

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
Revisione del DOCUMENTO DI ORIENTAMENTO
Regime dell'UE che disciplina gli scambi di avorio

(2021/C 528/03)

Indice

1. Introduzione e glossario dei termini	20
2. Contesto	20
a) Le normative internazionali e dell'UE che disciplinano il commercio dell'avorio	20
b) Iniziative dell'UE contro il traffico di specie selvatiche che incidono sugli scambi di avorio all'interno dell'UE e sulla riesportazione di avorio	22
3. Origine e finalità del presente documento	22
4. Motivazione e sintesi delle raccomandazioni	23
a) Riesportazione dall'UE	23
b) Scambi di avorio all'interno dell'UE	24
c) Importazioni nell'UE	24
5. Come interpretare le norme dell'UE che disciplinano la riesportazione di avorio	24
a) Riesportazione di avorio grezzo	25
b) Riesportazione di avorio lavorato	25
6. Come interpretare le norme dell'UE in materia di scambi di avorio all'interno dell'UE	27
a) Orientamenti specifici relativi agli scambi di avorio grezzo all'interno dell'UE	27
b) Orientamenti specifici relativi agli scambi di avorio lavorato all'interno dell'UE	28
7. Come interpretare le norme dell'UE che disciplinano l'importazione di avorio	29
8. Coordinamento all'interno degli Stati membri dell'UE, tra Stati membri dell'UE e con i paesi terzi	30
9. Sintesi del regime dell'UE che disciplina gli scambi commerciali di avorio	30
Allegato I — Prove che dimostrano la legalità dell'acquisizione	32
Allegato II — Marcatura, registrazione e altri requisiti per il rilascio dei certificati	34

1. Introduzione e glossario dei termini

Lo scopo del presente documento di orientamento è interpretare il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio ⁽¹⁾ (il «regolamento di base») e il regolamento (CE) n. 865/2006 ⁽²⁾ della Commissione e raccomandare agli Stati membri dell'UE:

- a) di sospendere l'esportazione, la riesportazione e l'importazione di avorio grezzo;
- b) di sospendere gli scambi intra-UE di avorio grezzo, ad eccezione delle riparazioni di strumenti musicali anteriori al 1975 e di oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico;
- c) di sospendere gli scambi intra-UE di esemplari lavorati successivi al 1947, ad eccezione degli strumenti musicali anteriori al 1975;
- d) di limitare l'autorizzazione prevista per l'importazione e l'esportazione o la riesportazione di avorio lavorato agli strumenti musicali anteriori al 1975 e alla vendita di oggetti di antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico per i musei, e
- e) di garantire un'interpretazione rigorosa del diritto UE per quanto riguarda gli altri scambi autorizzati.

Il presente documento di orientamento deve essere letto congiuntamente al regolamento (UE) n. 2021/2280 della Commissione che modifica del regolamento (CE) n. 865/2006 ⁽³⁾ della Commissione.

Ai fini del presente documento di orientamento sono utilizzati i seguenti termini con un significato particolare:

- avorio: si riferisce unicamente all'avorio di elefanti;
- strumento musicale anteriore al 1975: uno strumento musicale contenente avorio legalmente acquisito prima del 1975 che è utilizzato o è stato utilizzato fino a poco tempo fa da un artista e quindi non è un semplice oggetto decorativo. La convenzione CITES è applicabile agli elefanti africani dal 26 febbraio 1976 e agli elefanti asiatici dal 1° luglio 1975. Per semplicità, il presente documento di orientamento utilizza come riferimento solo la data precedente (1975);
- oggetto d'antiquariato anteriore al 1947: un articolo contenente avorio che rientra nella definizione di «esemplari lavorati acquisiti da oltre cinquant'anni» di cui all'articolo 2, lettera w), del regolamento di base;
- museo: «istituzione permanente senza fini di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che acquisisce, conserva, studia, espone e trasmette a scopo di studio, d'istruzione e di divertimento, il patrimonio materiale e immateriale dell'umanità e del suo ambiente» ⁽⁴⁾.

2. Contesto

a) *Le normative internazionali e dell'UE che disciplinano il commercio dell'avorio*

Sia l'elefante africano, *Loxodonta africana*, sia l'elefante asiatico, *Elephas maximus*, figurano nella convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES), che conta 183 firmatari (parti contraenti), tra cui l'UE e tutti gli Stati membri dell'UE.

Nell'ambito dell'attuale regime CITES, il commercio **internazionale** di avorio ⁽⁵⁾ è vietato, con alcune deroghe rigorosamente definite riguardanti gli articoli acquisiti prima che la convenzione CITES fosse applicata all'avorio. Tuttavia la CITES *non* disciplina il commercio **nazionale** di avorio.

L'UE attua la CITES con il regolamento di base e con alcuni regolamenti della Commissione ad esso collegati («regolamenti dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche»). Per quanto riguarda l'avorio di elefante (così come per altre specie elencate nell'allegato A del regolamento di base), l'UE ha adottato misure aggiuntive più severe rispetto alla CITES.

Pertanto nell'UE il commercio di avorio è rigorosamente disciplinato dai regolamenti dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche. Sono in genere vietati gli scambi di avorio per fini commerciali verso l'UE, dall'UE e al suo interno.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996 relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CE) N. 865/2006 della Commissione del 4 maggio 2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (GU L 166 del 19.6.2006, pag. 1).

⁽³⁾ GU L 473 del 22.12.2021, pag. 1.

⁽⁴⁾ <http://uis.unesco.org/en/glossary-term/museum#:~:text=Definition,of%20education%2C%20study%20and%20enjoyment>.

⁽⁵⁾ Nel presente documento di orientamento per avorio si intende soltanto l'avorio ricavato dagli elefanti.

Tuttavia, le autorità nazionali possono autorizzare il commercio di avorio a fini commerciali alle seguenti condizioni:

- la riesportazione può essere autorizzata per esemplari di avorio acquisiti prima che fosse loro applicabile la convenzione CITES, vale a dire prima del 26 febbraio 1976 per gli elefanti africani e prima del 1° luglio 1975 per gli elefanti asiatici;
- gli scambi all'interno dell'UE possono essere autorizzati per l'avorio importato nell'UE prima della data di inserimento degli elefanti nell'elenco di cui all'appendice I della convenzione CITES (il 18 gennaio 1990 per gli elefanti africani e il 1° luglio 1975 per gli elefanti asiatici) ⁽⁶⁾, a condizione che lo Stato membro UE in cui l'esemplare è offerto per la prima volta a fini di vendita abbia rilasciato un apposito certificato;
- possono essere autorizzate le importazioni di esemplari anteriori al 1947 nonché le importazioni di esemplari anteriori al 1975 legalmente acquisiti che già in precedenza erano stati legalmente importati nell'UE.

La caccia di frodo agli elefanti e il traffico di avorio, trainati dalla domanda asiatica, si attestano ancora su livelli pericolosamente elevati

Negli ultimi tempi la caccia di frodo agli elefanti ha raggiunto livelli senza precedenti, con un conseguente calo generalizzato delle popolazioni di elefanti africani ⁽⁷⁾.

In base al programma MIKE (*Monitoring the Illegal Killing of Elephants*) ⁽⁸⁾ relativo al monitoraggio dell'abbattimento illegale di elefanti e condotto nel quadro della CITES, la quota di abbattimenti illegali di elefanti (PIKE, *Proportion of Illegally Killed Elephants*) è costantemente aumentata dal 2006, raggiungendo un picco nel 2011 per poi mostrare una flessione tra il 2011 e il 2019. Ciò indica che i livelli di caccia di frodo agli elefanti cominciano a diminuire ma è necessaria un'attenta analisi per stabilire se questa tendenza sarà confermata oppure no. Occorre inoltre riconoscere che la diminuzione del commercio illegale di avorio si sta verificando contestualmente a un calo generalizzato delle popolazioni di elefanti in Africa ⁽⁹⁾. Sebbene le stime PIKE indichino una diminuzione generale della caccia di frodo agli elefanti in Africa dal 2011, esistono notevoli differenze regionali e i livelli complessivi della caccia di frodo agli elefanti africani continuano a destare preoccupazione.

Sono ancora elevati anche i livelli del commercio illegale di avorio, nonostante il continuo calo dei prezzi, come indicato dal World Wildlife Crime Report (relazione sui reati commessi a livello internazionale contro le specie selvatiche) del 2020 ⁽¹⁰⁾. Secondo una relazione dell'ETIS (*Elephant Trade Information System*, sistema di informazioni sul commercio di elefanti) ⁽¹¹⁾, tra il 2012 e il 2017 in tutto il mondo sono state 280 circa le tonnellate di avorio di elefante sequestrate nell'ambito di circa 8 000 sequestri di avorio. I dati ETIS indicano inoltre un aumento delle attività di lavorazione dell'avorio detenute in Africa da aziende cinesi e finalizzate all'esportazione di prodotti verso i mercati asiatici ⁽¹²⁾; sono almeno ventiquattro i casi di esportazione da quattro paesi africani, per un totale di 1,11 tonnellate di avorio lavorato esportate dall'Africa all'Asia nel 2017 ⁽¹³⁾. Un traffico di avorio di tale portata indica che le reti internazionali della criminalità organizzata svolgono un ruolo sempre più importante.

La risposta internazionale

In risposta alle sfide poste dalla caccia di frodo agli elefanti e dal traffico di avorio, la comunità internazionale ha assunto numerosi impegni, attraverso risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente e nel quadro di numerose conferenze di alto livello.

In occasione della 17ª Conferenza delle parti della convenzione CITES (CITES CoP17) dell'ottobre 2016 è stata adottata una serie di misure volte a migliorare l'applicazione della normativa contro la caccia di frodo agli elefanti e il traffico di avorio, a ridurre la domanda di avorio illegale e a intensificare il controllo sulla legalità dell'avorio sui mercati nazionali. La

⁽⁶⁾ A norma dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera a), del regolamento di base.

⁽⁷⁾ Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (a cura di) (2014). *The Environmental Crime Crisis — Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources. A UNEP Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme and GRID-Arendal, Nairobi and Arendal.

⁽⁸⁾ https://cites.org/eng/MIKE_PIKE_Trends_report_elephants_CITES_16112020

⁽⁹⁾ Thouless, C.R., Dublin, H.T., Blanc, J.J., Skinner, D.P., Daniel, T.E., Taylor, R.D., Maisels, F., Frederick H. L., Bouché, P. (2016). *African Elephant Status Report 2016: an update from the African Elephant Database. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 60 IUCN / SSC Africa Elephant Specialist Group*. IUCN, Gland, Svizzera.

⁽¹⁰⁾ https://cites.org/eng/UNODC_releases_WorldWildlifeCrimeReport2020_CITES_10072020

⁽¹¹⁾ L'ETIS è stato istituito con la risoluzione CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sul traffico di esemplari di elefanti. Uno dei suoi obiettivi è «i) misurare e registrare i livelli e le tendenze, nonché i cambiamenti di tali livelli e tendenze, dell'abbattimento illegale di elefanti e del traffico illegale di avorio». L'ETIS compila una relazione completa sui sequestri di avorio in tutto il mondo prima di ogni conferenza delle parti della convenzione CITES. La relazione più recente è disponibile al seguente indirizzo: <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-069-03-R1.pdf>

⁽¹²⁾ <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-069-02.pdf>

⁽¹³⁾ <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/E-SC70-49-01x-A1.pdf>

risoluzione CITES 10.10 (Rev. CoP18) sul commercio di esemplari di elefanti esorta le parti a porre in essere misure nazionali esaustive a livello legislativo, regolamentare e attuativo, nonché altre misure applicabili al commercio di avorio e ai mercati nazionali. La risoluzione raccomanda inoltre che «*tutte le parti, così come i paesi non aderenti, nella cui giurisdizione esista un mercato nazionale legale dell'avorio che contribuisce all'incremento della caccia di frodo o del commercio illegale adottino con la massima urgenza tutte le necessarie misure a livello legislativo, regolamentare e attuativo per smantellare tali mercati nazionali del commercio di avorio grezzo e lavorato*» riconoscendo che «*a tale smantellamento possano essere ammesse alcune limitate deroghe per determinate tipologie di prodotti, nessuna delle quali contribuisca però all'incremento della caccia di frodo o del commercio illegale*».

L'UE, così come le altre parti contraenti, è inoltre invitata a comunicare al comitato permanente e alla Conferenza delle parti le misure adottate per garantire che il proprio mercato interno non contribuisca a incrementare i livelli attuali di caccia di frodo e di traffico.

Il commercio legale di avorio in uscita dall'UE è stato ridotto

Le riesportazioni commerciali di avorio grezzo e lavorato in uscita dall'UE, effettuate conformemente al regolamento di base («riesportazioni legali») sono notevolmente aumentate fino al 2015.

La riesportazione di avorio grezzo è stata sospesa con l'adozione della versione precedente del presente documento di orientamento⁽¹⁴⁾ nel luglio 2017. Ciò ha determinato, ancora prima che entrasse in vigore il divieto, un calo dei quantitativi di zanne di avorio riesportate (420 zanne riesportate nel 2016, 101 nel 2017).

Dal 2016 sono diminuite anche le riesportazioni commerciali di avorio legale lavorato. Il numero medio di certificati di riesportazione rilasciate ogni anno dagli Stati membri dell'UE è calato da circa 470 nel periodo 2012-2015 a 280 nel periodo 2016-2018.

b) Iniziative dell'UE contro il traffico di specie selvatiche che incidono sugli scambi di avorio all'interno dell'UE e sulla riesportazione di avorio

La comunicazione sul piano d'azione dell'Unione europea contro il traffico illegale di specie selvatiche⁽¹⁵⁾ ha invitato l'UE e gli Stati membri ad attuare una strategia globale contro il traffico illegale di specie selvatiche⁽¹⁶⁾. Tale comunicazione prevedeva, in particolare (nell'ambito dell'azione 2, «Continuare a limitare il commercio di avorio all'interno e in provenienza dall'UE»), che la Commissione europea pubblicasse, entro la fine del 2016, orientamenti «*intesi a garantire un'interpretazione uniforme delle norme dell'UE, al fine di sospendere l'esportazione di avorio grezzo pre-convenzione e di garantire che siano commercializzati nell'UE soltanto oggetti antichi in avorio legali*». Nelle sue conclusioni del giugno 2016 su tale comunicazione, il Consiglio dell'Unione europea ha esortato «*gli Stati membri, sulla base degli orientamenti dell'UE, a non emettere documenti di esportazione o riesportazione per l'avorio grezzo pre-convenzione proveniente da elefanti e a considerare ulteriori misure per porre fine al commercio di avorio di elefanti*».

A maggio del 2017 la Commissione ha adottato un documento di orientamento in risposta a tale esortazione. Il presente documento di orientamento aggiorna e sostituisce la precedente versione del 2017 ed è stato elaborato nel quadro dell'impegno, assunto dalla Commissione nella strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, di inasprire ulteriormente le norme sul commercio dell'avorio nell'UE⁽¹⁷⁾.

3. Origine e finalità del presente documento

Il presente documento di orientamento è stato discusso ed elaborato in collaborazione con i rappresentanti degli Stati membri che formano il gruppo di esperti delle autorità di gestione competenti della convenzione CITES (il «gruppo di esperti»).

Il documento è inteso a sostenere cittadini, imprese e autorità nazionali nell'applicazione del regolamento di base e dei regolamenti della Commissione ad esso collegati. Esso non sostituisce, integra o modifica le norme del regolamento di base e dei relativi regolamenti di esecuzione e non deve essere considerato in modo separato ma congiuntamente a tale normativa. Solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione autorevole del diritto dell'UE.

Una versione elettronica del presente documento di orientamento è inoltre pubblicata dalla Commissione ed eventualmente dagli Stati membri dell'UE.

Le raccomandazioni contenute nel presente documento sono rivolte agli Stati membri e restano valide in linea con il principio di precauzione, a meno che non emergano nuovi elementi scientifici conclusivi che giustificano la revisione dei presenti orientamenti in consultazione con il gruppo di esperti.

⁽¹⁴⁾ Comunicazione della Commissione 2017/C 154/06.

⁽¹⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0087&from=IT>

⁽¹⁶⁾ Il piano d'azione contro il traffico illegale di specie selvatiche è stato oggetto di valutazione nel 2020 che continua nel 2021 ed è prevista l'adozione di una sua versione riveduta sulla base della valutazione (cfr. Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, COM(2020) 380 final del 20 maggio 2020).

⁽¹⁷⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>

4. Motivazione e sintesi delle raccomandazioni

La domanda di avorio dei mercati asiatici rimane sostenuta ed è uno dei fattori più importanti all'origine degli attuali livelli elevati di caccia di frodo agli elefanti e di traffico di avorio. Le analisi più recenti (MIKE e ETIS, cfr. la sezione 2, lettera a)), hanno indicato una modesta riduzione dei livelli di caccia di frodo. Ciononostante il numero di elefanti abbattuti continua ad essere insostenibile per molte popolazioni africane.

Sebbene nelle relazioni ETIS nessuno degli Stati membri dell'UE figuri tra i paesi che risultano coinvolti nel commercio illegale di avorio, l'UE dovrebbe continuare a ridurre il rischio di contribuire ad alimentare la domanda di avorio.

Il presente documento di orientamento si prefigge di limitare ulteriormente alcune tipologie di scambi e il commercio di esemplari che potrebbero comportare un rischio maggiore, continuando al contempo a consentire scambi limitati e opportunamente controllati di esemplari a basso rischio. Il documento presuppone il rispetto del principio di precauzione nell'attuazione delle norme che disciplinano gli scambi di avorio all'interno dell'UE. Il documento applica restrizioni nei casi in cui potrebbe essere maggiore il rischio che il commercio contribuisca a incrementare la domanda di avorio e il commercio illegale di avorio. Pertanto gli scambi, all'interno dell'UE, di talune tipologie limitate di articoli il cui commercio presenta un rischio basso o nullo di contribuire a incrementare la domanda di avorio o la caccia di frodo illegale agli elefanti possono continuare ad essere effettuati subordinatamente al rilascio di autorizzazioni. Il documento mira inoltre ad aiutare i cittadini e le imprese a comprendere meglio e rispettare le norme e favorirà una maggiore efficacia nell'applicazione della normativa.

Le sezioni seguenti riguardano le riesportazioni di avorio dall'UE (sezione 5), gli scambi di avorio all'interno dell'UE (sezione 6) e le importazioni provenienti da paesi extra-UE (sezione 7) e questioni relative al coordinamento (sezione 8).

La parte restante della presente sezione fornisce ulteriori giustificazioni alla necessità di intervenire riguardo a ciascuno di questi flussi commerciali e offre una sintesi delle raccomandazioni agli Stati membri. La sezione conclusiva 9 contiene una tabella che offre una sintesi più concisa.

a) *Riesportazione dall'UE*

A livello mondiale, l'avorio grezzo ⁽¹⁸⁾ è la tipologia di avorio quantitativamente più rappresentata nel traffico illegale internazionale, come dimostrano i dati che le parti contraenti della convenzione CITES trasmettono al sistema ETIS, da cui emerge che i sequestri di avorio grezzo illegale rappresentano la grande maggioranza dell'avorio sequestrato a livello mondiale.

L'avorio grezzo consiste principalmente in zanne, che sono difficili da distinguere una dall'altra. Il rischio che le riesportazioni legali di avorio grezzo siano utilizzate come copertura per il commercio di avorio grezzo illegale è più elevato rispetto a quello connesso all'avorio lavorato, nonostante il fatto che le zanne di origine legale possano essere commercializzate soltanto se riportano l'apposita marcatura.

La sospensione delle riesportazioni di avorio grezzo dall'UE garantisce che le zanne di origine legale non si mescolino all'avorio illegale e aiuta i paesi di destinazione ad attuare le misure volte a ridurre la domanda di avorio, che rappresentano una tappa importante della lotta contro il commercio illegale di avorio e la caccia di frodo agli elefanti. È questa la logica che sottende il divieto de facto di riesportazione commerciale di avorio grezzo, in vigore dal luglio 2017 (cfr. la sezione 5, lettera a)).

Poiché vi sono indicazioni del fatto che anche gli esemplari lavorati contribuiscono sempre più a incrementare il commercio illegale di avorio a livello internazionale, ⁽¹⁹⁾ è necessario applicare ulteriori restrizioni alla riesportazione di avorio lavorato. Sebbene nell'UE non si scorgano segnali di attività legali che contribuiscano all'incremento della caccia di frodo e del traffico illegale, l'UE si impegna a ridurre al minimo il rischio che qualsiasi flusso commerciale in uscita dall'UE e destinato al mercato internazionale alimenti la domanda di avorio e a sua volta incentivi la caccia di frodo agli elefanti al fine di soddisfare tale domanda.

La Commissione raccomanda pertanto di sospendere anche il rilascio di certificati di riesportazione per esemplari lavorati di avorio, ad eccezione degli strumenti musicali anteriori al 1975 e degli oggetti di antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico per i musei (cfr. sezione 5, lettera b)), per maggiori dettagli su tali eccezioni). Queste

⁽¹⁸⁾ Si raccomanda agli Stati membri dell'UE di utilizzare la definizione di «avorio grezzo» di cui alla risoluzione CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP18), secondo la quale:

«a) la denominazione “avorio grezzo” comprende tutte le zanne intere di elefante, lucidate o non lucidate, in qualsiasi forma esse si presentino, e l'avorio di elefante tagliato in pezzi, lucidati o non lucidati, in qualsiasi forma diversa dalla forma originale, a eccezione dell'“avorio lavorato” e

b) la denominazione “avorio lavorato” si riferisce all'avorio che è stato scolpito, modellato o trasformato, completamente o parzialmente, e non comprende le zanne intere, in qualsiasi forma esse si presentino, a eccezione dei casi in cui l'intera superficie della zanna sia stata scolpita».

⁽¹⁹⁾ Cfr. *Status of elephant populations, levels of illegal killing and the trade in ivory: A report to the CITES Standing Committee, consultabile all'indirizzo <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/E-SC70-49-01x-A1.pdf>*

eccezioni si applicano agli articoli il cui valore non è correlato all'avorio che contengono. Inoltre, con i controlli raccomandati, è altamente improbabile che tali eccezioni contribuiscano al bracconaggio degli elefanti o al commercio illegale di avorio, favorendo nel contempo la conservazione di importanti beni artistici, culturali o storici.

b) **Scambi di avorio all'interno dell'UE**

In base alla risoluzione CITES 10.10 (Rev. CoP18) e al regolamento di base, è compito dell'UE garantire che l'uso commerciale dell'avorio al suo interno sia severamente controllato e regolamentato.

Da quando la decisione CITES del 1989 ha vietato il commercio internazionale di avorio la domanda di avorio in Europa è notevolmente diminuita e gli Stati membri dell'UE non sono più indicati nei documenti CITES come importanti mercati di destinazione o come paesi di transito dell'avorio illegale. La maggior parte degli scambi all'interno dell'UE è rappresentata da oggetti d'antiquariato anteriori al 1947.

Anche nell'UE si sono tuttavia verificati casi di commercio illegale di avorio. Rispetto al commercio di esemplari lavorati, il commercio di avorio grezzo comporta un rischio più elevato di traffico illegale, il che giustifica la sospensione del rilascio di certificati per il commercio di avorio grezzo all'interno dell'UE, ad eccezione di quelli finalizzati alla riparazione di strumenti musicali anteriori al 1975 o relativi a oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico detenute da un museo o da un'istituzione pubblica.

La Commissione raccomanda inoltre di sospendere il rilascio di certificati per gli esemplari lavorati acquisiti dopo il 1947, eccezione fatta per gli strumenti musicali anteriori al 1975. Tale misura limiterà gli scambi interni di esemplari lavorati agli oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 e agli strumenti musicali anteriori al 1975.

Il diverso regime applicabile agli esemplari «lavorati» è giustificato dal fatto che è stato individuato un minore rischio di commercio illegale di avorio in relazione agli scambi interni all'UE di detti esemplari rispetto al commercio di avorio grezzo e agli scambi all'esterno dell'UE in generale, in particolare quando gli esemplari sono oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 o strumenti musicali anteriore al 1975. Considerato che inoltre gli scambi restanti saranno assoggettati a controlli rigorosi, è assai improbabile che gli scambi di oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 o di strumenti musicali anteriori al 1975 all'interno dell'UE possano contribuire all'incremento del commercio illegale di avorio o della domanda di avorio illegale. Pertanto gli oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 e gli strumenti musicali anteriori al 1975 possono continuare ad essere commercializzati all'interno dell'UE purché sia rilasciato un apposito certificato.

c) **Importazioni nell'UE**

L'importazione di avorio da paesi extra-UE è rigorosamente regolamentata. È vietata l'importazione commerciale, fatta eccezione per gli oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 o la reimportazione di esemplari pre-convenzione che in precedenza erano già stati importati legalmente nell'UE (cfr. la sezione 7).

Negli ultimi anni l'entità delle importazioni commerciali verso l'UE è stata decisamente modesta.

Sebbene, in generale, permanga il rischio che le importazioni di esemplari lavorati contribuiscano ad alimentare la domanda di avorio o ad incrementare la caccia di frodo o il commercio illegale, è assai improbabile che gli strumenti musicali anteriori al 1975 e gli oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico venduti a musei comportino rischi di questo tipo.

Al fine di migliorare la coerenza con le norme proposte per gli scambi all'interno dell'UE e le riesportazioni, la Commissione raccomanda di sospendere:

- il rilascio delle licenze di importazione e reimportazione per l'avorio grezzo;
- il rilascio delle licenze di importazione e reimportazione per tutti gli esemplari lavorati in avorio, fatta eccezione per gli strumenti musicali anteriori al 1975 e per gli oggetti di antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico venduti a musei (cfr. sezione 7 per maggiori informazioni sulle condizioni di applicazione delle eccezioni).

5. **Come interpretare le norme dell'UE che disciplinano la riesportazione di avorio**

Le norme che disciplinano la riesportazione di esemplari di avorio acquisiti prima che fosse loro applicabile la convenzione CITES sono sancite dall'articolo 5 del regolamento di base.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera d), al momento di valutare le domande di riesportazione delle specie di cui all'allegato A, gli organi di gestione devono aver «*ascertato, previa consultazione della competente autorità scientifica, l'insussistenza di altri fattori relativi alla conservazione della specie che ostino al rilascio della licenza di esportazione*».

Tale requisito deve essere interpretato alla luce delle circostanze di cui alla sezione 2 e tenendo presenti le caratteristiche specifiche del commercio internazionale di avorio grezzo e lavorato.

a) **Riesportazione di avorio grezzo**

La Commissione raccomanda agli Stati membri di considerare l'esistenza di gravi fattori relativi alla conservazione delle specie di elefanti che depongono contro il rilascio di certificati di riesportazione per l'avorio grezzo.

Di conseguenza, in linea con il regolamento di base, la Commissione raccomanda agli Stati membri di non rilasciare certificati di riesportazione per l'avorio grezzo, continuando ad attuare la misura in vigore dal 1° luglio 2017, salvo nei casi eccezionali in cui l'organo di gestione dello Stato membro interessato abbia accertato che l'articolo in questione:

1. sia oggetto di un effettivo scambio di beni culturali tra istituti di nota affidabilità (ad esempio musei), oppure
2. faccia parte di un'eredità trasferita nel contesto di un trasferimento familiare, oppure
3. sia trasferito per ragioni di contrasto o per fini scientifici o didattici.

In tali casi eccezionali si raccomanda agli organi di gestione di seguire gli orientamenti di cui al presente documento in materia di acquisizione di prove adeguate sull'origine legale dell'esemplare (allegato I del presente documento), di marcatura (allegato II) ed eventualmente di coordinamento con altri Stati membri e con paesi terzi (sezione 8).

b) **Riesportazione di avorio lavorato**

A differenza dell'avorio grezzo, l'«avorio lavorato» comprende molte tipologie diverse di esemplari, tra cui articoli che sono legalmente in commercio da decenni (ad esempio strumenti musicali e oggetti d'antiquariato).

La Commissione raccomanda che, a decorrere dalla data di pubblicazione del presente documento di orientamento, gli Stati membri non rilascino certificati di riesportazione per il commercio di esemplari lavorati.

In via eccezionale, gli scambi commerciali possono essere autorizzati se l'organo di gestione dello Stato membro interessato ha accertato che:

- si tratta di uno strumento musicale anteriore al 1975, oppure
- si tratta di un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947 venduto a un museo e un'autorità competente responsabile del patrimonio culturale (come il ministero responsabile) ne conferma il grande valore culturale, artistico o storico e sostiene l'operazione.

È indispensabile che gli Stati membri dell'UE applichino un **elevato livello di controllo** in relazione alle domande di riesportazione di tali articoli e che rilascino i documenti pertinenti soltanto quando ricorrano i presupposti stabiliti dal diritto dell'UE al fine di garantire che l'avorio sia di origine legale.

Oltre alla suddetta deroga riguardante la riesportazione a fini commerciali, gli organi di gestione possono inoltre rilasciare un certificato di riesportazione qualora abbiano accertato che l'articolo in questione:

1. sia oggetto di un effettivo scambio di beni culturali tra istituti di nota affidabilità (ad esempio, musei), oppure
2. faccia parte di un'eredità trasferita nel contesto di un trasferimento familiare, oppure
3. sia trasferito per ragioni di contrasto o per fini scientifici o didattici.

Si raccomanda di interpretare rigorosamente le condizioni per il rilascio dei certificati di riesportazione per le eccezioni di cui sopra.

Più specificamente, nel valutare una domanda di riesportazione, sia essa commerciale o per altri fini, gli Stati membri dovrebbero considerare quanto segue:

- nel valutare se l'esemplare risponde alla definizione di «strumento musicale anteriore al 1975», il proprietario deve dimostrare che l'articolo è utilizzato o è stato utilizzato come strumento da un artista e non è pertanto un oggetto decorativo contenente avorio;
- nel valutare se la destinazione di un oggetto antico anteriore al 1947 possa essere considerata un museo, si può considerare se l'istituzione è membro del Consiglio internazionale dei musei (ICOM) o di un'organizzazione analoga;

- se l'articolo è descritto come un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico, occorre dimostrare che esso soddisfa le condizioni di un «articolo lavorato acquistato da oltre cinquant'anni». Il «Documento di orientamento sugli esemplari lavorati ai sensi della normativa dell'Unione sul commercio delle specie selvatiche»⁽²⁰⁾ fornisce istruzioni chiare al riguardo. Un'autorità pubblica competente per il patrimonio culturale (come il ministero responsabile) dovrebbe confermare esplicitamente l'elevato valore culturale, artistico o storico dell'articolo e sostenere l'operazione come condizione preliminare per autorizzare la vendita a un museo. Considerazioni quali il rimpatrio di beni culturali importanti nel loro paese di origine possono essere prese in considerazione;
- è obbligatorio esibire prove quali una fattura o altro documento, ad esempio una valutazione peritale, che riporti l'età e il prezzo, nonché una descrizione particolareggiata e fotografie dell'articolo, al fine di dimostrare che il suo valore è intrinseco e non dipende dall'avorio contenuto;
- si dovrebbe valutare anche l'identità del venditore e l'identità dell'acquirente. L'identità del venditore può, in alcuni casi, fornire informazioni aggiuntive sull'oggetto. Occorre inoltre tenere conto del paese di destinazione, nonché della specifica identità dell'acquirente;
- le domande di riesportazione verso un paese di destinazione che nel sistema ETIS figura tra i paesi che partecipano al commercio illegale di avorio richiedono un controllo più approfondito rispetto alle domande di riesportazione verso altri paesi di destinazione. Dovrebbe essere evitata la riesportazione verso paesi aderenti alla convenzione e che partecipano al processo NIAP (*National Ivory Action Plan*, piano d'azione nazionale sull'avorio)⁽²¹⁾;
- in generale l'identità dell'acquirente può fornire ulteriori garanzie del fatto che la transazione è effettuata per via del valore intrinseco dell'esemplare (ad esempio musei, collezionisti autorevoli, musicisti o acquirenti analoghi).

Spetta al richiedente fornire elementi comprovanti che l'articolo rientra nelle deroghe di cui sopra. Se il richiedente non è in grado di fornire prove ritenute sufficienti dall'autorità dello Stato membro e permangono motivi di dubbio non dovrebbe essere rilasciato alcun certificato.

Qualora sia rilasciato, il certificato dovrebbe descrivere lo strumento musicale anteriore al 1975 o l'oggetto d'antiquariato anteriore al 1947 in questione con sufficiente precisione, in modo tale da poter essere utilizzato soltanto per l'esemplare per cui è stato rilasciato. Inoltre, nei casi in cui la normativa lo consente, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione la possibilità di collazionare, verificare e registrare l'identità del richiedente e, ove possibile, dell'acquirente.

È particolarmente importante che il richiedente di un certificato di riesportazione dimostri che lo strumento musicale è stato realizzato utilizzando avorio legale anteriore al 1975 o che si tratta di un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947 e che è stato acquisito legalmente. A tal fine il richiedente può presentare un certificato intra-UE per l'articolo, che dimostri la legalità dell'acquisizione e che, di norma, conterrà anche informazioni dettagliate riguardo all'età dell'esemplare. Può anche accadere che il richiedente non disponga di un certificato, ad esempio perché non ne ha mai fatto richiesta, o perché in precedenza l'articolo beneficiava della deroga dall'obbligo di certificato prevista per gli «esemplari lavorati acquisiti da oltre cinquant'anni». In tali casi il richiedente deve dimostrare di avere ottemperato in generale ai requisiti di cui all'articolo 5 del regolamento di base.

I certificati scaduti per effetto dell'articolo 11, paragrafo 4 bis, del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione non sono più validi per transazioni commerciali. Si raccomanda tuttavia che il titolare del certificato ne conservi una copia da utilizzare come prova di legalità dell'acquisizione nell'ambito di eventuali domande future o in caso di ispezioni.

Gli Stati membri dovranno verificare se l'articolo rientri effettivamente in uno qualsiasi dei casi di cui sopra, ossia se esista un motivo valido che giustifichi l'assenza del certificato.

Nella valutazione ulteriore delle condizioni alle quali tali scambi commerciali possono essere autorizzati, si raccomanda agli Stati membri di applicare anche gli orientamenti seguenti:

- «Documento di orientamento sugli esemplari lavorati ai sensi della normativa dell'Unione sul commercio delle specie selvatiche»;
- «Prove che dimostrano la legalità dell'acquisizione», di cui all'allegato I del presente documento,
- «Marcatura, registrazione e altri requisiti per il rilascio dei certificati», di cui all'allegato II del presente documento.

⁽²⁰⁾ GU C 154 del 17.5.2017, pag. 15.

⁽²¹⁾ <https://cites.org/eng/niaps>

6. Come interpretare le norme dell'UE in materia di scambi di avorio all'interno dell'UE

Gli scambi di esemplari di cui all'allegato A all'interno dell'UE sono generalmente vietati ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento di base. L'articolo 8, paragrafo 3, autorizza gli Stati membri ad applicare una deroga a tale divieto a condizione che almeno una delle condizioni elencate alle lettere da a) ad h) sia rispettata.

Tuttavia l'uso del verbo «potere» all'articolo 8, paragrafo 3, indica chiaramente che gli Stati membri non hanno l'obbligo di rilasciare un certificato per gli scambi all'interno dell'UE se tali condizioni sono rispettate (tranne quando diversamente previsto dal diritto dell'UE, ad esempio in applicazione del principio di proporzionalità). Nel decidere in merito alla concessione o meno di un certificato l'autorità dovrebbe utilizzare il suo potere discrezionale in modo appropriato.

Di conseguenza non si può ritenere che l'articolo 8, paragrafo 3, conferisca ad alcun richiedente un diritto assoluto al rilascio di un certificato per scambi all'interno dell'UE, anche qualora risulti rispettata una delle condizioni pertinenti. Inoltre all'articolo 8, paragrafo 3, si applica il principio di precauzione e pertanto, come esposto sopra, l'onere di fornire una prova che dimostri la legittimità di una transazione e la sua coerenza con gli obiettivi del regolamento di base spetta al richiedente.

Quando riceve una domanda relativa all'uso commerciale di avorio all'interno dell'UE ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, uno Stato membro ha la facoltà, ai sensi del diritto dell'UE, di rifiutare il rilascio di un certificato, anche se risulta soddisfatta una delle condizioni, purché il rifiuto sia compatibile con il principio di proporzionalità (vale a dire, qualora il rifiuto sia opportuno per proteggere le specie e non vada al di là di quanto necessario per raggiungere detto scopo). La Commissione e il gruppo di esperti ritengono che tale circostanza si verifichi qualora il richiedente non abbia dimostrato in maniera irrefutabile la legittimità della transazione e la coerenza con gli obiettivi del regolamento di base.

Gli Stati membri hanno la responsabilità di evitare il rilascio di certificati che potrebbero agevolare attività illegali e dovrebbero pertanto trattare le domande di certificati per scambi all'interno dell'UE in modo da ridurre al minimo tale rischio. Il rilascio di certificati dovrebbe essere contemplato soltanto per talune tipologie di transazioni interne all'UE che presentano un rischio nullo o basso di contribuire a incrementare attività illegali inerenti all'avorio o alimentare la domanda di avorio illegale. Si raccomanda agli Stati membri di applicare controlli quanto più possibile severi nel trattamento delle domande di certificati intra-UE e di interpretare in senso restrittivo le condizioni per il rilascio di tali certificati.

A tal fine, si raccomanda agli Stati membri dell'UE di applicare gli orientamenti relativi alle «prove che dimostrano la legalità dell'acquisizione», che figurano all'allegato I del presente documento, nonché quelli relativi a «marcatura, registrazione e altri requisiti per il rilascio dei certificati», contenuti nell'allegato II.

Qualora sia rilasciato, il certificato dovrebbe descrivere l'articolo in questione con sufficiente precisione, in modo tale che sia chiaro che il certificato può essere utilizzato soltanto per l'esemplare per cui è stato rilasciato. Tale aspetto riveste particolare importanza per l'avorio grezzo, tipicamente caratterizzato da un minor numero di tratti distintivi. Inoltre, nei casi in cui la normativa ⁽²³⁾ lo consente, si raccomanda agli Stati membri di collazionare, verificare e registrare l'identità del venditore e l'identità dell'acquirente. Gli Stati membri possono stabilire una condizione specifica per il commercio all'interno dell'UE di avorio grezzo che obblighi il venditore a comunicare alle autorità l'identità dell'acquirente.

Quando le domande di certificati per gli scambi di avorio all'interno dell'UE sono presentate a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera c), ossia «per fini che non pregiudicano la sopravvivenza della specie interessata», si ricorda agli Stati membri che, in base a tale disposizione, poiché l'importazione di avorio (sotto forma di oggetti personali, in particolare trofei di caccia) è possibile soltanto per motivi non commerciali, non vi è alcuna possibilità per i proprietari di ottenere il rilascio di un certificato per fini commerciali all'interno dell'UE.

Si raccomanda agli Stati membri dell'UE di seguire gli orientamenti di cui in appresso nella valutazione delle domande di certificati per gli scambi di avorio grezzo e di esemplari lavorati contenenti avorio all'interno dell'UE.

a) *Orientamenti specifici relativi agli scambi di avorio grezzo all'interno dell'UE*

Occorre ricordare che l'articolo 11, paragrafo 4 bis, del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione (modificato) stabilisce una data di scadenza per i certificati rilasciati per l'avorio grezzo prima del 19 gennaio 2022. La Commissione raccomanda agli Stati membri di cessare, a decorrere da tale data, il rilascio di certificati per gli scambi commerciali di avorio grezzo all'interno dell'UE.

⁽²³⁾ In particolare le disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

Tuttavia, se l'organo di gestione dello Stato membro interessato ha accertato che l'avorio è necessario per la riparazione di un determinato articolo e che non può essere utilizzato un sostituto, può essere rilasciato un certificato che consente la vendita di avorio grezzo esclusivamente per riparare i seguenti articoli:

- strumenti musicali anteriori al 1975;
- oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 detenuti da un museo o da un'istituzione pubblica per i quali un'autorità competente responsabile del patrimonio culturale (come il ministero responsabile) conferma il grande valore culturale, artistico o storico e sostiene la necessità di ripararli con l'avorio.

Questi casi sono ritenuti rari e del tutto eccezionali.

Il certificato dovrebbe essere rilasciato soltanto qualora l'organo di gestione non nutra dubbi riguardo al fatto che l'avorio grezzo sarà utilizzato per la riparazione di tali articoli e sia in grado di controllare e verificare, se del caso, che tale condizione sarà rispettata e che l'avorio grezzo non sarà utilizzato per altri scopi.

Si raccomanda agli Stati membri di prendere in considerazione l'istituzione di un proprio sistema nazionale di controllo delle scorte di avorio grezzo nelle mani dei laboratori di riparazione.

Gli organi di gestione dovrebbero chiarire che l'utilizzo dell'avorio grezzo per questo tipo di riparazioni è una soluzione di ripiego ed esortare i restauratori professionisti a utilizzare in alternativa, ogni qual volta possibile, prodotti sostitutivi non contenenti avorio. Nei rari casi in cui ciò non sia possibile, gli organi di gestione possono rilasciare un certificato ad hoc per l'avorio grezzo in relazione alla specifica transazione.

Un certificato rilasciato per l'uso dell'avorio grezzo per le riparazioni deve contenere almeno la seguente dicitura nella casella 20.

Per gli strumenti musicali anteriori al 1975: «Il presente certificato è valido soltanto per un'unica vendita ad un laboratorio professionale ai fini dell'utilizzo esclusivo nella riparazione di strumenti musicali anteriori al 1975 legalmente acquisiti».

Per gli oggetti di antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico detenuti da un museo o da un'istituzione pubblica: «Il presente certificato è valido solo per un'unica vendita ad un laboratorio professionale ai fini dell'utilizzo esclusivo nella riparazione di [inserire qui la descrizione dell'articolo da riparare]».

Qualora lo ritengano opportuno, gli Stati membri possono inserire nel certificato relativo alla specifica transazione il nome del restauratore professionista.

Il certificato dovrebbe essere rilasciato soltanto nel caso in cui lo Stato membro abbia accertato che l'avorio è stato ottenuto legalmente prima che la convenzione fosse applicabile agli elefanti (cfr. supra, nota 2).

La Commissione raccomanda inoltre agli Stati membri di effettuare la marcatura delle zanne di avorio grezzo conformemente alla risoluzione Conf. 10.10 (Rev. CoP18) e di includere il riferimento della marcatura nell'apposito riquadro del certificato riservato alla descrizione (cfr. anche l'allegato II).

b) *Orientamenti specifici relativi agli scambi di avorio lavorato all'interno dell'UE*

In deroga al divieto generale di commercializzare esemplari di cui all'allegato A, quale sancito dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento di base, gli scambi commerciali, all'interno dell'UE, di tutti gli articoli lavorati contenenti avorio sono autorizzati soltanto qualora le autorità dello Stato membro abbiano rilasciato, caso per caso, un certificato (articolo 8, paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento di base).

La Commissione raccomanda che, a decorrere dalla data di pubblicazione del presente documento di orientamento, gli Stati membri non rilascino certificati per gli scambi commerciali di esemplari lavorati in avorio, salvo nei casi in cui abbiano accertato che l'articolo in questione:

1. sia uno strumento musicale anteriore al 1975, oppure
2. un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947.

Nella valutazione di una domanda relativa a un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947, l'età dell'esemplare in questione e gli altri aspetti collegati alla definizione di «esemplare lavorato» sono i principali elementi di cui tenere conto ⁽²³⁾ e gli Stati membri dovrebbero eventualmente prevedere ulteriori accertamenti soltanto se vi sono elementi indicanti che l'articolo è stato ottenuto illegalmente.

Per quanto riguarda gli strumenti musicali anteriori al 1975, in generale sarebbe opportuno verificare sia l'età sia la legalità dell'acquisizione; l'organo di gestione dovrebbe rilasciare il certificato soltanto qualora abbia accertato che sono state fornite prove sufficienti dell'esistenza di entrambi i presupposti. Inoltre il proprietario deve dimostrare che l'articolo è utilizzato o è stato utilizzato come strumento da un artista e non è pertanto un oggetto decorativo contenente avorio.

7. Come interpretare le norme dell'UE che disciplinano l'importazione di avorio

Le norme che disciplinano l'importazione di esemplari di avorio sono sancite dall'articolo 4 del regolamento di base. A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), al momento di valutare le domande di importazione di specie di cui all'allegato A, gli organi di gestione devono avere «accertato che l'esemplare non verrà impiegato per scopi prevalentemente commerciali». Tale disposizione vieta efficacemente le importazioni commerciali di avorio negli Stati membri dell'UE.

Una deroga a questo divieto generale di importazione commerciale è prevista in due casi specifici:

- l'esemplare è stato in precedenza legalmente introdotto o acquisito nell'UE e vi è reintrodotta, con o senza modifiche (articolo 4, paragrafo 5, lettera a), del regolamento di base), oppure
- si tratta di un esemplare lavorato e acquisito da oltre cinquant'anni (articolo 4, paragrafo 5, lettera b), del regolamento di base).

Tuttavia anche qualora ricorra uno dei due presupposti per l'applicazione di detta deroga, l'organo di gestione può comunque respingere la domanda qualora, previa consultazione della competente autorità scientifica, ritenga che sussistano altri fattori relativi alla conservazione della specie che ostano al rilascio della licenza di importazione (articolo 4, paragrafo 1, lettera e)).

La Commissione raccomanda che, a decorrere dalla data di pubblicazione del presente documento di orientamento, gli Stati membri non rilascino licenze di importazione commerciale per l'avorio grezzo.

La Commissione raccomanda inoltre agli Stati membri di non rilasciare, a partire dalla stessa data, licenze di importazione per gli esemplari lavorati.

Continueranno a essere possibili due eccezioni che consentono scambi commerciali se l'organo di gestione dello Stato membro interessato ha accertato che:

- si tratta di uno strumento musicale anteriore al 1975, oppure
- si tratta di un oggetto d'antiquariato anteriore al 1947 venduto a un museo e un'autorità competente responsabile del patrimonio culturale (come il ministero responsabile) ne conferma il grande valore culturale, artistico o storico e sostiene l'operazione.

La valutazione delle domande di importazione equivale alle domande di riesportazione e pertanto dovrebbero essere applicati anche i criteri elencati nella sezione 5, lettera b), per il rilascio delle licenze.

Le licenze di importazione che autorizzano l'importazione di avorio grezzo o di avorio lavorato a fini non commerciali possono essere rilasciate in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di base. Importazioni di questo tipo devono essere oggetto di controlli quanto più è possibile severi e le licenze dovrebbero, di regola, essere rilasciate soltanto nel caso in cui l'organo di gestione sia convinto che non vi è alcun rischio che detti articoli possano essere oggetto di scambi commerciali. Dall'analisi di dati recenti sugli scambi commerciali (importazioni dall'Africa verso l'UE tra il 2016 e il 2018) emerge con chiarezza che, nella pratica, gli articoli importati sono per uso personale o costituiscono trofei di caccia e pertanto non ne è consentita la commercializzazione dopo l'importazione. *Si raccomanda di indicare in maniera esplicita nella licenza di importazione la limitazione secondo cui detti articoli sono destinati esclusivamente ad un uso personale. Può essere utilizzata la dicitura seguente: «L'importazione del presente esemplare è autorizzata solo per uso personale. L'articolo deve restare di proprietà del titolare della presente licenza. La licenza deve essere presentata alle autorità competenti su loro richiesta.»* Ciò vale anche per l'importazione di trofei di caccia, poiché si tratta di articoli per uso personale.

⁽²³⁾ La definizione di esemplare lavorato comprende quattro elementi che devono essere tutti oggetto di valutazione: l'articolo è stato fabbricato/lavorato prima del 3 marzo 1947; l'articolo ha subito una significativa alterazione rispetto al suo stato naturale; l'articolo rientra chiaramente in una delle categorie (gioielleria, uso ornamentale, artistico, pratico o strumenti musicali) e non richiede ulteriori interventi di taglio, lavorazione o manifattura per servire al relativo scopo; l'organo di gestione dello Stato membro interessato ha accertato che l'articolo è stato acquisito in tali condizioni. Cfr. «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).

Si ricorda agli organi di gestione di tenere conto, nella valutazione di domande per l'importazione di trofei di caccia, dei pareri scientifici più recenti (relativi all'assenza o alla presenza di effetti pregiudizievoli) formulati dal gruppo di consulenza scientifica.

L'uso commerciale di trofei della caccia all'elefante a seguito dell'importazione nell'UE è vietato, indipendentemente dall'origine dell'elefante ⁽²⁴⁾. Tali trofei devono restare di proprietà del cacciatore.

Oltre alla suddetta deroga riguardante le importazioni a fini commerciali, gli organi di gestione possono inoltre rilasciare una licenza di importazione qualora abbiano accertato che l'articolo in questione:

1. sia oggetto di un effettivo scambio di beni culturali tra istituti di nota affidabilità (ad esempio, musei), oppure
2. faccia parte di un'eredità trasferita nel contesto di un trasferimento familiare, oppure
3. sia trasferito per ragioni di contrasto o per fini scientifici o didattici.

Al fine di valutare ulteriormente le condizioni alle quali tali transazioni commerciali possono essere autorizzate, si raccomanda agli Stati membri dell'UE di applicare gli orientamenti relativi alle «prove che dimostrano la legalità dell'acquisizione», che figurano all'allegato I del presente documento, e quelli relativi a «marcatura, registrazione e altri requisiti per il rilascio dei certificati», contenuti nell'allegato II.

8. Coordinamento all'interno degli Stati membri dell'UE, tra Stati membri dell'UE e con i paesi terzi

Nei casi in cui gli organi responsabili del rilascio della documentazione CITES siano le autorità regionali o locali di gestione della convenzione CITES, si raccomanda agli Stati membri di provvedere affinché tali autorità comunichino alle autorità centrali di gestione della convenzione CITES i dati relativi a tutte le domande di certificati di riesportazione e di certificati intra-UE che ricevono. Ciò permetterà verifiche coordinate della legalità delle acquisizioni e garantirà la coerenza delle valutazioni delle domande. A tal fine potrebbe risultare utile istituire opportune banche dati nazionali in cui conservare le informazioni pertinenti.

Inoltre è possibile che si applichino restrizioni o verifiche supplementari alla riesportazione verso taluni paesi e territori che hanno introdotto misure nazionali più severe per il commercio di avorio, ad esempio la Cina, la regione amministrativa speciale di Hong Kong e gli Stati Uniti d'America. Si raccomanda fortemente agli Stati membri interessati di informare i richiedenti, prima del rilascio di un certificato di riesportazione per l'avorio, che nel paese di destinazione potrebbero essere in vigore misure nazionali più severe. Spetta al richiedente verificare i presupposti per l'importazione di avorio nel paese di destinazione.

Lo Stato membro, qualora lo desideri, può anche informare le autorità di gestione della convenzione CITES del paese di destinazione, per consentire loro di verificare che l'importazione dell'esemplare in questione sia effettuata nel rispetto della normativa vigente.

Se, ai fini del rilascio di un certificato di riesportazione (solo per gli strumenti musicali anteriori al 1975) o nel quadro di una domanda di certificato intra-UE, è presentato come prova della legalità dell'acquisizione un certificato intra-UE rilasciato da uno Stato membro dell'UE, lo Stato membro incaricato del trattamento della domanda è invitato a verificare presso lo Stato membro di rilascio la validità del certificato relativo agli scambi all'interno dell'UE.

Quando un organo di gestione riceve una domanda relativa ad avorio grezzo nella quale è nota l'identità del restauratore professionista, ma tale persona si trova in un altro Stato membro, lo Stato membro di rilascio è invitato a contattare lo Stato membro di destinazione al fine di appurare l'esistenza di altri fattori che ostano al rilascio del certificato.

9. Sintesi del regime dell'UE che disciplina gli scambi commerciali di avorio

La tabella che segue contiene un raffronto tra il regime «precedente» e il regime «attuale» dell'UE che disciplina gli scambi commerciali di avorio:

- **regime precedente** - in vigore anteriormente alla data di pubblicazione del presente documento di orientamento e del regolamento (UE) n. 2021/2280 della Commissione;
- **regime attuale** - le norme in vigore dalla suddetta data ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Tale divieto si applica alle popolazioni di elefanti di cui agli allegati A e B, in quanto gli scambi di trofei di caccia di cui all'allegato B sono possibili soltanto per fini non commerciali (cfr. l'annotazione, contenuta nel regolamento di base, relativa all'inserimento delle popolazioni di elefanti di Botswana, Namibia, Sudafrica e Zimbabwe nell'allegato B).

⁽²⁵⁾ Il termine «sospeso» è utilizzato nella presente tabella se la misura è stata introdotta mediante i presenti orientamenti o i precedenti. Il termine «vietato» si riferisce agli obblighi previsti dal regolamento di base e/o dalla CITES.

Per informazioni dettagliate, si prega di consultare i regolamenti dell'UE sul commercio di specie della flora e della fauna selvatiche e le sezioni pertinenti del presente documento di orientamento.

	Scambi all'interno dell'UE per fini commerciali		Riesportazione dall'UE per fini commerciali		Importazione nell'UE per fini commerciali	
	Regime precedente	Regime attuale	Regime precedente	Regime attuale	Regime precedente	Regime attuale
Avorio grezzo	Possibile autorizzazione caso per caso per gli articoli anteriori al 1990/ anteriori al 1975 – obbligo di certificato	Sospesi, autorizzazione caso per caso possibile ai fini della riparazione di strumenti musicali o di oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico ⁽²⁶⁾ - obbligo di certificato specifico per la singola transazione	Sospesa	Sospesa (invariato)	Autorizzazione caso per caso possibile per gli oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 o gli articoli anteriori al 1975 reimportati – obbligo di certificato	Sospesa
Avorio lavorato: Articoli contenenti avorio acquisiti tra il 1975 e il 1990 - «pre-appendice I»	Possibile autorizzazione caso per caso - obbligo di certificato	Sospesi	Vietata	Vietata (invariato)	Vietata	Vietata (invariato)
Avorio lavorato: Articoli contenenti avorio acquisiti tra il 1947 e il 1975 - «pre-convenzione»		Sospesi, autorizzazione caso per caso possibile per strumenti musicali - obbligo di certificato	Autorizzazione caso per caso possibile - obbligo di certificato	Sospesa, autorizzazione caso per caso possibile per strumenti musicali – obbligo di certificato	Autorizzazione caso per caso, consentita solo per la reimportazione - obbligo di licenza	Sospesa, autorizzazione caso per caso possibile per strumenti musicali – obbligo di certificato
Esemplari lavorati anteriori al 1947 (oggetti d'antiquariato)	Autorizzati - nessun obbligo di certificato	Possibile autorizzazione caso per caso - obbligo di certificato		Sospesa, autorizzazione caso per caso possibile per strumenti e oggetti d'antiquariato venduti ai musei — obbligo di certificato	Autorizzazione caso per caso possibile - obbligo di licenza	Sospesa, autorizzazione caso per caso possibile per strumenti e oggetti d'antiquariato venduti ai musei — - obbligo di licenza

⁽²⁶⁾ Oggetti d'antiquariato anteriori al 1947 di grande valore culturale, artistico o storico detenuti da un museo o da un'istituzione pubblica per i quali un'autorità competente responsabile del patrimonio culturale (come il ministero responsabile) conferma il grande valore culturale, artistico o storico e sostiene la necessità di ripararli con l'avorio.

ALLEGATO I

Prove che dimostrano la legalità dell'acquisizione*Considerazioni generali*

Tanto per i certificati di riesportazione quanto per i certificati intra-UE spetta al richiedente dimostrare, con piena soddisfazione dell'autorità di gestione della convenzione CITES dello Stato membro interessato, che le condizioni per il rilascio dei documenti sono soddisfatte e in particolare che gli esemplari di avorio sono stati acquisiti legalmente²³.

Gli Stati membri dovranno valutare gli elementi di prova forniti dal richiedente caso per caso.

Se da una parte è ovvio che la legalità dell'acquisizione deve essere dimostrata in tutti i casi, dall'altra gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di adottare un approccio basato sui rischi per quanto riguarda la valutazione delle domande relative all'importazione o alla riesportazione di avorio o agli scambi di avorio all'interno dell'UE.

Le transazioni potrebbero richiedere controlli di entità diversa in funzione di vari aspetti relativi all'avorio da importare, riesportare o commercializzare:

- quantità;
- tipologia (ad esempio, oggetto d'antiquariato, avorio lavorato o avorio grezzo);
- circostanze in cui l'avorio è stato originariamente acquisito (ad esempio, avorio acquistato nell'ambito di una transazione commerciale o acquisito come donazione o lascito) e
- data dell'acquisizione originaria.

Gli Stati membri dovranno fare affidamento sul proprio potere discrezionale al momento di determinare, in funzione della tipologia di transazione, il tipo e l'entità degli elementi di prova da richiedere a sostegno della domanda.

È importante osservare che il tipo di prova dell'origine legale dell'esemplare dipenderà dalla modalità di acquisizione. A titolo di esempio:

- se gli articoli in avorio sono stati importati dallo stesso richiedente prima dell'entrata in vigore della convenzione, il richiedente:
 - a) potrebbe essere tenuto a dimostrare di avere risieduto o lavorato nel paese di esportazione.
Come prova possono essere forniti documenti quali vecchie fotografie, contratti, certificati di nascita, estratti dal registro anagrafico o dichiarazioni del richiedente e/o di membri della sua famiglia;
 - b) dovrà dimostrare che l'articolo in avorio è stato acquisito o importato nell'UE legalmente (cfr. la sezione seguente, *Tipi di prove*);
- se l'articolo in avorio è stato acquistato (legalmente) nell'UE, il richiedente deve dimostrare che l'acquisto è avvenuto prima del 1975 o che l'articolo è stato acquisito nel quadro della precedente deroga applicabile agli esemplari lavorati anteriori al 1947 (cfr. la sezione seguente, *Tipi di prove*).

Tipi di prove

A sostegno delle domande di certificati di riesportazione e di certificati per scambi intra-UE sono in genere da preferirsi i seguenti tipi di prove:

- certificati per gli scambi intra-UE: in tal caso, per verificare la validità del certificato in questione sarebbe opportuno consultare lo Stato membro dell'UE che lo ha rilasciato.

Se le informazioni riportate sul certificato per gli scambi intra-UE non sono chiare o se sussistono dubbi o timori circa la validità del certificato o l'origine legale dell'avorio, è opportuno chiedere al richiedente e/o all'autorità che ha rilasciato il certificato di fornire informazioni supplementari.

Si potranno richiedere maggiori informazioni, ad esempio, se il certificato è privo di dati (quali fotografie, descrizioni dettagliate, informazioni sul peso e sulle dimensioni delle zanne) che permettano di identificare univocamente l'articolo o se il certificato è particolarmente datato.

Gli Stati membri hanno il diritto di richiedere eventuali elementi di prova che forniscano ulteriori informazioni dettagliate sull'articolo e sulla sua storia in aggiunta a quelle già riportate sul certificato per gli scambi intra-UE. Talvolta, soprattutto se il certificato è relativo alla specifica transazione, potrà inoltre essere opportuno richiedere una ricevuta o una copia dell'atto di trasferimento che dimostri che il proprietario attuale ha acquisito l'esemplare direttamente dal titolare del certificato;

- risultati della datazione al carbonio 14 e dell'analisi isotopica per determinare l'età (e l'origine) dell'esemplare ⁽¹⁾, non dimenticando però che la determinazione dell'età non è di per sé sufficiente a dimostrare la legalità dell'acquisizione;
- pareri di esperti, sotto forma di perizie o stime motivate dell'età dell'esemplare da parte di un esperto indipendente riconosciuto, ad esempio un collaboratore di un'università o di un istituto di ricerca, un consulente del tribunale o un perito giudiziario o un esperto autorizzato e riconosciuto ⁽²⁾.

I pareri degli esperti possono essere considerati elementi di prova sufficienti tanto per gli articoli in avorio lavorato quanto per l'avorio non lavorato (ad esempio qualora non sia possibile procedere ad analisi scientifiche legali). Per quanto riguarda gli oggetti d'antiquariato in avorio lavorato, la determinazione dell'età può essere eseguita in base allo stile dell'incisione e alle tecniche artigianali utilizzate. I pareri degli esperti devono essere debitamente motivati e fornire spiegazioni riguardo agli elementi stilistici, alle tecniche artigianali e ad altri elementi di cui si è tenuto conto e che sono stati decisivi nella formulazione delle conclusioni.

Se gli elementi di prova di cui sopra non sono disponibili, sarebbe opportuno chiedere ai richiedenti di fornire una combinazione di altri elementi di prova per dimostrare che l'avorio è stato acquisito legalmente (cfr. l'elenco degli altri tipi di prove, in appresso). Gli Stati membri dovrebbero chiedere ai richiedenti di fornire quanti più tipi di prove possibile a sostegno della loro domanda.

Gli altri tipi di prove che possono dimostrare in modo soddisfacente la legalità dell'acquisizione comprendono i seguenti documenti o, preferibilmente, una combinazione di essi:

- per gli «esemplari lavorati» contenenti avorio, un documento redatto da un esperto autorizzato/riconosciuto;
- una ricevuta, una fattura, un atto di donazione o un documento di successione, ad esempio un testamento;
- vecchie fotografie dell'esemplare di avorio (riportanti la data, raffiguranti una persona riconoscibile o scattate nel luogo di origine), una vecchia licenza di caccia (o altri documenti relativi alla caccia), documenti relativi a un'assicurazione, lettere o vecchi documenti non privati (ad esempio articoli di giornale o altre relazioni o pubblicazioni originali che dimostrino l'origine degli esemplari);
- altri elementi di prova secondari a sostegno dell'asserita legalità dell'acquisizione, ad esempio documenti comprovanti che la persona che ha acquisito gli esemplari ha lavorato o prestato servizio nel luogo in cui l'avorio è stato acquisito (ad esempio, in un paese africano) o copie dei timbri sul passaporto;
- una dichiarazione o una deposizione scritta e giurata di un testimone o una dichiarazione firmata del proprietario. Gli Stati membri possono eventualmente chiedere al richiedente di presentare una deposizione scritta e giurata a sostegno del certificato rilasciato, in cui dichiara di essere a conoscenza delle conseguenze di una falsa dichiarazione. Le dichiarazioni o le deposizioni scritte e giurate di un testimone dovrebbero comunque avallate da altre prove, ad esempio fotografie, ricevute o fatture;
- per quanto riguarda gli esemplari lavorati e gli strumenti musicali prodotti nell'UE, una conferma da parte del fabbricante o di un esperto che lo strumento è stato prodotto nel territorio di uno Stato membro dell'UE prima della data di inserimento nel pertinente elenco CITES.

Se, dopo avere esaminato gli elementi di prova forniti da un richiedente a sostegno della propria domanda di certificato di riesportazione o di certificato per gli scambi intra-UE, permangono dubbi circa la legalità dell'acquisizione dell'avorio, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di consultare un esperto indipendente o di richiedere un'analisi scientifica legale per verificare l'età degli esemplari. In tal caso i relativi costi dovrebbero essere a carico del richiedente.

⁽¹⁾ Gli orientamenti dell'UNODC forniscono una panoramica delle possibili analisi di laboratorio disponibili e istruzioni per il prelievo di campioni per i test, ivi compreso un elenco degli strumenti e dei materiali necessari per la campionatura dell'avorio (cfr. UNODC. (2014) *Guidelines on Methods and Procedures for Ivory Sampling and Laboratory Analysis*. United Nations, New York, in particolare la sezione 14.2.2 *Isotopes* (pag. 30 e successive e pag. 46), disponibile all'indirizzo https://www.unodc.org/documents/Wildlife/Guidelines_Ivory.pdf.

Cfr. anche il Internet: www.ivoryid.org.

⁽²⁾ Qualora si ricorresse al parere di esperti di case d'asta, sarà necessario prestare particolare attenzione ai conflitti d'interesse che potrebbero insorgere.

ALLEGATO II

Marchatura, registrazione e altri requisiti per il rilascio dei certificati

Ai sensi del diritto UE la marchatura permanente degli articoli in avorio non è obbligatoria ai fini del rilascio di un certificato per scambi intra-UE ma alcuni Stati membri la esigono. Inoltre per alcuni prodotti di avorio le licenze di importazione e i certificati di riesportazione saranno rilasciati dagli Stati membri dell'UE soltanto se i prodotti sono marchiati (cfr. l'articolo 64, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 65, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione e la risoluzione CITES 10.10 (Rev. CoP17), che incoraggia la marchatura delle «zanne intere di qualsiasi dimensione e parti ricavate da esse di lunghezza pari o superiore a 20 cm e di peso pari o superiore a 1 kg»).

In tale contesto si raccomanda agli Stati membri di prendere in considerazione la possibilità di una marchatura permanente di:

- (i) zanne intere di qualsiasi dimensione, nonché
- (ii) pezzi tagliati di avorio di lunghezza pari o superiore a 20 cm e di peso pari o superiore a 1 kg.

La marchatura permette di disporre di certificati univocamente associati ai corrispondenti esemplari in avorio e migliora la tracciabilità all'interno del sistema.

Si raccomanda di effettuare tale marchatura in conformità con la risoluzione CITES 10.10 (Rev. CoP17): «*le zanne intere di qualsiasi dimensione, nonché i pezzi tagliati d'avorio di lunghezza pari o superiore a 20 cm e di peso pari o superiore a 1 kg, vanno marchiati tramite un punzone, inchiostro indelebile o altre forme di marchatura permanente, utilizzando la seguente formula: codice ISO a due caratteri alfabetici del paese d'origine, le ultime due cifre dell'anno / il numero di serie relativo all'anno / il peso in chilogrammi (ad esempio KE 00/127/14). Nonostante le diverse parti dispongano di sistemi di marchatura diversi e possano applicare procedure diverse per specificare il numero di serie e l'anno (che può essere, ad esempio, l'anno della registrazione o del recupero), a ogni articolo in avorio marcato corrisponde, indipendentemente dal sistema, un numero specifico e unico. Tale numero deve essere stampigliato nella zona del segno del labbro (lip mark) ed evidenziato con una chiazza di colore.*»

La risoluzione stabilisce che la marchatura dovrebbe indicare il paese di origine; se però tale paese non è noto al momento in cui uno Stato membro dell'UE procede alla marchatura dell'avorio, il codice ISO riportato dovrebbe essere quello del paese che effettua la marchatura. Gli Stati membri potrebbero ritenere opportuno decidere che le spese della marchatura permanente siano a carico del detentore o del proprietario dell'articolo in avorio.

Per agevolare le verifiche future, una volta che l'articolo è stato marcato in modo permanente, il codice stampigliato dovrebbe essere inserito in una banca dati elettronica insieme al numero del certificato e ad ogni informazione pertinente, ad esempio dimensioni, peso e situazione pre-convenzione.

Ove possibile tali informazioni dovrebbero essere registrate a livello nazionale. Se tali informazioni sono registrate a livello regionale o locale dovrebbe essere previsto un meccanismo di condivisione delle informazioni o di controllo delle informazioni da parte delle autorità centrali (nazionali) di gestione della convenzione CITES. Dopo la marchatura si raccomanda inoltre di procedere a una documentazione fotografica degli articoli in avorio e di conservare le fotografie assieme alle altre informazioni pertinenti.

Gli Stati membri hanno segnalato alcuni problemi di verifica della validità dei certificati per gli scambi intra-UE che rendono difficile confermare l'identità degli esemplari oggetto del controllo (per quanto riguarda le zanne grezze). Per risolvere tali problemi, si raccomanda agli Stati membri di:

- richiedere la documentazione fotografica degli esemplari di avorio (in particolare per quanto riguarda le zanne grezze intere) e, se previsto dai sistemi nazionali, fare in modo che le fotografie siano allegate/appuntate al corrispondente certificato intra-UE.

Le fotografie dovrebbero essere scansionate e conservate in forma elettronica insieme agli altri dati relativi al certificato rilasciato.

Tra le caratteristiche che potrebbero essere documentate (in quanto agevolano l'identificazione degli esemplari) figurano:

- la colorazione caratteristica
- la presenza di incrinature o altri tipi di lesioni
- la curvatura della zanna
- la base (ad esempio, se caratterizzata da un taglio regolare o irregolare).

In questo senso sarebbe utile disporre di fotografie della zanna completa e della base. Qualora la zanna presenti un'incisione, si dovrebbe allegare una fotografia che riporti i dettagli dell'incisione e la sua posizione sulla superficie della zanna. Le fotografie dell'esemplare in avorio per il quale è rilasciato il certificato sono particolarmente importanti se l'esemplare non è stato marcato;

- includere nel certificato informazioni dettagliate relative ai metodi di misurazione del peso e della lunghezza dell'esemplare di avorio e della circonferenza della base.

Per quanto riguarda il *peso*, le informazioni pertinenti comprendono la data in cui il peso è stato determinato (l'esemplare è stato pesato al momento del rilascio del certificato o sono state utilizzate informazioni raccolte in precedenza?) e un'indicazione che precisi se il peso comprende eventuali accessori applicati alla zanna (ad esempio una calotta protettiva che copre la base o un sistema di fissaggio della zanna al muro), che potrebbero essere stati tolti prima della pesatura.

Per quanto riguarda la *lunghezza*, le informazioni pertinenti comprendono l'indicazione se la lunghezza riportata è la lunghezza interna o esterna e se è il risultato di una misurazione dall'estremità alla base (o di un'altra misurazione);

- registrare sia il numero degli esemplari sia la quantità espressa in peso (kg), in quanto le dimensioni degli esemplari variano notevolmente.
-