono restare di proprietà del cacciatore dopo l'importazione. Negli ultimi anni, le disposizioni concernenti il commercio di trofei di caccia di esemplari di rinoceronte sono state deliberatamente applicate in maniera abusiva da parte di reti che pagano i cacciatori per partecipare a safari di caccia al rinoceronte, ad esempio in Sud Africa. Questo modus operandi che consiste nell'ingaggiare «pseudo-cacciatori» e perfino «cacciatori in buona fede» è stato ampiamente utilizzato da reti di criminali operanti nell'UE, come è stato dimostrato da indagini condotte in determinati Stati membri e paesi terzi. Dopo l'importazione del trofeo, le reti prendono possesso dei corni e li contrabbandano in Asia.

Prima dell'adozione della prima versione del presente documento di orientamento nel febbraio 2011, un certo numero di Stati membri aveva notato un aumento degli scambi intra-UE e della riesportazione di corni di rinoceronte presentati come «oggetti d'antiquariato» o «esemplari lavorati». In molti casi, le indagini hanno dimostrato che la motivazione degli acquirenti aveva scarsa attinenza con la natura artistica degli oggetti. Un'indicazione in questo senso era il fatto che i prezzi di tali prodotti fossero principalmente legati al loro peso più che al loro valore artistico.

Nel 2010 due Stati membri hanno adottato un'interpretazione restrittiva della legislazione dell'Unione sulla riesportazione di prodotti di rinoceronte. Altri Stati membri hanno allora ricevuto domande di riesportazione o richieste di informazioni sul trattamento riservato a questo tipo di domande, cosa che ha indotto a ritenere che alcuni operatori economici stessero tentando di sottrarsi ai regimi dei due Stati membri e di trovare altri modi per riesportare dall'UE i prodotti in questione.

Un'altra indicazione delle costanti minacce è il fatto che, mentre il numero di furti di corni di rinoceronte in musei, case d'asta, negozi di antiquariato o tassidermisti è recentemente diminuito in misura sostanziale, nel marzo 2017 un rinoceronte è stato ucciso per la prima volta in un parco zoologico europeo per asportarne il corno ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Emslie, R., Milliken, T. e Talukdar, B. (2016). «*African and Asian Rhinoceroses — Status, Conservation and Trade*», disponibile all'indirizzo <https://rhinos.org/wp-content/uploads/2015/07/final-cop16-rhino-rpt.pdf>

⁽²⁾ «*Rhinoceroses (Rhinocerotidae spp.)*» — Relazione del comitato permanente e del segretariato, CoP18 Doc. 83.1, disponibile all'indirizzo <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-083-01.pdf>

⁽³⁾ I «trofei di caccia» sono definiti all'articolo 1, paragrafo 4 *ter*, del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione.

⁽⁴⁾ GU L 166 del 19.6.2006, pag. 1.

⁽⁵⁾ <https://www.bbc.com/news/world-europe-39194844>

È verosimile supporre che le riesportazioni di corni di rinoceronte dall'UE possano alimentare la domanda di corni di rinoceronte in Asia, soprattutto per scopi medici, mantenendo i prezzi elevati o facendoli persino aumentare. Sembra che, in molti Stati membri, alcuni operatori cerchino di organizzarsi in modo coordinato per acquisire corni di rinoceronte allo scopo di (ri)esportarli in Asia. A sua volta, la forte domanda di prodotti di valore elevato rappresenta un mercato lucrativo molto attraente per i bracconieri, che incoraggia il commercio illegale e le attività criminali, mettendo ulteriormente in pericolo la conservazione delle rimanenti popolazioni di rinoceronti.

2. Finalità e stato del presente documento

Il quadro normativo dell'Unione sul commercio delle specie selvatiche deve essere interpretato alla luce dei suoi obiettivi, del principio di precauzione e tenendo debitamente conto dei recenti sviluppi. Gli Stati membri devono continuare ad applicare la legislazione dell'UE in materia di commercio di specie selvatiche in modo da contribuire alla tutela e alla conservazione delle specie.

È necessario introdurre orientamenti volti a garantire che tutti gli Stati membri adottino un approccio comune in materia di esportazione e riesportazione di prodotti di rinoceronte [sezione 3, lettera a)], commercio intra-UE di corni di rinoceronte [sezione 3, lettera b)], importazione nell'UE di prodotti di rinoceronte dichiarati «trofei di caccia» (sezione 4), nonché altre importazioni nell'UE di esemplari lavorati o grezzi di corno di rinoceronte per uso personale non commerciale (sezione 5).

Il presente documento di orientamento è stato elaborato dai servizi della Commissione e una sua bozza è stata approvata dal comitato per il commercio della flora e fauna selvatiche, istituito a norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio ⁽⁶⁾ (il «regolamento di base»), e quindi dalle autorità competenti degli Stati membri.

Il documento di orientamento è inteso ad assistere le autorità nazionali nell'applicazione del regolamento (CE) n. 338/97; non è giuridicamente vincolante, bensì è finalizzato esclusivamente a fornire informazioni su determinati aspetti del regolamento (CE) n. 338/97 e del regolamento (CE) n. 865/2006 e sulle misure considerate le migliori pratiche e non sostituisce, né integra o modifica le disposizioni del diritto applicabile dell'Unione. Il documento inoltre non deve essere considerato isolatamente, ma deve essere utilizzato in combinazione con la legislazione, ivi comprese altre disposizioni pertinenti in materia di importazione di prodotti di origine animale, e non come riferimento a sé stante. Solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente per interpretare in modo autorevole il diritto dell'Unione.

Il documento sarà pubblicato in formato elettronico dai servizi della Commissione e può essere pubblicato dagli Stati membri. Sarà riesaminato dal comitato per il commercio della flora e fauna selvatiche dell'Unione a tempo debito.

3. Orientamenti relativi all'interpretazione delle norme dell'UE in materia di esportazione, riesportazione e commercio intra-UE di corni di rinoceronte

Gli atti del diritto dell'Unione devono essere interpretati conformemente ai loro obiettivi. A norma dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, l'obiettivo di tale regolamento è «proteggere le specie della fauna e della flora selvatiche nonché assicurare la loro conservazione controllandone il commercio». Le disposizioni del regolamento vanno pertanto interpretate in modo coerente con tale finalità.

L'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede inoltre che la politica ambientale debba basarsi sul principio di precauzione. Ciò significa che se un'azione o una politica rischia di causare danni gravi o irreversibili per il pubblico o l'ambiente, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non dovrebbe essere adottata come pretesto per rinviare l'adozione di misure di prevenzione efficaci in rapporto ai costi. Il principio mira a garantire un livello più elevato di protezione ambientale attraverso un processo decisionale improntato alla prevenzione in caso di rischi di questo tipo.

In conformità con la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, il principio di precauzione si applica, tra l'altro, all'interpretazione e all'applicazione dell'*acquis* ambientale dell'Unione, e quindi anche all'interpretazione e all'applicazione del regolamento di base. Gli Stati membri dovrebbero applicare il principio di precauzione nell'esercizio del loro potere discrezionale a norma del regolamento di base ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ GUL 61 del 3.3.1997, pag. 1

⁽⁷⁾ Per ulteriori considerazioni sull'applicazione del principio di precauzione, consultare anche la *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione* del 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

a) *Domande di licenze o certificati a norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 338/97 (esportazione e riesportazione)*

A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera d), del regolamento di base, al momento di valutare le domande di esportazione e riesportazione di corni di rinoceronte, gli organi di gestione degli Stati membri devono aver «accertato, previa consultazione della competente autorità scientifica, l'insussistenza di altri fattori relativi alla conservazione della specie che ostino al rilascio della licenza di esportazione» (enfasi aggiunta). Tale disposizione si applica alle domande di licenze di esportazione e, a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, ai certificati di riesportazione di esemplari delle specie di cui agli allegati A e B. Questa condizione si applica a tutti gli esemplari di corni di rinoceronte, indipendentemente dal fatto che siano considerati «esemplari lavorati» o meno ⁽⁸⁾.

Nelle circostanze attuali, alla luce del principio di precauzione, e a meno che non vengano prodotte prove scientifiche concludenti in senso contrario, gli Stati membri devono considerare che in effetti esistono gravi fattori relativi alla conservazione delle specie di rinoceronte che ostano al rilascio di licenze di esportazione e certificati di riesportazione.

È pertanto considerato legittimo che gli Stati membri garantiscano che, come misura temporanea, non siano rilasciati licenze di esportazione o certificati di riesportazione di corni di rinoceronte, tranne quando l'organo di gestione abbia accertato che la licenza o il certificato saranno utilizzati per fini legittimi, come nei seguenti casi:

- i) l'esemplare è parte di un effettivo scambio di beni culturali o artistici tra istituti di nota affidabilità (musei);
- ii) l'esemplare è un'opera d'arte riconosciuta e l'organo di gestione confida che il suo valore garantisca che non sarà utilizzato per altri scopi;
- iii) l'esemplare non è stato venduto ed è un cimelio di famiglia trasferito nel contesto di un trasferimento familiare o di un lascito; o
- iv) l'esemplare fa parte di un progetto di ricerca affidabile.

Occorre tener conto anche di eventuali misure più rigorose adottate da paesi terzi, che possono comprendere divieti generali di importazione di corni di rinoceronte. In tale contesto, prima di rilasciare un certificato di riesportazione o una licenza di esportazione alle condizioni di cui alla presente sezione, lo Stato membro interessato deve informare le autorità CITES del paese di destinazione in merito all'operazione e verificare che esse approvino l'importazione dell'esemplare in questione.

In ogni caso, l'identità dell'esportatore e dell'importatore deve essere verificata e registrata (ad esempio conservando una copia dei loro documenti di identità).

b) *Domande di certificati a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 338/97 (commercio intra-UE)*

Il commercio intra-UE di esemplari delle specie di cui all'allegato A è vietato a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento di base. Un'eccezione è prevista all'articolo 8, paragrafo 3, dello stesso regolamento, che *autorizza* gli Stati membri a derogare a tale divieto purché siano rispettate determinate condizioni (elencate alle lettere da a) a h)] ⁽⁹⁾. L'uso del verbo modale («può») all'articolo 8, paragrafo 3 ⁽¹⁰⁾, implica che gli Stati membri in generale non sono tenuti a rilasciare un certificato per il commercio intra-UE anche se tali condizioni sono rispettate, salvo disposizione contraria del diritto dell'Unione. In altre parole, non si può ritenere che l'articolo 8, paragrafo 3, conferisca ai richiedenti il diritto al rilascio di un certificato per il commercio intra-UE. Gli Stati membri possono rifiutarsi di rilasciare un certificato, laddove sia opportuno per proteggere la specie o garantirne la conservazione, e se il rifiuto non va al di là di quanto è necessario per raggiungere detto scopo. I servizi della Commissione europea e il comitato per il commercio della flora e della fauna selvatiche sono del parere che tale sia il caso qualora il richiedente non abbia dimostrato in maniera irrefutabile la legittimità della transazione e la coerenza con gli obiettivi del regolamento di base.

⁽⁸⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione — *Documento di orientamento sugli esemplari lavorati ai sensi della normativa dell'Unione sul commercio delle specie selvatiche* (GU C 154 del 17.5.2017, pag. 15) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2017.154.01.0015.01.ITA.

⁽⁹⁾ Cfr. il punto 34 della sentenza della Corte di giustizia europea nella causa C-510/99: «Tale norma autorizza, ma non impone, deroghe al divieto che essa prevede.»

⁽¹⁰⁾ L'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio recita: «Un'eccezione dai divieti di cui al paragrafo 1 può essere decisa, nel rispetto dei requisiti o altre normative comunitarie sulla conservazione della flora e della fauna selvatiche, con il rilascio di un certificato in tal senso da parte dell'organo di gestione dello Stato membro in cui gli esemplari si trovano, qualora gli esemplari: [...]»

Considerate le circostanze descritte nella prima sezione del presente documento, in linea di principio gli Stati membri dovrebbero, come misura temporanea, non concedere alcun certificato per il commercio intra-UE di corni di rinoceronte a norma dell'articolo 8, paragrafo 3.

Laddove determinate disposizioni del diritto interno di uno Stato membro non consentano alle relative autorità di rifiutare le domande di certificati per gli scambi commerciali intra-UE di corni di rinoceronte sulla base dell'articolo 8, paragrafo 3, come raccomandato sopra, e laddove gli esemplari siano scambiati per fini non commerciali all'interno dell'UE (cambio di proprietà a seguito di una donazione o un'eredità a favore di un ente privato o pubblico, ad esempio un museo), l'organo di gestione CITES dello Stato membro dovrebbe adottare un approccio basato sul rischio e garantire il massimo controllo nel trattamento delle domande di certificati intra-UE.

Se rilasciato, il certificato intra-UE dovrebbe descrivere l'oggetto in questione con sufficiente precisione, per garantire che possa essere utilizzato solo per lo specifico esemplare in questione e non possa essere «riciclato» per altri esemplari. Nei casi in cui la normativa lo consente, gli Stati membri possono inoltre considerare di raccogliere, verificare e registrare le identità del richiedente e dell'acquirente (ad esempio conservando una copia dei loro documenti di identità).

Infine, i certificati per il commercio intra-UE dovrebbero essere rilasciati per operazioni commerciali specifiche, consentendo un'unica operazione, per garantire che il certificato sia valido soltanto per il titolare indicato nella casella 1 dello stesso. Questa raccomandazione si basa sull'articolo 11, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione, che permette agli Stati membri di «rilasciare certificati per operazioni commerciali specifiche se si ritiene che vi siano altri fattori legati alla conservazione delle specie che ostino al rilascio di un certificato specifico per esemplare».

4. Orientamenti relativi all'interpretazione delle norme dell'UE sull'importazione nell'UE di «trofei di caccia» di rinoceronte a norma dell'articolo 57 del regolamento (CE) n. 865/2006

Per ovviare al problema dell'applicazione deliberatamente abusiva delle disposizioni concernenti il commercio di trofei di caccia, la task force CITES per i rinoceronti ha raccomandato di «attuare la legislazione ed effettuare controlli sull'attuazione per impedire che i corni che fanno parte di trofei acquisiti legalmente siano utilizzati per fini diversi dai trofei di caccia, e garantire che tali trofei restino in possesso dei loro proprietari per le finalità indicate nella licenza di esportazione CITES»⁽¹⁾.

In tale contesto, si raccomanda che gli Stati membri, nell'espletare una domanda di importazione relativa a trofei di caccia di esemplari di rinoceronte:

- i) come sempre, verifichino se le autorità scientifiche hanno stabilito che l'introduzione nell'UE avrà effetti negativi sulla conservazione della specie — non occorrono ulteriori misure e la domanda deve essere respinta laddove non sia possibile accertare l'assenza di effetti negativi;
- ii) prestino particolare attenzione all'esperienza di caccia del richiedente;
- iii) informino il richiedente che l'importazione nell'UE può essere autorizzata per uso esclusivamente personale e che non vi è alcuna possibilità per i proprietari di trofei di caccia di ottenere il rilascio di un certificato per una finalità commerciale all'interno dell'Unione a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera c);
- iv) contattino l'organo di gestione CITES del paese di esportazione, se necessario, al fine di garantire che sia a conoscenza delle previste attività di caccia ed esportazione e verificare che non disponga di informazioni che ostino al rilascio della licenza di importazione;
- v) nel rilasciare la licenza di importazione (dopo aver debitamente verificato il rispetto di tutte le condizioni a norma del regolamento di base e dei regolamenti della Commissione correlati), vi includano la seguente dicitura: «l'importazione del presente trofeo di caccia è autorizzata solo per uso personale. L'esemplare in questione deve restare di proprietà del titolare della presente licenza. La licenza deve essere presentata alle autorità competenti su loro richiesta»;
- vi) ove possibile ai sensi del diritto nazionale, effettuino controlli, sulla base di una valutazione dei rischi, sugli importatori di trofei di caccia di rinoceronte importati dopo il 2009⁽²⁾ per verificare che siano ancora in possesso dei trofei. I risultati di tali controlli dovrebbero essere condivisi con gli altri Stati membri, la Commissione europea e il segretariato della CITES.

⁽¹⁾ Cfr. <http://cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2014-006A.pdf>

⁽²⁾ Per le importazioni di trofei di caccia di rinoceronte avvenute prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di una licenza di importazione, dovrebbe essere possibile, su richiesta, ottenere dai paesi esportatori informazioni sui richiedenti che hanno ottenuto trofei di caccia di rinoceronte.

Qualora sia stato individuato un rischio maggiore che un trofeo di caccia sia successivamente oggetto di commercio illegale, gli Stati membri possono considerare di rilasciare una licenza di importazione per il trofeo di caccia a condizione che non contenga il corno di rinoceronte (ad esempio sostituendolo con una copia artificiale).

5. Orientamenti relativi all'interpretazione delle norme dell'UE sull'importazione nell'UE di esemplari lavorati e grezzi di corno di rinoceronte per altri tipi di uso personale non commerciale

Gli Stati membri dovrebbero prestare una particolare attenzione ed esercitare un attento controllo in relazione a tutte le domande di importazione, per scopi personali, di esemplari di corno di rinoceronte, lavorati e grezzi diversi da trofei di caccia. Gli orientamenti dell'autorità scientifica ⁽¹³⁾ dovrebbero essere tenuti in considerazione nel valutare come interpretare le norme applicabili alle importazioni di esemplari di cui all'allegato A e quali «altri scopi» possono essere considerati non pregiudizievoli per la conservazione della specie.

—

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/srg/guidelines.pdf>, pagg. 11 e 12.

ALLEGATO

Decisioni e raccomandazioni pertinenti in ambito CITES

In occasione della conferenza delle parti della CITES nel 2017 (CoP17), la risoluzione Conf. 9.14 (Rev. CoP17) ⁽¹⁾ è stata modificata e tutte le parti sono state invitate a:

«[1.]

- a) adottare e attuare una legislazione completa e controlli sull'attuazione, ivi comprese restrizioni al commercio interno e sanzioni:
 - i) volte a ridurre il commercio illegale di parti di rinoceronte e prodotti che da essi derivino, compreso qualsiasi esemplare che, da un documento di accompagnamento, dall'imballaggio, dal marchio, dall'etichetta o da ogni altra circostanza, risulti essere una parte o un prodotto derivato da rinoceronte;

[...]

- i) prendere in considerazione l'adozione di misure nazionali più rigorose per regolamentare la riesportazione di prodotti a base di corni di rinoceronte provenienti da qualsiasi fonte».

Durante la CoP17 della CITES è stata adottata anche la decisione 17.133 ⁽²⁾, in base alla quale le parti dovrebbero:

«rivedere l'attuazione della risoluzione Conf. 9.14 (Rev. CoP17) sulla conservazione e sul commercio di rinoceronti africani e asiatici, e le strategie ed azioni proposte, elaborate dalla task force CITES sui rinoceronti, contenute nell'allegato della notifica alle parti n. 2014/006 del 23 gennaio 2014, per conseguire una buona attuazione della risoluzione e delle strategie e azioni proposte e aumentare l'efficacia della risposta di contrasto al bracconaggio di rinoceronti e al traffico di corni di rinoceronte».

Secondo le strategie e le azioni proposte elaborate dalla task force CITES per i rinoceronti ⁽³⁾:

«1. Tutte le parti dovrebbero: [...]

- k) attuare misure volte a monitorare le attività delle case d'asta, dei banditori d'asta e dei rivenditori di antiquariato, se del caso, al fine di prevenire il commercio illegale di corni di rinoceronte;

[...]

2. Tutti i paesi implicati nel commercio illegale di corni di rinoceronte in quanto Stati dell'area di distribuzione, di transito o di destinazione, dovrebbero:

- g) attuare la legislazione ed effettuare controlli sull'attuazione per impedire che i corni che fanno parte di trofei acquisiti legalmente siano utilizzati per fini diversi dai trofei di caccia, e garantire che tali trofei restino in possesso dei loro proprietari per le finalità indicate nella licenza di esportazione CITES».

⁽¹⁾ Cfr. <https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-14-R17.pdf>

⁽²⁾ Cfr. <https://cites.org/eng/dec/valid17/81850>

⁽³⁾ Cfr. <http://cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2014-006A.pdf>