



Raccomandazione del CCAil CCAil CCA sullo stress test delle Direttive Uccelli e Habitat

CCA 2026-14

Settembre 2026



Il Consiglio consultivo per l'acquacoltura (CCA) esprime la propria gratitudine per il sostegno finanziario dell'UE





Indice

Indice	2
I. Contesto	3
II. La situazione attuale	4
III. Raccomandazioni	6
IV. Pareri di minoranza	6

I. Contesto

Il CCA accoglie con favore l'avvio di una consultazione pubblica nell'ambito dello stress test delle Direttive Uccelli e Habitat.

Dopo quasi 50 anni di attuazione, le Direttive Uccelli e Habitat sono considerate un successo perché sottopone a un regime di protezione oltre 500 specie di uccelli e più di mille specie (tra cui mammiferi, rettili, anfibi, pesci, invertebrati e piante), nonché 230 tipi di habitat caratteristici. La superficie totale dei siti Natura 2000 nell'UE è di 1.296.333 km² di cui 526.680 km² sono aree marine e 769.653 km² sono aree terrestri. La superficie totale delle aree destinate all'acquacoltura (marina e interna) nell'UE a 27 è di circa 4.000 km², pari allo 0,3% della superficie della rete Natura 2000.

Il CCA ricorda che la Direttiva Uccelli era incentrata sugli uccelli migratori, in quanto tali specie costituiscono un patrimonio comune la cui protezione efficace rappresenta solitamente un problema ambientale transfrontaliero che comporta responsabilità comuni.

La necessità di proteggere gli uccelli sul territorio dell'UE era giustificata dalle "ripercussioni delle attività umane e, in particolare, dalla distruzione e dall'inquinamento dei loro habitat, dalla cattura e dall'uccisione da parte dell'uomo e dal commercio derivante da tali pratiche", anche se al momento dell'adozione (1979) la conservazione degli uccelli e, in particolare, degli uccelli migratori presentava ancora problemi che necessitavano di ricerche scientifiche per poter valutare l'efficacia delle misure adottate. Il Parlamento europeo ha sottolineato che "è necessario stabilire un livello soddisfacente per la popolazione ornitica".

La Direttiva Uccelli prevedeva le stesse misure di protezione per gli uccelli migratori, anche se non erano elencati nell'Allegato I, sia all'interno sia all'esterno della rete Natura 2000.

La Direttiva Habitat prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per istituire un sistema di protezione rigorosa delle specie animali elencate nell'Allegato IV, lettera a), nel loro areale naturale e garantiscano la conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a prestare particolare attenzione alla protezione delle zone umide e, in particolare, a quelle di importanza internazionale.

Dal punto di vista dell'acquacoltura, almeno tre tipi di acquacoltura (ovvero l'acquacoltura in stagno o in vasca, l'acquacoltura di molluschi e l'acquacoltura lagunare) vantano una storia millenaria e fanno parte del nostro patrimonio comune dei sistemi di acquacoltura. Rappresentano inoltre un modello di acquacoltura che convive in modo razionale con la biodiversità. Ciò è dimostrato dal fatto che questi tre tipi di metodi di acquacoltura sono stati considerati hotspot per la biodiversità e sono stati inclusi nella rete NATURA 2000, pur non essendo habitat naturali puri, ma habitat artificiali.

II. La situazione attuale

Sebbene l'acquacoltura non sia stata la causa del presunto declino delle popolazioni di alcune specie di uccelli, l'impatto economico che ha subito a seguito di misure protettive indiscriminate è stato e rimane motivo di preoccupazione. Il modello tecnologico tradizionale teneva conto di alcune perdite tecnologiche ragionevoli in base allo stadio di sviluppo della biomassa allevata, causate dai predatori naturali. Dopo l'applicazione delle disposizioni della Direttiva Uccelli, le perdite tecnologiche causate dai predatori (uccelli o mammiferi che si nutrono di pesci) sono aumentate drasticamente, incidendo sui risultati economici dei sistemi di allevamento. Contrariamente a un'opinione diffusa tra i conservazionisti, l'aumento del numero di predatori di pesci, in particolare gli uccelli, non è stato causato dallo sviluppo dell'acquacoltura (come del resto non risulta dai dati EUROSTAT), ma dalla protezione non discriminatoria, che ha portato a una maggiore pressione sugli habitat naturali a causa della crescita esponenziale delle popolazioni di alcune specie, in particolare di uccelli, che hanno esplorato nuove zone di pesca in aree di allevamento dove non erano presenti prima degli anni '90.

Sebbene entrambe le direttive forniscano agli Stati membri un quadro di deroghe da utilizzare per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, alle foreste, alla pesca e alle acque, qualora non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, è molto difficile per le PMI del settore dell'acquacoltura ottenere tali deroghe entro i limiti dei siti acquicoli. Talvolta, l'approvazione delle richieste di deroga è un sistema profondamente burocratico, applicato in modo diverso da ogni Stato membro, il che incide anche sulla parità di condizioni per gli acquacoltori. Esiste inoltre una pratica di indennizzo disomogenea a livello degli Stati membri, che consente ad alcuni paesi di indennizzare gli acquacoltori in misura maggiore o minore, mentre altri Paesi, pur avendo gli stessi problemi, non erogano alcun indennizzo, il che causala stessa assenza di parità di condizioni tra gli acquacoltori dell'UE.

Poiché la protezione degli uccelli migratori è considerata un problema ambientale transfrontaliero che comporta responsabilità comuni, i danni causati ad alcune forme di acquacoltura da alcuni predatori protetti (cormorani, lontre, aironi, pellicani) dovrebbero essere affrontati come una responsabilità comune e non coordinati tramite strumenti non vincolanti (raccomandazioni, linee guida, buone pratiche) che si sono rivelati inefficaci per gli acquacoltori.

Riconosciamo che la Commissione europea abbia stanziato risorse per diversi progetti relativi ai cormorani e al loro conflitto con l'acquacoltura (RedCafe, InterCafe, CorMan, EIFAAC-FAO) e che il Parlamento europeo abbia richiesto, dal 2008, un piano paneuropeo per la gestione dei predatori nell'acquacoltura; tuttavia, tutte queste azioni non hanno prodotto grandi risultati sul conflitto tra alcuni predatori e determinati tipi di acquacoltura.

Il CCA ha presentato alla Commissione europea e agli Stati membri due raccomandazioni su questi aspetti: **la Raccomandazione sull'acquacoltura in acque dolci e la fauna selvatica¹ (AAC 2022-10) e la Raccomandazione sulla predazione degli uccelli in rapporto alla molluschicoltura² (CCA 2022-13)**, entrambe sfociate nel **trasferimento della responsabilità agli Stati membri, che sono esenti da qualsiasi obbligo in materia.**

Al di là dell'impatto della predazione sulle attività economiche, il CCA ritiene opportuno sottolineare che alcuni studi scientifici hanno evidenziato la complessità delle interazioni tra i cormorani e gli ecosistemi in cui vivono³. Ritiene inoltre opportuno citare il comunicato stampa EIFAAC/FAO del 16 maggio 2025⁴ e la pubblicazione del 2025⁵. Infatti, le strategie volte a proteggere una singola specie possono portare a gravi squilibri negli ecosistemi (in particolare quando la specie in questione è un predatore al vertice della catena alimentare), al punto da causare un calo della biodiversità, il che è l'esatto contrario dell'obiettivo perseguito dalle direttive oggetto della presente raccomandazione. Ciò vale tanto per il cormorano quanto per molte altre specie predatrici. Questo concetto secondo cui concentrazioni eccessivamente elevate di una particolare specie protetta possono superare la capacità di carico ecologica del proprio ambiente è ormai ben consolidato, ma in gran parte assente dalle Direttive Uccelli e Habitat, sebbene rappresenti, insieme al cambiamento climatico e al controllo delle specie aliene/invasive, una delle maggiori sfide da affrontare.

Oltre all'impatto sulle attività economiche tradizionali dell'acquacoltura, va sottolineato che gli squilibri negli ecosistemi possono compromettere anche l'acquacoltura riparativa e quella rigenerativa.

Il termine "ecosistema" fu coniato nel 1935, quando il botanico ed ecologo inglese Arthur George Tansley lo utilizzò per la prima volta in un articolo scientifico, e oggi dovrebbe essere al centro delle strategie per il ripristino della biodiversità. I concetti di specie protette (Direttiva Uccelli del 1979) e aree protette (Direttiva Habitat del 1992) potrebbero dover essere ampliati per includere la gestione dell'intero ecosistema.

Il CCA accoglie con favore il lavoro della Commissione su un documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla predazione e auspica un approccio al tempo stesso olistico e scientificamente rigoroso, tenendo conto di tutte le forme di predazione insieme ai fattori umani e/o climatici che le causano.

¹<https://aac-europe.org/en/publication/aac-recommendation-on-freshwater-aquaculture-and-wildlife/>

²<https://aac-europe.org/en/publication/aac-recommendation-on-the-predation-by-birds-in-relation-with-shellfish-farming/>

³https://protectfish.eu/wp-content/uploads/2026/08/2026_D5.6_PolicyBrief_July2026_FINAL.pdf

⁴<https://www.fao.org/eifaac/news/news-detail/why-cormorants-need-european-level-management/en>

⁵<https://openknowledge.fao.org/items/87235803-1cc8-4123-b9d0-cbfa93a75052>

III. Raccomandazioni

Raccomandazioni del CCA:

Alla Commissione europea

Considerando che lo sviluppo dell'acquacoltura rimane un obiettivo strategico dell'UE e che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede, tra i propri obiettivi, il raggiungimento di un tenore di vita equo per la comunità agricola e acquicola, la stabilizzazione dei mercati garantendo la disponibilità di approvvigionamenti a prezzi ragionevoli per i consumatori. Poiché tutti questi obiettivi sono compromessi, tra l'altro, dall'entità della predazione all'interno degli impianti di acquacoltura a cielo aperto, (fenomeno sufficientemente documentato per affrontare la questione almeno a livello di allevamento), gli allevatori hanno il diritto di difendere il proprio bestiame adottando le seguenti misure:

1. armonizzare i regimi di indennizzo per le perdite causate dalle specie protette all'acquacoltura;
2. semplificare il ricorso alle deroghe entro i confini degli allevamenti acquicoli per autorizzare la combinazione di abbattimento controllato a scopo di dissuasione e abbattimento letale, che sembra garantire un'adeguata mitigazione degli effetti della predazione;
3. fornire e finanziare un quadro di riferimento per l'attuazione di misure preventive volte a ridurre e mitigare l'impatto della predazione dei cormorani sull'acquacoltura;
4. la CE dovrebbe essere coinvolta attivamente sostenendo e cofinanziando il quadro di alta qualità per un Piano di gestione europeo del cormorano maggiore sviluppato per la CE dalla FAO-EIFAAC.

IV. Pareri di minoranza

Eurogroup for Animals, *Compassion in World Farming* e *Aquatic Life Institute* dissentono fortemente dalla formulazione e dall'orientamento di fondo di questa risposta alla consultazione pubblica e contestano la necessità delle misure letali previste dalle raccomandazioni 2 e 4. La minoranza concorda invece con le raccomandazioni 1 e 3. Gli operatori acquicoli dovrebbero essere adeguatamente risarciti per le perdite causate da specie protette e tale sistema di risarcimento dovrebbe essere armonizzato. Inoltre, dovrebbero essere finanziate misure di mitigazione della predazione dei cormorani sulle attività di acquacoltura, **purché siano non letali e progettate per ridurre al minimo lo stress, le lesioni o i danni agli uccelli, in linea con lo status di specie protetta ai sensi della Direttiva Uccelli.**

Vissenbescherming nutre forti dubbi sul fatto che l'impatto economico subito dall'acquacoltura, come menzionato a pagina 4 del presente contributo, sia stato "il

risultato di misure protettive indiscriminate". Da questo contributo deduciamo che l'"impatto economico" sia dovuto alla predazione, in particolare da parte degli uccelli e, più specificamente, dei cormorani. Riteniamo inoltre che tali "misure di protezione indiscriminate" si riferiscano alle Direttive Uccelli e Habitat.

Siamo fortemente in disaccordo con l'opinione espressa in questo contributo, menzionata anche a pagina 4, secondo cui "l'aumento del numero di predatori di pesci, in particolare gli uccelli, è stato causato dalla protezione non discriminatoria, che ha portato a una maggiore pressione sugli habitat naturali a causa della crescita esponenziale della popolazione di alcune specie, in particolare di uccelli, che hanno esplorato nuove zone di pesca in aree di allevamento dove non erano presenti prima degli anni '90".

La scienza ha dimostrato che la crescita delle popolazioni animali, comprese quelle degli animali predatori, è causata dalla quantità di cibo a disposizione di questi animali in natura e dalle loro opportunità di riproduzione. Negli allevamenti acquicoli è presente una grande quantità di cibo relativamente di facile accesso agli animali predatori, ed è responsabilità degli acquacoltori proteggere i propri animali dalla predazione. La crescita della popolazione di cormorani sarà causata in larga misura dalle opportunità relativamente facili che essi hanno di predare i pesci negli allevamenti ittici.

Siamo convinti che si possa fare molto di più per sviluppare misure di protezione efficaci per gli allevamenti ittici e di molluschi e, per questo motivo, sosteniamo la terza raccomandazione di questo contributo: "fornire e finanziare un quadro di riferimento per l'attuazione di misure preventive volte a ridurre e mitigare l'impatto della predazione dei cormorani sull'acquacoltura". Tuttavia, ciò non dovrebbe limitarsi alla predazione dei cormorani, ma dovrebbe includere anche fornire e finanziare misure preventive per ridurre la predazione da parte di altri animali predatori quali lontre, aironi, foche, gabbiani, granchi e stelle marine.

A nostro avviso, l'"impatto economico subito dall'acquacoltura", come indicato in precedenza, può essere ridotto solo sviluppando e promuovendo misure volte a proteggere gli allevamenti acquicoli dalla predazione. Tali misure protettive dovrebbero essere utilizzate in modo molto più diffuso nell'acquacoltura.

Sempre a pagina 4, si afferma che "entrambe le Direttive (Uccelli e Habitat) forniscono agli Stati membri un quadro di deroghe da utilizzare per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, alle foreste, alla pesca e alle acque, qualora non vi siano altre soluzioni soddisfacenti". Non condividiamo il modo in cui prosegue questo contributo: "è molto difficile per le PMI ottenere tali deroghe entro i limiti dei siti acquicoli". Riteniamo che attualmente sia troppo facile ottenere una deroga di questo tipo. Tali deroghe dovrebbero essere concesse solo in situazioni eccezionali.

La seconda raccomandazione di questo contributo recita: «Semplificare il ricorso alle deroghe all'interno dei confini degli allevamenti acquicoli per autorizzare la combinazione di abbattimento controllato a scopo di dissuasione e abbattimento letale, che sembra

garantire un'adeguata mitigazione degli effetti della predazione". Non vi è alcuna fonte a sostegno di questa affermazione e nutriamo forti dubbi sul fatto che tale combinazione possa garantire "un'adeguata mitigazione degli effetti della predazione", in particolare nel lungo termine. Gli allevamenti ittici sono di gran lunga troppo attraenti per gli animali predatori in quanto fonti di cibo, per cui spaventare e abbattere un numero esiguo di predatori non avrebbe un effetto significativo. Per ottenere un effetto significativo sarebbero necessarie misure molto più drastiche e, a causa delle sofferenze che queste causerebbero, non vogliamo nemmeno prendere in considerazione tali misure.

Per quanto riguarda le raccomandazioni contenute in questo contributo:

1. Possiamo concordare con questa raccomandazione, ma desideriamo che l'armonizzazione dei regimi di indennizzo sia accompagnata dall'obbligo di proteggere meglio gli animali d'allevamento dalla predazione in futuro.
2. Siamo contrari a questa raccomandazione perché riteniamo che l'uso delle deroghe debba essere limitato anziché semplificato.
3. Sosteniamo con forza questa raccomandazione, ma desideriamo che si applichi a tutti gli animali che predano pesci e altri animali acquatici allevati in acquacoltura. Proponiamo inoltre di aggiungere che le misure di mitigazione rivolte a questi animali predatori debbano essere finanziate se sono non letali e progettate per ridurre al minimo lo stress, le lesioni o i danni agli animali, in linea con lo status di specie protette ai sensi delle Direttive Uccelli e Habitat.
4. Siamo contrari a questa raccomandazione perché non vogliamo che l'UE sostenga e cofinanzi il Piano europeo di gestione del cormorano maggiore. Da quanto abbiamo potuto constatare finora, le idee avanzate da FAO-EIFAAC sono fin troppo incentrate sulla riduzione della popolazione, anche con metodi letali, e non prestano sufficiente attenzione allo sviluppo e all'uso di misure efficaci per proteggere gli allevamenti acquicoli dalla predazione.

Per riassumere la nostra opinione su questo contributo: siamo fortemente in disaccordo. Questo contributo ci dà la strana impressione che il CCA ritenga che gli esseri umani abbiano il diritto primario di mangiare il pesce e siano privilegiati rispetto agli altri animali. Riteniamo che, ad esempio, gli uccelli specializzati nella predazione dei pesci possano avere un diritto ecologico maggiore al pesce come fonte di cibo rispetto agli esseri umani, che hanno molte alternative riguardo a cosa mangiare.



Consiglio consultivo per l'acquacoltura (AAC)

Rue Montoyer 31, 1000 Bruxelles, Belgio

Tel.: +32 (0) 2 720 00 73

E-mail: secretariat@aac-europe.org

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/aquaculture-advisory-council/>
www.aac-europe.org