

## L'applicazione della CITES in Europa

G. SAJEVA e M.C. VITUCCI\*

**ABSTRACT** - *The application of CITES in Europe* - This article describes the peculiarities of CITES application in Europe. First, it shows the necessity of internal acts of implementation to any international convention. Then, it explains why the EC decided to give a common implementation of CITES and gives a brief outline of the relevant regulations, known as *Wildlife Trade Regulation*. The consequences of the common European implementation are finally explored to show the need for the EC Accession to CITES.

*Key words:* Implementation of CITES, Free circulation of goods, Wildlife Trade Regulations, Appendices and Annexes, EC Accession to CITES

### NECESSITÀ DELL'ADATTAMENTO ALLA CITES

Il 3 marzo 1973 viene conclusa a Washington la convenzione sul commercio internazionale di specie minacciate della fauna e della flora selvatiche, universalmente nota come CITES, dal titolo inglese (Convention on International Trade on Endangered Species of Wild Fauna and Flora). La CITES è entrata in vigore il 1 luglio 1975 e conta oggi 173 stati membri.

Si tratta di una convenzione che persegue lo scopo di tutelare le specie minacciate attraverso la regolamentazione del loro commercio.

Le specie, come si vedrà meglio in seguito, vengono inserite in appendici diverse a seconda del rischio cui sono esposte e il commercio di esse è regolamentato conseguentemente in maniera molto dettagliata. Una volta che un accordo sia stato concluso a livello internazionale, perché esso possa spiegare piena efficacia all'interno degli stati membri, c'è bisogno dell'adattamento dei vari ordinamenti statali alle norme contenute nel trattato. Questo adattamento può avvenire in due modi.

Se il trattato contiene solo norme *self-executing*, cioè sufficientemente precise da essere direttamente applicabili, basta un mero rinvio alle disposizioni pattizie. Se invece, come nel caso della CITES, il trattato contiene anche disposizioni non *self-executing*, come quelle che prevedono la creazione di organi o l'organizzazione di una sistema sanzionatorio, vi è bisogno di una ulteriore attività normativa integratrice a livello statale, di tipo amministrativo o legislativo a seconda delle specifiche esigenze. È ad esempio sufficiente un'attività amministrativa per la creazione dei

centri di salvaguardia degli esemplari viventi confiscati, di cui all'art. VIII, par. 5, della CITES, mentre è necessaria un'attività legislativa per imporre le sanzioni per le eventuali violazioni delle disposizioni della convenzione (MAFFEL, 1992; SAND, 1997).

Stabilita in principio la necessità di specifici atti di adattamento alla CITES, vediamo come si sono regolati gli stati parte della convenzione e membri della Comunità europea.

Prima è però necessaria una precisazione sull'uso dei termini Comunità e Unione, che vengono generalmente confusi dai non addetti ai lavori.

Negli anni '50 vengono create le Comunità europee: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica. A partire dal trattato di Maastricht si parla di Unione europea per definire l'insieme della costruzione europea, vale a dire oltre alle Comunità originarie (il cd. pilastro comunitario) anche due nuovi pilastri, quello relativo alla politica estera e di sicurezza comune e quello relativo inizialmente alla giustizia e agli affari interni e, a seguito del trattato di Amsterdam, alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

In questo scritto però noi parleremo quasi sempre di Comunità perché sia la materia commerciale sia quella ambientale rientrano nel pilastro comunitario; utilizzeremo invece il termine Unione solo per riferimenti generici alla organizzazione dopo Maastricht o a specifici organi o documenti che hanno cambiato nome, come ad esempio la gazzetta ufficiale (per ulteriori approfondimenti della questione cfr. GAJA, 2007).

\* Anche se gli Autori condividono la responsabilità del lavoro, ai soli fini valutativi, i primi due paragrafi devono essere attribuiti a M.C. Vitucci mentre i restanti a G. Sajeva.

OPPORTUNITÀ DI UN ADATTAMENTO A LIVELLO COMUNITARIO ANCHE SE LA COMUNITÀ NON È PARTE DELLA CONVENZIONE

Il 25 marzo 1957 viene concluso il trattato di Roma mediante il quale i sei stati fondatori istituiscono la Comunità economica europea, denominata dal 1 novembre 1993 Comunità europea (CE), un'organizzazione che tende all'integrazione economica degli stati membri come premessa di una non ancora raggiunta unione politica. Si tratta di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Dal 1973 sono membri anche Danimarca, Irlanda e Regno Unito; dal 1981 la Grecia; dal 1986 Spagna e Portogallo; dal 1995: Austria, Finlandia e Svezia; dal 2004 Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria; dal 2007 Bulgaria e Romania. La Comunità raggiunge i suoi scopi attraverso l'instaurazione progressiva del mercato interno, uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Anche se per la piena realizzazione del mercato interno sono previste delle tappe (ad esempio per la libera circolazione delle persone si è dovuto attendere maggiormente), la libera circolazione delle merci segue immediatamente la creazione dell'unione doganale. Vale a dire che, da un periodo di poco successivo all'entrata in vigore del trattato di Roma, le merci provenienti dai paesi terzi, una volta introdotte nello spazio comunitario, vengono considerate in libera pratica. Esse cioè, al pari delle merci prodotte nella Comunità, possono circolare liberamente in tutto lo spazio comunitario. La possibilità di eccezionali controlli doganali deve essere giustificata da motivi specifici, indicati nel trattato, tra cui figura la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o la preservazione dei vegetali. Ma in nessun caso divieti o restrizioni alla libera circolazione delle merci debbono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra gli stati membri (cfr. l'allora art. 36 del trattato CE, oggi art. 30) (MATTERA RICIGLIANO, 1990; DUBOIS, BLUMANN, 2004).

La circostanza che i controlli doganali sulle merci, quindi su animali o piante selvatiche, siano tendenzialmente aboliti negli scambi intracomunitari produce una conseguenza di rilievo ai fini dell'adattamento alla CITES. Ne deriva infatti, se non la necessità, quantomeno l'opportunità che l'adattamento alla CITES sia svolto a livello comunitario.

Un adattamento alla CITES compiuto in modo autonomo dai singoli stati parti dei due trattati potrebbe non essere efficace ai fini della salvaguardia delle specie. L'applicazione della CITES nello spazio del mercato comune si allineerebbe infatti allo standard più basso (THOMSEN, BRAUTIGAM, 1987; VANDEPUTTE, 1991). Si consideri ad esempio l'ipotesi in cui uno stato ponga una riserva, volta ad escludere una determinata specie da un'appendice. Lo stato non sarà quindi vincolato alle disposizioni della convenzione che restringono e regolamentano il commercio di tale specie, ed esemplari di quella spe-

cie potranno circolare liberamente all'interno della Comunità. Certo, un altro stato potrebbe reintrodurre i controlli doganali, per salvaguardare la salute e la vita degli animali o preservare i vegetali, ma non sarebbe obbligato a farlo dalla CITES. La convenzione prevede infatti la possibilità per gli stati di creare unioni doganali o zone di libero scambio, permettendo anche che le disposizioni della convenzione possano non applicarsi limitatamente al commercio interno a tali aree. A tal proposito è opportuno ricordare quanto indicato nell'Art. XIV, comma 3, della CITES: "The provisions of the present convention shall in no way affect the provisions of, or the obligations deriving from, any treaty, convention or international agreement concluded of which may be concluded between states creating a union or regional trade agreement establishing or maintaining a common external customs control and removing customs control between the parties thereto *insofar as they relate to trade among the states members of that union or agreement*" (corsivo aggiunto). Con un adeguamento a livello comunitario si riducono le disparità di standard. Non possono però essere del tutto evitate quelle disparità che derivano dall'ulteriore livello attuativo statale.

Ma c'è di più. Immaginiamo il caso di uno stato membro della Comunità che non sia parte della CITES e commerci quindi legalmente in flora e fauna minacciate (Per i dati sul Belgio, stato membro della CE ma non parte della CITES fino al 1984, cfr. MAFFEI, 1992). Una volta che questo stato abbia introdotto specie minacciate, queste specie potranno liberamente circolare in tutto lo spazio comunitario, rendendo così vana la partecipazione alla CITES degli altri stati membri della Comunità.

Ad entrambi questi problemi si può rispondere efficacemente, accentrando a livello comunitario l'adattamento alla CITES. Mentre nei primi anni di attuazione del trattato i singoli stati parti di entrambi i trattati avevano provveduto individualmente, per ovviare ai due inconvenienti testé richiamati, nel 1982 viene emanato un regolamento comunitario di attuazione alla CITES.

La caratteristica del regolamento sta nella sua obbligatorietà e diretta applicabilità in tutti gli stati membri. Di conseguenza le norme del regolamento impongono gli obblighi della CITES in tutti i paesi membri della Comunità, quindi anche in quegli stati che non avevano ancora ratificato la convenzione. Inoltre l'adattamento è uniforme in tutti i paesi nei quali poi animali e piante minacciate circoleranno liberamente. Si presenta però un ulteriore problema: la Comunità, che pure ha provveduto con un suo regolamento all'attuazione del trattato, non è parte della CITES. Si tratta infatti di un accordo che prevede che solo gli stati possano essere parti (Art. XXI della CITES). A questo inconveniente si è cercato di rispondere, introducendo un emendamento nella CITES che permettesse la possibilità anche per organizzazioni di integrazione economica regionale di partecipare. L'emendamento di Gaborone, presentato alla conferenza delle parti nel 1983, non è

però ancora entrato in vigore; quindi la partecipazione della Comunità alla CITES posa ancora oggi su base volontaria. Non bisogna sopravvalutare l'incidenza di questo problema se si pensa che oggi tutti i 27 paesi membri dell'Unione europea sono anche parti della CITES e quindi sono anche a quel titolo vincolati.

Nel corso di questo lavoro, dopo aver illustrato le principali caratteristiche dei regolamenti attuativi (par. 3), si chiariranno le conseguenze che derivano dalla circostanza che l'adattamento alla CITES sia stato fatto (e continui ad esserlo) mediante atti comunitari (par. 4).

#### CARATTERISTICHE GENERALI DELL'IMPLEMENTAZIONE COMUNITARIA; ANALISI DEI REGOLAMENTI ATTUATIVI

L'esigenza di dare applicazione uniforme alle norme non *self-executing* della CITES all'interno della Comunità (par. 2) fece sì che il 3 dicembre 1982 il Consiglio approvasse il primo regolamento comunitario di attuazione della CITES, il regolamento 3626/82, seguito l'anno successivo dal regolamento 3418/83, relativo alle modalità di rilascio e uso dei documenti CITES. La protezione dell'ambiente non rientrava però ancora tra le competenze della Comunità. Di conseguenza il fondamento giuridico per l'adozione del regolamento poggia sull'allora art. 235 del trattato CE (oggi art. 308).

Tale articolo permette di adottare atti necessari al raggiungimento degli scopi della Comunità anche in assenza di poteri espliciti, ma nel rispetto di determinate condizioni procedurali. Infatti nei *consideranda* del regolamento 3626/82 si afferma che gli obiettivi del trattato CITES corrispondono a "taluni obiettivi della Comunità in materia ambientale previsti dai programmi di azione in materia ambientale". Inoltre, si riconosce che l'applicazione della convenzione CITES necessita il ricorso a strumenti di politica commerciale e che una applicazione non uniforme tra gli stati membri rischierebbe di provocare distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità. Il regolamento 3626/82, oltre a provvedere all'attuazione della CITES, utilizza la facoltà, prevista all'art. XIV, comma 1, della convenzione, di regolamentare il commercio delle specie minacciate in maniera più restrittiva di quanto non faccia la convenzione stessa.

Nel 1986, con l'Atto unico europeo, gli stati hanno ampliato le competenze della Comunità. L'art. 130 R del trattato assegna espresse competenze alla Comunità in materia di protezione ambientale e l'art. 130 S stabilisce le modalità dell'azione della Comunità in tale materia. Di conseguenza, a partire dalla entrata in vigore dell'Atto unico, la Comunità dispone del potere di regolamentare il commercio di specie protette al proprio interno, senza la necessità di far ricorso all'articolo sui poteri impliciti. Si è però dovuto aspettare fino al 1996 perché il Consiglio desse vita ad una nuova e più adeguata regolamentazione.

Il regolamento 338/97 del dicembre 1996 (e succes-

sive modifiche, ma degni di menzione sono il regolamento 318/2008 che contiene le liste aggiornate degli esemplari sottoposti a tutela e il regolamento 811/2008 che indica le combinazioni specie-paese per le quali l'introduzione nella Comunità è sospesa) istituisce la *Wildlife Trade Regulation* col fine di semplificare i rapporti tra gli organi di gestione dei diversi stati e stabilire i requisiti comuni nella Comunità per il rilascio di documenti e autorizzazioni. A completamento di tali disposizioni nel 2006 è stato emanato il regolamento 865/2006 (modificato dal regolamento 100/2008). Esso stabilisce l'utilizzo di determinati modelli per il rilascio di permessi, certificati e notifiche e ne descrive la procedura di compilazione. Inoltre regola i metodi di etichettatura e marcatura di alcune specie e la gestione di animali nati in cattività e di piante propagate artificialmente. Il regolamento 338/97 impone il rispetto della convenzione CITES e chiama gli stati membri della Comunità alla collaborazione reciproca e alla creazione di un sistema di sanzioni interne per le infrazioni. Ogni stato membro ha quindi dovuto emanare una legislazione interna a riguardo. L'Italia lo ha fatto con la legge 59 del 1993 – *Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione* – che è stata successivamente modificata con la legge 426 del 1998 e con il decreto legislativo 275 del 2001. Il regolamento del 1996, come il precedente, non rappresenta una mera normativa di applicazione della convenzione, bensì se ne discosta in modo da rispondere al meglio alle esigenze particolari dovute alla struttura della Comunità europea. Anche il nuovo regolamento adotta misure più restrittive rispetto a quelle imposte dalla convenzione. Ad esempio, la regolamentazione del commercio delle specie protette non avviene più in base al sistema delle appendici alla convenzione bensì sulla base di allegati al regolamento comunitario. Ad una prima approssimazione si può dire che gli allegati A, B e C corrispondono alle appendici I, II e III della convenzione, ma il regolamento inserisce alcune specie in allegati la cui regolamentazione è più restrittiva e prevede un ulteriore allegato D non corrispondente a nessuna appendice. L'allegato A comprende le specie elencate nell'appendice I e per le quali gli stati comunitari non hanno avanzato riserve. Inoltre contiene alcune specie considerate in via di estinzione non presenti nell'appendice I. Per la maggior parte si tratta di specie indigene europee già protette dalla legislazione comunitaria. Il commercio di esemplari selvatici di specie che si trovano nell'allegato A è vietato sia con paesi terzi sia all'interno della Comunità. Quest'ultimo divieto rappresenta una novità di rilievo rispetto al precedente regolamento, che invece non si applicava agli scambi intracomunitari. Nonostante il divieto di commercio, è prevista la possibilità di introdurre nella Comunità esemplari di specie di cui all'allegato A, dietro presentazione di una licenza di importazione, rilasciata dall'autorità di gestione dello stato di destinazione solo quando

ricorrano tutta una serie di presupposti, indicati o richiamati nell'art. 4 del regolamento.

Le piante riprodotte artificialmente e gli animali di nati in cattività da genitori a loro volta nati in cattività (prole di seconda generazione, F2, cfr. l'art. 1, comma 2, del regolamento 865/2006) inclusi nell'allegato A sono trattati come esemplari dell'allegato B. Si tratta infatti di esemplari che non hanno lo stesso potenziale impatto negativo sulla flora e fauna selvatiche.

L'allegato B comprende le specie che figurano nell'appendice II della convenzione, le specie elencate nell'appendice I per le quali è stata avanzata una riserva dagli stati membri della Comunità, le specie somiglianti ad altre specie presenti negli allegati A o B (questo per garantire l'efficacia dei controlli) e le specie la cui introduzione nell'ambiente naturale della Comunità costituisca un pericolo ecologico per le specie indigene. L'introduzione nella Comunità di esemplari di specie elencate nell'allegato B è subordinata a norme più rigide di quelle previste dalla convenzione per l'appendice II. Oltre alla presentazione di una licenza di esportazione rilasciata dallo stato esportatore, è necessaria anche l'emissione di una licenza di importazione da parte dello stato membro di destinazione. Il regolamento fa riferimento a licenze di esportazione e certificati di riesportazione; la differenza sta nel fatto che per riesportazione si intende l'esportazione dal territorio della Comunità di un esemplare precedentemente introdotto. Per semplicità, nel testo di seguito riportato si fa riferimento soltanto all'ipotesi di esportazione. La licenza di importazione è rilasciata soltanto se l'autorità scientifica competente è del parere che l'introduzione nella Comunità non abbia effetti negativi sullo stato di conservazione della specie (*non detriment finding*) e se le leggi dello stato di origine sono state rispettate nel corso del prelievo. Inoltre, in caso di animali vivi, il richiedente deve aver fornito la prova documentale che la sistemazione prevista nel luogo di destinazione dell'esemplare sia adeguata, cosa invece non prevista dalla convenzione CITES, che impone questo specifico controllo solo per gli esemplari elencati nell'appendice I.

Nell'allegato C sono comprese le specie dell'appendice III e le specie dell'appendice II per le quali uno stato membro abbia posto una riserva. L'art. V della convenzione stabilisce che tutti gli *specimen* inclusi nell'appendice III devono essere accompagnati da un certificato di origine e – nel caso di importazione da uno stato che ha iscritto una certa specie nell'appendice III – anche da una licenza di esportazione che attesti che lo *specimen* è stato ottenuto nel rispetto delle leggi sulla conservazione della natura in vigore in quello stato. Il regolamento, oltre ai documenti richiesti dalla convenzione, richiede anche una notifica d'importazione, qualunque sia la provenienza dell'importazione.

Infine l'allegato D non corrisponde a nessuna delle tre appendici della convenzione CITES. Esso include le specie il cui volume di importazioni ed esportazioni nella Comunità è tale da giustificare una vigi-

lanza. Per importare uno *specimen* incluso nell'allegato D è necessario presentare una notifica di importazione alla dogana di introduzione nell'area comunitaria. Nel caso in cui i volumi di *import-export* superino le quantità ritenute accettabili per la sopravvivenza della specie, questa verrà inclusa in uno degli altri allegati e il commercio di essa limitato in base al pericolo di estinzione.

La *Wildlife Trade Regulation* dedica particolare attenzione al trasporto degli esemplari vivi inclusi negli allegati mentre la convezione, pur accennando a questo problema, non se ne occupa in modo specifico. A dare concreta attuazione alle norme sul trasporto è intervenuto il regolamento 1/2005, che impone che gli esemplari vivi siano preparati e trasportati in maniera da minimizzare il rischio di ferite, malattie e maltrattamenti. Tale regolamento impone anche il rispetto delle norme del *Live Animals Regulation* predisposte dall'*International Air Transport Association* (IATA). La IATA è un'organizzazione internazionale composta da 240 compagnie aeree e che si occupa di rappresentare e guidare l'industria aerea. Il *Live Animals Regulation* stabilisce gli standard per il trasporto di animali vivi con le compagnie aeree. Il regolamento prevede infine ipotesi di deroga alle disposizioni in esso contenute. Fra queste si può menzionare la possibilità per gli scienziati di scambiarsi esemplari vivi o conservati di specie rientranti nei vari allegati, senza dover presentare i documenti normalmente richiesti.

Chiaramente è necessario anche in questo caso un controllo, che viene operato dall'organo di gestione dello stato dello scienziato.

Per usufruire delle procedure semplificate, occorre infatti che le istituzioni scientifiche siano appositamente registrate presso l'organo di gestione (cfr. l'art. 7, comma 4, del regolamento 338/97; cfr. anche la decisione 12.97 rivolta dalla conferenza delle parti al segretariato, disponibile sul sito [www.cites.org](http://www.cites.org). Cfr. infine l'art. VII, comma 6, della convenzione). Il regolamento 338/97 prevede che la Commissione europea vigili sull'applicazione della *Wildlife Trade Regulation*. La Commissione deve infatti mantenere costanti rapporti con le autorità scientifiche ed amministrative degli stati membri affidando ad essi, se necessario, indagini sulle violazioni in materia. La Commissione è assistita nel proprio compito dal comitato per il commercio della flora e fauna selvatiche, composto dai rappresentanti degli stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Il comitato, che normalmente si riunisce tre volte l'anno a Bruxelles, determina le misure per migliorare l'applicazione della *Wildlife Trade Regulation*. Esso stabilisce i criteri per il rilascio e l'uso delle licenze, delle notifiche e dei certificati previsti per le operazioni di *import-export*. Inoltre modifica le liste degli Allegati A, B, C e D e adotta le misure necessarie per dare applicazione alle risoluzioni della conferenza delle parti della convenzione, alle decisioni e raccomandazioni del comitato permanente e alle raccomandazioni del segretariato della convenzione. Il regolamento istituisce inoltre un gruppo di consu-

lenza scientifica, lo *Scientific Review Group* (SRG), composto dai rappresentanti delle autorità scientifiche di ogni stato membro e presieduto dal rappresentante della Commissione europea. Lo SRG esamina ogni questione scientifica relativa all'applicazione del trattato. Ad esempio, ad esso si rivolge, formulando un parere negativo, uno stato membro che decida di rifiutare l'importazione di una o più specie provenienti da un determinato stato (cd. combinazione specie-paese). Il parere negativo viene formulato se si ritiene che tali importazioni possano essere dannose per conservazione della specie in questione. Lo stato che ha formulato il parere deve poi fornire allo SRG le motivazioni scientifiche che lo hanno portato a tale decisione. Se lo stato riesce a sostenere con adeguata documentazione la propria decisione, il gruppo di consulenza scientifica emette a sua volta un parere negativo che porta la Commissione europea a sospendere le importazioni di quella determinata combinazione specie-paese all'interno della Comunità. In questo caso non potranno più essere emesse licenze di importazione per quelle specie se provenienti da quel determinato stato. Il parere negativo è temporaneo e viene immediatamente ritirato non appena lo stato cui è diretto fornisce nuove e valide informazioni sul commercio e sullo stato di conservazione della specie nel paese in questione, attraverso il *non detriment finding*. In questo caso lo SRG formula un parere positivo e le licenze di importazione possono nuovamente essere emesse dagli stati comunitari. Se però lo stato si mostra reticente e non fornisce rassicurazioni, la Commissione può emanare una *Suspending Regulation* a lungo termine che viene pubblicata sulla gazzetta ufficiale dell'Unione europea. La *Suspending Regulation*, così come i bandi che la conferenza delle parti può indirizzare agli stati membri, è uno strumento piuttosto efficace perché danneggia gli interessi economici degli stati cui è diretta. Lo SRG gioca quindi un ruolo fondamentale non soltanto per la protezione delle specie ma anche per l'omogeneità di applicazione delle norme all'interno della Comunità. L'azione del gruppo di consulenza scientifica impedisce infatti che la stessa combinazione specie-paese, respinta per esempio dall'Italia, possa essere importata in Francia e, in mancanza di controlli doganali, pervenire in Italia. Grazie a questo sistema ogni combinazione specie-paese riceve lo stesso trattamento in tutti gli stati comunitari.

Infine, il terzo organo istituito dal regolamento 338/97 è l'*Enforcement Group*. L'*Enforcement Group*, composto dai rappresentanti di ciascun stato membro e presieduto dal presidente della Commissione, ha il compito di assicurare l'attuazione delle disposizioni del regolamento attraverso l'esame delle questioni tecniche relative alla sua applicazione.

CONSEGUENZE DELL'IMPLEMENTAZIONE COMUNITARIA:  
RAPPORTO TRA *WILDLIFE TRADE REGULATION* E CITES  
L'adattamento della CITES all'interno della Comunità europea attraverso regolamenti comunitari ha

fatto sì che, in questo spazio giuridico, le norme della convenzione "perdessero" la propria origine internazionale e si applicassero così come trasposte. Tale cambiamento comporta diverse conseguenze.

A partire dal momento dell'entrata in vigore del regolamento 3626/82, infatti, la fonte dell'obbligo diviene duplice. Da un lato le norme CITES vincolano gli stati che hanno espresso formale volontà di rispettarle (attraverso la ratifica del trattato), dall'altro lato il regolamento, che ha il vantaggio di essere direttamente applicabile, vincola tutti gli stati membri della Comunità, quindi anche quelli che ancora non hanno ratificato la convenzione. Dei dieci stati che erano membri della Comunità alla fine del 1982, il Belgio, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Grecia e l'Irlanda non erano ancora parti della CITES; tuttavia, visto che il regolamento si applica in tutti gli stati, questi dovevano applicare le norme della convenzione nella loro trasposizione comunitaria. Tale meccanismo ha rappresentato un incentivo per i paesi comunitari a ratificare la convenzione, cosa che ad oggi hanno fatto tutti i 27 membri.

Visto che all'interno della Comunità si applica il regolamento e non (più direttamente) la convenzione, ogni volta che vengono apportate delle modifiche al trattato CITES o alle sue appendici, sarà necessario procedere ad un ulteriore atto di adattamento comunitario. Ad esempio, per dare attuazione a livello comunitario alle modifiche introdotte nelle appendici durante l'ultima conferenza delle parti, del giugno 2007, è stato necessario modificare il regolamento 338/97. Data l'entità delle modifiche, che riguardavano un elevato numero di specie, si è provveduto per maggiore chiarezza a sostituire integralmente gli allegati al regolamento 338/97 con il regolamento 318/08.

Un'altra conseguenza dell'implementazione comunitaria concerne la sottoposizione dei regolamenti di attuazione CITES al controllo della Corte di giustizia della Comunità europea (CGCE). Nonostante l'articolo 1, comma 2, del regolamento 338/97 affermi che il regolamento vada applicato nel rispetto della convenzione, la Corte è libera di dare interpretazioni potenzialmente diverse da quelle date dalla conferenza delle parti o comunque esprimersi su una questione sulla quale la conferenza delle parti non si è pronunciata (per esempio, nella sentenza C-154/02 del 23 ottobre 2003, la Corte di giustizia della Comunità europea dà una propria autonoma interpretazione di alcune nozioni contenute nei regolamenti comunitari. La sentenza può leggersi sul sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). Tale interpretazione è vincolante per gli stati membri.

La circostanza che le modifiche apportate alle norme e alle appendici CITES non siano direttamente applicabili nella Comunità fino alla loro trasposizione in un regolamento comunitario e la possibilità che la CGCE dia un'interpretazione difforme da quella della conferenza delle parti, permettono di ipotizzare che gli stati membri della Comunità possano essere destinatari di obblighi incompatibili tra di loro. Non è però il caso di enfatizzare il problema, se solo si

ragiona sul fatto che normalmente la Comunità adotta disposizioni più restrittive di quelle imposte dalla CITES, e che questa possibilità è autorizzata espressamente dall'articolo XIV, comma 1, della convenzione. Peraltro, la convenzione prevede, al terzo comma del medesimo articolo, una parziale soluzione della questione dell'incompatibilità, nella misura in cui autorizza gli stati parti di unioni doganali o di zone di libero scambio a derogare alla convenzione, ma solo limitatamente al commercio interno.

Gli stati della Comunità europea sono soggetti ad un duplice sistema di garanzie per il rispetto della normativa CITES. In caso di violazione di una norma della convenzione essi possono essere sanzionati tanto dalla conferenza delle parti e dal comitato permanente (*Standing Committee*), tanto ad opera degli analoghi meccanismi creati con i regolamenti di cui si è riferito. Il sistema di garanzie della convenzione è piuttosto sviluppato. Il comitato permanente, istituito dalla conferenza delle parti, predispone i testi di risoluzioni che debbono poi essere adottate dalla conferenza delle parti. Si tratta di raccomandazioni nelle quali si dispone una sospensione temporanea del commercio con uno stato, nel caso che questo non osservi le disposizioni della convenzione (Le risoluzioni della conferenza delle parti vengono definite raccomandazioni e decisioni. Il linguaggio scelto dalla convenzione si discosta dal linguaggio comunemente usato nel diritto internazionale e comunitario, dove il primo termine è usato per atti non vincolanti mentre il secondo definisce atti a portata obbligatoria. Sembra che la differenza invece risieda nel fatto che le risoluzioni si usano per fornire linee guida di lunga durata, mentre le decisioni si indirizzano a specifici organi della CITES, indicando incombenze che dovrebbero essere assolte entro una certa scadenza). In pratica, allo stato inadempiente viene fornito un lasso di tempo per adeguarsi alle disposizioni della convenzione, ad esempio emanando disposizioni interne di adattamento, combattendo il traffico illegale di specie protette, presentando il rapporto annuale che aveva omesso di presentare o adeguandosi a precedenti raccomandazioni del comitato. La raccomandazione di sospendere il commercio viene poi ritirata non appena lo stato cessa di essere inadempiente. Perché tale misura sia realmente effettiva è però necessario che venga recepita e messa in atto da tutti gli stati parte, cosa che non sempre si verifica anche perché si tratta di un atto giuridicamente non vincolante.

Già abbiamo descritto i meccanismi in base ai quali il gruppo di consulenza scientifica può, attraverso l'azione della Commissione europea, sospendere le importazioni nella Comunità di prodotti inclusi negli allegati se provenienti da uno stato che non rispetti le norme CITES. Ciò fa sì che anche uno stato non membro della Comunità possa essere indotto al rispetto delle norme CITES da parte del sistema di garanzie istituito dalla CE.

In aggiunta a tali meccanismi, vi è la possibilità di un controllo del rispetto dei regolamenti attuativi della CITES ad opera degli organi giurisdizionali comuni-

tari. Le sentenze della CGCE e del Tribunale di primo grado rappresentano peraltro uno strumento ben più efficace dei meccanismi convenzionali, in quanto direttamente applicabili in tutti i paesi comunitari. È quindi probabile che uno stato comunitario che non dia corretta applicazione alle convenzioni, così come recepita nei regolamenti attuativi, venga sanzionato esclusivamente dal sistema di garanzie comunitario. Ne è esempio la sentenza C-182/89 del 29 novembre 1990 (disponibile sul sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), con la quale la CGCE ha condannato la Francia per avere rilasciato licenze d'importazione in mancanza dei requisiti necessari ai sensi del regolamento applicabile, che nella fattispecie era più restrittivo della norma della convenzione cui dava esecuzione. Questo spiega perché tale infrazione non ha avuto alcun riscontro dal sistema di garanzie della CITES.

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Attraverso la creazione della *Wildlife Trade Regulation* la Comunità europea ha dimostrato di non voler solamente dare uniformità all'applicazione della convenzione CITES ma piuttosto di voler dare vita ad un sistema rigoroso ed efficace che ha rappresentato e continua a rappresentare uno stimolo per lo sviluppo della convenzione stessa.

L'impossibilità per la Comunità di diventare parte della convenzione ha di fatto duplicato la fonte degli obblighi contenuti nella convenzione con i problemi che si sono visti. Tale *impasse* potrebbe però essere superata nei prossimi anni. Infatti nel 1983 la IV conferenza delle parti ha approvato l'emendamento di Gaborone che modifica la clausola di adesione al trattato, in modo da permettere anche a organizzazioni di integrazione economica regionale di aderirvi. Per l'entrata in vigore dell'emendamento è però necessario che questo venga ratificato da 54 degli 80 stati che all'epoca erano parti della convenzione. Ancora oggi mancano 7 ratifiche per raggiungere il traguardo.

Una volta che l'emendamento entrasse in vigore, la Comunità potrebbe diventare membro a pieno titolo della convenzione. In tale ipotesi la partecipazione della Comunità alla convenzione non riposerebbe più meramente su basi volontarie. Inoltre, il segretario e gli stati parti della convenzione avrebbero un unico referente per tutta la comunità. Le norme della CITES e le loro successive modifiche vincolerebbero non solo gli stati ma anche le istituzioni comunitarie. Sarebbe così possibile che la Comunità rispondesse direttamente davanti alle altre parti per eventuali violazioni della convenzione, derivanti ad esempio da un adattamento incompleto; oggi, invece, eventuali censure si rivolgono ai singoli stati membri che magari stanno attuando quei comportamenti proprio in esecuzione di un regolamento comunitario. Inoltre, la Corte di giustizia della Comunità europea e il Tribunale di primo grado dovrebbe attenersi alle decisioni ed interpretazioni della conferenza delle parti. Tutto ciò eviterebbe il sorgere di casi d'incom-

patibilità tra norme convenzionali. Nell'attesa dell'entrata in vigore dell'emendamento, non si può negare che la regolamentazione comunitaria sia riuscita a garantire una effettiva ed efficace applicazione della convenzione CITES all'interno dello spazio giuridico comunitario.

#### LETTERATURA CITATA

- DUBOIS L., BLUMANN C., 2004 – *Droit matériel de l'Union européenne*. Montchrestien: 240-241.  
GAJA G., 2007 – *Introduzione al diritto comunitario*. Laterza: 4 ss.  
MAFFEI M.C., 1992 – *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*. Cedam: 78 ss.  
MATTERA RICIGLIANO A., 1990 – *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*. Utet: 324-326.  
SAND P., 1997 – *Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment*. *European Journal of International Law*, 8: 46-48.  
THOMSEN J., BRAUTIGAM A., 1987 – *Cites in the European*

*Economic Community: Who benefits?* *Boston University International Law Journal*, 5: 273.

- VANDEPUTTE G., 1991 – *Why The European Community should become a Member of the Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*. *Georgetown International Environmental Law Review*, 3: 253.

RIASSUNTO - In questo contributo vengono descritte le peculiarità dell'applicazione della CITES in Europa. In primo luogo si mette in evidenza la necessità di una implementazione delle azioni interne ad ogni convenzione internazionale. Inoltre vengono fornite indicazioni su come la Comunità europea fornisce il suo contributo all'implementazione della CITES. Gli autori riportano anche una breve descrizione dei regolamenti più importanti noti come *Wildlife Trade Regulation*. Le conseguenze della comune implementazione europea vengono infine analizzate per evidenziare la necessità dell'adesione della CE alla CITES.

#### AUTORI

Giulia Sajeve ([giulia.sajeve08@imperial.ac.uk](mailto:giulia.sajeve08@imperial.ac.uk)) Imperial College London, Silwood Park, Buckhurst Road, UK-Ascot, SL5 7PY  
Maria Chiara Vitucci ([chiara.vitucci@unipa.it](mailto:chiara.vitucci@unipa.it)) Dipartimento di Diritto Pubblico, Via Maqueda 172, I-90134 Palermo