Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla custodia degli animali selvatici in giardini zoologici»

(96/C 204/17)

Il Consiglio, in data 2 febbraio 1996, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 130S del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Cassina in data 2 aprile 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 24 aprile 1996, nel corso della 335ª sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 7 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Precedenti

1.1. Il 31 luglio 1991 la Commissione aveva adottato una proposta di direttiva volta a fissare le norme minime per la custodia degli animali in giardini zoologici.

Il Comitato economico e sociale, in data 27 novembre 1991, aveva espresso parere favorevole alla direttiva (relatore Vidal, correlatori Douvis e Masucci) [1].

1.2. In data 12 dicembre 1995, la Commissione ha deciso di ritirare la proposta di direttiva e di sostituirla con una proposta di raccomandazione.

2. I contenuti della raccomandazione

2.1. Nella brevissima comunicazione al Consiglio che accompagna la proposta di raccomandazione, la Commissione motiva il ritiro della Direttiva del 1991 citando il principio di sussidiarietà.

Subito dopo, però, si afferma che il Parlamento europeo, gli operatori del settore, le organizzazioni per la protezione degli animali e l'opinione pubblica attribuiscono grande importanza alla definizione di orientamenti europei circa le condizioni di vita degli animali negli zoo.

2.2. I contenuti della raccomandazione e i relativi allegati, afferma sempre la Commissione, si ispirano in gran parte agli standards convenuti all'interno dell'associazione degli operatori del settore, l'EAZA (European Association of Zoos and Aquaria, Associazione europea degli zoo e degli acquari) standards il cui rispetto è condizione per accettare l'iscrizione a tale associazione da parte di nuovi membri.

2.3. La Commissione aggiunge che l'unica via per ottenere un miglioramento netto nella situazione generale dei giardini zoologici sia l'adozione di norme nazionali che leghino le condizioni minime in materia al rilascio delle licenze.

2.4. La base giuridica della raccomandazione è l'articolo 130S, paragrafo 1; i Regolamenti 3626/82 e 2727/95 nonché le Direttive 79/409, 94/24 e 92/43 [2] costituiscono il quadro dei precedenti a cui si ispira la proposta della Commissione.

2.5. La raccomandazione invita gli Stati Membri a regolamentare:

— il rilascio delle licenze e lo svolgimento di ispezioni agli zoo;

— il rilascio delle licenze subordinato a domanda dettagliata all'autorità competente;

— il riesame di ogni licenza ogni cinque anni e l'adozione di misure in caso di inadempienza alle norme minime;

— la competenza, per le ispezioni, da garantirsi attraverso la presenza di almeno un funzionario dell'autorità competente e due esperti esterni alla struttura da ispezionare;

— la possibilità di chiusura dello zoo al pubblico in caso di non rispetto della legge e il rilascio di una licenza provvisoria di 12 mesi per permettere l'adozione delle misure mancanti o la creazione delle condizioni per conformarsi pienamente al rispetto della norma; nel caso in cui, dopo i 12 mesi, le condizioni rimanessero insoddisfacenti, le norme nazionali dovrebbero prevedere la revoca della licenza e la chiusura dello zoo;

— le misure per sorvegliare la riallocazione o la soppressione degli animali in caso di chiusura;

— l'elenco delle disposizioni minime (per cui si rinvia ad un dettagliato allegato) per garantire: condizioni di benessere agli animali, elevato livello qualitativo della custodia e dell'assistenza veterinaria, la salute

[1] GU n. C 40 del 17. 2. 1992.

[2] Rispettivamente in GU n. L 384 del 31. 12. 1982 (parere CES in GU n. C 138 del 9. 6. 1981); GU n. L 284 del 28. 11. 1995; GU n. L 103 del 25. 4. 1979 (GU n. C 152 del 29. 6. 1977); GU n. L 164 del 30. 6. 1994 (GU n. C 191 del 22. 7. 1991); GU n. L 206 del 22. 4. 1992 (GU n. C 31 del 6. 2 .1991).

e la sicurezza degli animali e dei visitatori, la tenuta dei registri con i dati qualitativi e quantitativi che descrivano la fauna ospitata dallo zoo, le informazioni da esporre al pubblico, la formazione del personale, l'accesso degli ispettori in ogni momento, la promozione della conservazione delle specie attraverso la ricerca, l'allevamento in cattività e l'istruzione al pubblico.

3. **Osservazioni generali**

3.1. Va tenuto sempre presente che gli animali selvatici, in uno zoo, vivono comunque fuori dal loro ambiente naturale. Ciò vale anche nel caso di zoo perfettamente attrezzati, dove gli animali sono assistiti in modo professionale, godono di ogni cura necessaria e non sono costretti a modificare in modo sostanziale i loro comportamenti.

3.2. Fermarsi a questa considerazione, tuttavia, non basta. Gli zoo, infatti, sono spesso luoghi che svolgono funzioni educative importanti, che permettono alle popolazioni urbane e soprattutto ai bambini e ai giovani di conoscere direttamente esseri che, senza gli zoo, non avrebbero mai l'occasione di incontrare nella loro vita. Inoltre, gli zoo offrono spesso la possibilità di condurre ricerche e sperimentazioni scientifiche e perfino di contribuire a salvare specie in estinzione.

3.3. La sensibilità per le condizioni di cattività deve quindi, giustamente, indirizzarsi verso la definizione di norme minime ma certe che rendano il ciclo vitale degli animali seriamente tutelato, la loro custodia improntata a criteri di professionalità e la fruizione della loro presenza da parte del pubblico e degli studiosi garantita da norme di sicurezza adeguate.

3.4. Sulla base di queste considerazioni, il Comitato ritiene che una direttiva che avesse fissato gli obiettivi essenziali, da recepirsi attraverso norme e regolamenti nazionali che potessero tener conto delle condizioni culturali, climatiche, sanitarie e sociologiche dei vari Stati membri sarebbe stata l'unica pista efficace da percorrere.

3.4.1. Il Comitato deplora che la Commissione abbia invece seguito l'orientamento maggioritario del Consiglio, ritirando la proposta di direttiva e proponendo una raccomandazione. E ciò anche contro il parere del Comitato del 1991 e l'esplicito orientamento del Parlamento europeo che, all'inizio del 1995, aveva sollecitato l'adozione della direttiva.

3.4.2. Una raccomandazione difficilmente otterrà risultati concreti e, pertanto, il rischio che si corre è quello di permettere un ulteriore degrado della situazione di alcuni zoo europei, con conseguenti sofferenze per gli animali e rischi per il pubblico che non faranno che rafforzare quella parte di opinione pubblica che già oggi vuole la chiusura di tutti gli zoo.

3.5. Inoltre, la motivazione del ritiro della direttiva fondata sul rispetto del principio di sussidiarietà non appare convincente:

— se l'obiettivo è il rispetto dell'articolo 130R del Trattato (di cui la base giuridica, l'articolo 130S, è lo strumento applicativo) e

— se le intenzioni delle autorità comunitarie sono quelle di contribuire alla «salvaguardia, tutela e miglioramento dell'ambiente» nonché all' «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»,

allora gli animali in cattività sono considerati parte del patrimonio ambientale e delle risorse naturali che esistono nel territorio dell'UE e in quanto tali vanno salvaguardati con il concorso normativo diretto della Comunità.

3.5.1. Se, poi, consideriamo che la Dichiarazione n. 24 allegata al Trattato dell'Unione europea invita le autorità comunitarie a tener conto, nella loro opera legislativa in diversi settori (PAC, trasporti, mercato interno, ricerca), delle «esigenze in materia di benessere degli animali», riscontriamo un'altra contraddizione: mentre il benessere degli animali deve essere preso in conto all'interno di alcune politiche comuni, quando si tratta dello stesso benessere nello specifico, le autorità comunitarie lo considerano, in base ad un'interpretazione restrittiva del principio di sussidiarietà, un problema da regolare su base volontaria e nazionale.

3.6. Una raccomandazione, proprio per il carattere non vincolante che la connota, deve delineare una strategia chiara e convincente che sia di sostegno alle forze sociali e politiche nazionali affinché queste ultime, mobilitando l'opinione pubblica, inducano le autorità dei paesi membri a regolamentare la materia in questione nel modo più adeguato.

3.6.1. A parte la debolezza della raccomandazione come strumento normativo, il contenuto della proposta in esame finisce per indulgere in dettagli che non contribuiscono a far chiarezza sugli obiettivi da raggiungere. In particolare, gli allegati sono farraginosi e, se applicati integralmente, più che al benessere degli animali, contribuirebbero soprattutto a burocratizzare la gestione degli zoo.

3.6.2. Apparentemente, la raccomandazione non è indirizzata ai circhi. Sarebbe opportuno prevedere uno strumento agile ma a carattere vincolante anche per questo tipo di realtà, tanto più che i circhi si spostano frequentemente da uno Stato membro all'altro esercitando un'attività a carattere transfrontaliero.

4. **Osservazioni particolari**

4.1. *Testo della raccomandazione*

4.2. Le finalità educative e scientifiche degli zoo dovrebbero essere enunciate e motivate chiaramente nel primo articolo unitamente agli obiettivi di cui agli articoli da 8.1 a 8.8, perché costituiscano il fine esplicito di quella parte della raccomandazione che si riferisce al rilascio delle licenze.

4.3. *Articolo 7*

Bisognerebbe aggiungere una disposizione anche per la ricollocazione del personale, in caso di chiusura.

4.4. *Allegato*

4.4.1. Punto 2.1.2

Eliminare l'avverbio «anormalmente»: un animale che appare stressato deve essere subito sottoposto a controllo e cure.

4.4.2. Punto 2.2.6

L'espressione «(incluse le uova)» riferita ad animali che «hanno piccoli» può essere poetica, ma andrebbe semplicemente detto «animali gravidi, che stanno covando o hanno cuccioli».

4.4.3. Punto 2.7.4

Andrebbero comunque anche previste, se del caso, misure per l'isolamento dell'animale malato.

4.4.4. Punto 2.7.10

A proposito dei portatori di handicap va evitato un equivoco: la selezione del personale adatto si fa nel quadro delle norme nazionali sul lavoro. Il rischio della disposizione prevista è che si consideri ogni handicappato come «non adatto». Spesso, invece, portatori di handicap soprattutto mentali, hanno un'ottima disponibilità ad occuparsi di animali e devono quindi solo essere aiutati a formarsi. Deve dunque essere chiaro che ci si riferisce solo a quei tipi di handicap che possono costituire pregiudizio per il lavoro da svolgere e/o per il lavoratore e/o per gli animali.

4.4.5. Punto 4.3

È il tipico esempio di disposizione dettagliata e irrazionale: vale per tutti, anche per gli animali di grandi dimensioni, come gli elefanti?

4.4.6. Punto 5.3.2

Si propone di modificare come segue, in quanto la disposizione è di difficile comprensione:

> «Nell'area dello zoo le recinzioni non devono includere sezioni elettrificate che possono essere raggiunte dai visitatori.»

4.4.7. Punto 5.5.3

Sopprimere la seconda frase: è di difficile interpretazione e ancor più difficile esecuzione.

4.4.8. Punto 5.6.1

Si propone di modificare la seconda frase descrivendo l'obiettivo della disposizione e affidando alle autorità nazionali una valutazione più precisa.

4.4.9. Punto 7.1

Basta indicare che gli animali in soprannumero devono essere ceduti o venduti solo a soggetti che garantiscano un trattamento adeguato e sottoponibili a controlli da parte dell'autorità competente.

4.4.10. Punto 9.1

Oltre ai programmi informativi e didattici, lo zoo dovrebbe poter disporre (anche se solo periodicamente) di personale specializzato per la presentazione di tali programmi.

4.5. *Appendice*

Si propone di sopprimere l'appendice. La descrizione degli animali pericolosi può suscitare l'impressione che un animale che non figuri nell'elenco sia innocuo. La maggior parte degli animali può rivelarsi pericolosa in caso di trattamento inadeguato.

Bruxelles, 24 aprile 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER