CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 19 maggio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Questa volta, è la normativa del Regno dei Paesi Bassi ad essere contestata dalla Commissione in quanto non conforme alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [1].

2. Per quanto riguarda la direttiva, già la conosciamo dalle nostre conclusioni nelle cause 247/85 (Commissione/regno del Belgio) e 262/85 (Commissione/Repubblica italiana).

3. Per quanto riguarda la normativa olandese, essa è costituita dalla legge sugli uccelli (« Vogelwet ») del 31 dicembre 1936 (modificata, da ultimo, dalla legge 9 settembre 1970) e dal suo regolamento di attuazione 9 agosto 1937 « Vogelbesluit », le cui modifiche più recenti sono contenute nel regio decreto 6 maggio 1985.

4. Il governo olandese ammette esplicitamente che, dal punto di vista formale, la normativa vigente non è del tutto conforme alla direttiva, ma fa presente che la prassi seguita da parecchi anni in applicazione di tale normativa soddisfa pienamente i requisiti del diritto comunitario.

5. Ora, è noto che, con una giurisprudenza costante, questa Corte ha dichiarato che « gli Stati membri sono tenuti ad assicurare pienamente, ed in modo preciso, l'applicazione delle disposizioni di qualsiasi direttiva » [2]. In conformità a ciò la Corte ha ripetutamente dichiarato, per quanto riguarda l'esecuzione delle direttive da parte degli Stati membri, che « semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del trattato« [3].

6. Il mantenimento in vigore di una norma incompatibile con una disposizione comunitaria, poiché può creare una situazione di fatto ambigua circa i diritti e gli obblighi dei suoi destinatari potenziali costituisce, di conseguenza, una forma di inadempimento che « può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare » [4].

7. D'altra parte, dato che il progetto di una nuova legge sugli uccelli, che abroga quella attualmente in vigore, non è stato ancora approvato dal parlamento dei Paesi Bassi e che le censure della Commissione sono rivolte esclusivamente alla normativa in vigore, mi limiterò ad esaminare la conformità di tale normativa con la direttiva comunitaria, nonostante il fatto che, secondo la Commissione, il progetto di cui trattasi costituisca in ampia misura una trasposizione sufficiente degli imperativi della direttiva.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 103 del 25. 4. 1979, pag. 1.

2 — Sentenze 18 marzo 1980 nelle cause 91/79 e 92/79, Commissione/Italia, Racc. 1980, pag. 1099, in particolare, pag.1105; 1115, in particolare, pag. 1121.

3 — Cfr. sentenza 15 ottobre 1986, causa 168/85, Commissione/Italia, Racc. 1986, pag. 2945, punti da 13 a 15 della motivazione.

4 — *Idem*, punto 13 della motivazione.

Prima censura: mancata trasposizione della nozione di « gravi danni »

8. Secondo la Commissione, l'art. 2 della Vogelwet, che stabilisce deroghe al regime di protezione degli uccelli al fine di prevenire eventuali danni (ad esempio all'agricoltura), non è conforme al disposto dell'art. 9, n. 1, della direttiva, che consente deroghe solo per prevenire danni *gravi*, e non qualsiasi danno.

9. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che, poiché il regolamento del 1937, in esecuzione dell'art. 2 della legge, ha escluso in modo definitivo o temporaneo dall'elenco degli uccelli protetti solo un certo numero di specie che causano danni gravi, la nozione di danni contenuta nella normativa olandese corrisponde in definitiva a quella adottata dalla direttiva.

10. Non mi sembra tuttavia che il regno dei Paesi Bassi possa evitare la censura ad esso rivolta dalla Commissione.

11. Per la verità, come ho sottolineato nelle conclusioni nella causa 247/85, « la facoltà di deroga di cui all'art. 9 riveste carattere eccezionale, sicché l'uso di tale facoltà dev'essere sempre interpretato in senso restrittivo. Solo in tal modo può evitarsi la vanificazione del sistema di protezione istituito dalla direttiva ».

12. Ora, anche ammettendo che il suo uso finora sia stato conforme alla direttiva, l'art. 2 della Vogelwet consente di dare alle deroghe di cui trattasi una portata più ampia di quella loro conferita dalla direttiva.

13. Neanche relativamente alle specie di cui agli artt. 2 e 3 del Vogelbesluit, gli argomenti del governo olandese mi sembrano del tutto convincenti.

14. Difatti, per quanto riguarda il passero comune, totalmente escluso dall'art. 2 dalla categoria degli uccelli protetti, la normativa olandese, troppo generica, lo sottrae alla sua protezione non solo quando si tratta di prevenire danni gravi, ma anche indipendentemente dal grado di intensità dei danni da evitare.

15. Lo stesso vale per le specie incluse nell'elenco di cui all'art. 3 del Vogelbesluit (nella versione del decreto 6 maggio 1985); in quanto il fatto che l'esclusione di queste specie dalla lista degli uccelli protetti dalla normativa olandese sia solo temporanea non elimina la mancanza di conformità con l'ambito di protezione considerato dalla direttiva.

16. Oppure, poiché non si può affermare con sicurezza che le specie di uccelli menzionate provochino *sempre* danni gravi, ciò conferma che il riferimento alla semplice prevenzione di danni, che figura nell'art. 2 della Vogelwet, è meno limitativo della nozione di danni gravi di cui all'art. 9, n. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva, ragion per cui la prima norma menzionata non è conforme alla direttiva n. 79/409. È senz'altro per aver ammesso tale fatto che l'art. 9 del nuovo disegno di legge sugli uccelli ha adottato l'espressione « danno grave ».

Seconda censura: l'autorizzazione di cui all'art. 10 della Vogelwet

17. Secondo la Commissione, l'art. 10 della Vogelwet, in quanto non subordina il rilascio ai proprietari o utilizzatori di terreni o di acque dell'autorizzazione ad uccidere le specie protette, a catturarle o a praticare altri atti che le riguardano alla condizione che

questi uccelli causino o rischino di causare danni *gravi*, è incompatibile con l'art. 9, n. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva.

18. Ora, a tal riguardo, abbiamo già visto che la nozione di danni è meno limitativa della nozione di danni gravi, di modo che, anche sotto questo aspetto, l'art. 10 della Vogelwet non è compatibile con la direttiva.

19. D'altra parte la Commissione ritiene che l'art. 10 della Vogelwet, poiché non concede alle autorità competenti la possibilità di valutare in ciascun caso di specie la giustificazione dell'autorizzazione richiesta, non sia compatibile con l'art. 9, n. 1, della direttiva, che autorizza le deroghe in essa contemplate solo se non vi siano altre soluzioni soddisfacenti.

20. Il governo olandese sostiene che le autorizzazioni vengono rilasciate solo per i danni che possono essere provati e purché gli interessi della protezione della natura non vi si oppongano, per cui le autorità competenti conducono, in pratica, una politica restrittiva della concessione delle autorizzazioni in base all'art. 9 della direttiva e agli obiettivi della Vogelwet, politica rafforzata da un regime di risarcimento dei danni causati dagli uccelli protetti.

21. Tuttavia, la causa verte sul contenuto della disposizione di legge contestata e quest'ultima non soddisfa di fatto tutti i requisiti della direttiva; come abbiamo visto, la prassi seguita non può eliminare l'inadempimento, in quanto venga mantenuta in vigore una disposizione non conforme alla direttiva.

Terza censura: gli uccelli da gabbia e gli uccelli protetti morti e imbalsamati

22. Secondo la Commissione, le disposizioni degli artt. 11 e 12 della Vogelwet, relativi agli uccelli protetti destinati alla chiusura in gabbia ed alla caccia, nonché quelle degli artt. 15, 15 bis e 16 della stessa legge che riguardano gli uccelli protetti morti ed imbalsamati sono incompatibili con la direttiva.

23. Per quanto riguarda gli artt. 11 e 12, non si può non ritenere pertinente la tesi della Commissione dato che i nn. 2 e 3 dell'art. 6 della direttiva autorizzano solo il commercio ed il trasporto delle specie menzionate nell'allegato III a talune condizioni e, in particolare, dopo aver previamente consultato la Commissione. Ora, le specie che, in applicazione degli artt. 11 e 12 della Vogelwet, sono elencate negli artt. 9 e 10 del Vogelbesluit non figurano nell'allegato III della direttiva.

24. D'altra parte, le disposizioni sopramenzionate della normativa olandese non sono conformi ai criteri enunciati nell'art. 9 della direttiva per poter derogare agli artt. da 5 a 8, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi delle deroghe e la mancanza di altre soluzioni soddisfacenti.

25. Ciò vale anche per le altre disposizioni contestate (artt. 15, 15 bis e 16) della Vogelwet, che non tengono conto delle condizioni poste dall'art. 9.

26. Tuttavia il governo dei Paesi Bassi sostiene che la prassi seguita in tale ambito è pienamente conforme alla direttiva.

27. Da un lato, dal 1940, nessuna autorizzazione è stata più concessa per la cattura di uccelli da gabbia, così come, dal 1942, per la loro commercializzazione, in quanto le autorizzazioni concesse riguardano solo la

detenzione o il trasporto di uccelli d'allevamento, non considerati dalla direttiva.

28. D'altra parte, il governo olandese sostiene che in applicazione degli artt. 15, 15 bis e 16 della Vogelwet, possono essere imbalsamati solo gli uccelli che sono manifestamente morti di morte naturale o hanno trovato la morte all'insaputa del richiedente l'autorizzazione senza che egli ne sia responsabile, mentre gli uccelli devono essere presi e sottoposti ad un esame supplementare in caso di dubbio circa la causa della loro morte.

29. Nonostante la regolarità della prassi descritta dal convenuto — e riconosciuta anche dalla Commissione —, si deve constatare che questa prassi non trova un'espressione chiara e inequivocabile nelle disposizioni di legge contestate, sussistendo quindi, relativamente ad esse, una situazione di mancata attuazione.

Quarta censura: la raccolta delle uova

30. Secondo la Commissione, gli artt. da 17 a 20 della Vogelwet hanno una formulazione troppo vaga per consentire un'attuazione efficace dell'art. 5, lett. b) e c), della direttiva e non fanno riferimento inoltre a nessuno dei motivi di deroga contemplati dall'art. 9, n. 1, della direttiva.

31. Il governo olandese sostiene che, di fatto, salvo le uova di pavoncella, le uova non possono essere né cercate, né raccolte, né messe in commercio, in quanto nessun periodo di raccolta è fissato per le uova delle altre specie.

32. Ciò non impedisce tuttavia che l'art. 17 della Vogelwet consenta la raccolta delle uova non solo della pavoncella, ma anche, ai sensi dell'art. 2, di altre specie.

33. La prassi seguita relativamente all'art. 17 non elimina quindi l'incompatibilità di tale norma con la direttiva, incompatibilità alla quale si può porre rimedio solo modificando la norma di cui trattasi.

34. Per quanto riguarda in particolare la pavoncella, il governo dei Paesi Bassi ritiene che la raccolta e la ricerca delle uova si giustificano per il loro interesse pratico per la protezione degli uccelli di campo. Il divieto di ricerca di queste uova nuocerebbe alla buona conoscenza del comportamento di questi uccelli e provocherebbe, di conseguenza, una riduzione della protezione degli uccelli di campo.

35. Stando così le cose, la ricerca delle uova di pavoncella sarebbe giustificata in base alla possibilità di deroga contemplata dall'art. 9, n. 1, lett. a), ultimo trattino, della direttiva.

36. La Commissione ritiene, per contro, che la misura non sia sufficientemente giustificata dai suoi obiettivi perché non esiste alcun legame indissolubile tra le persone che raccolgono le uova e quelle che proteggono i nidi né si può sostenere che l'attitudine ad assicurare la protezione degli uccelli di campo sparisca immediatamente con la cessazione della raccolta delle uova.

37. Comunque sia, la protezione che si intende realizzare attraverso la raccolta delle uova sembra limitarsi alla provincia della Frisia, poiché non si estende al resto dei Paesi Bassi. Non sembra quindi che, per quanto riguarda il resto del territorio, esista il minimo fondamento per poter sostenere che le condizioni di deroga contemplate dall'art. 9 della direttiva sono soddisfatte e, di conseguenza, che non vi è stata trasposizione scorretta di queste disposizioni.

38. Anche per quanto riguarda la Frisia, nonostante le condizioni menzionate all'art. 17, nn. 2, 3 e 4, non sembra possibile con-

cludere inequivocabilmente che si ha a che fare con un « impiego misurato di determinati uccelli in piccole quantità », dal momento che la Vogelwet non stabilisce alcun limite al numero di persone autorizzate né al numero di uova che possono essere raccolte e non contempla alcuna disposizione che renda possibile il controllo dell'applicazione delle deroghe, di modo che essa non soddisfa ai requisiti dell'art. 9, nn. 2 e 3, della direttiva.

39. Per quanto riguarda l'art. 18, il governo dei Paesi Bassi sostiene che il regime che è in esso contemplato si applica solo al gabbiano ed è giustificato dalla possibilità di deroga contemplata all'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, data la necessità di prevenire i danni provocati da questo uccello nelle zone naturali.

40. Quest'argomento non mi sembra giustificato.

41. Anzitutto, per il suo carattere troppo generico, è incompatibile con la natura eccezionale delle disposizioni di deroga.

42. In secondo luogo, la giustificazione fatta valere non è accettabile relativamente alle altre specie di uccelli considerate nell'articolo sopramenzionato. Il fatto che tale norma non è stata più applicata a queste ultime dal 1978 non è, per le ragioni già esposte, tale da far venir meno la sua incompatibilità con la direttiva.

43. L'art. 19 della Vogelwet ammette, a sua volta, il commercio delle uova di pavoncella e di gabbiano, senza il minimo riferimento ad uno dei motivi di deroga dell'art. 9 della direttiva.

44. Per quanto riguarda l'art. 20 della Vogelwet, che autorizza gli utilizzatori di edifici o di cortili ed i loro rappresentanti a raccogliere i nidi costruiti in o su di essi, il governo dei Paesi Bassi asserisce che gli atti menzionati sono ammessi solo se i nidi o le covate provocano danni o disturbo. Pertanto, tale norma rientrerebbe, a quanto pare, nell'ambito della possibilità di deroga contemplata all'art. 9, n. 1, lett. a), primo trattino, della direttiva.

45. Tuttavia, ritengo che la norma sopramenzionata, essendo formulata in modo troppo generico, vada al di là dei casi concreti di pericolo per la sicurezza pubblica nei quali la direttiva ammette una possibilità di deroga, poiché può applicarsi a situazioni nelle quali, in mancanza di « disturbo » o di « danni », non vi è pericolo per la salute e la sicurezza pubbliche.

46. A tal riguardo, rinvio alle mie conclusioni nella causa 247/85, dove ho censurato una analoga disposizione della normativa belga.

47. Per tale motivo è necessario anche qui concludere che l'art. 20 della Vogelwet, poiché non soddisfa le condizioni di deroga di cui all'art. 9 della direttiva, viola il divieto formulato dall'art. 5, lett. b), dello stesso provvedimento.

Quinta censura: mezzi di cattura

48. Secondo la Commissione, l'art. 23 della Vogelwet e gli artt. da 14 a 17 del Vogelbesluit non menzionano la totalità dei metodi di cattura o di uccisione degli uccelli elencati all'allegato IV della direttiva e vietati a norma dell'art. 8. Inoltre, gli artt. da 15 a 17 conterrebbero deroghe al divieto enunciato all'art. 14 formulate in termini troppo generici per poter essere giustificate ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva.

49. In considerazione dei chiarimenti emersi dal controricorso, la Commissione ha rite-

nuto che la modifica apportata alla redazione dell'art. 14 del Vogelbesluit dal decreto 6 maggio 1985 abbia consentito di rendere il combinato disposto di questa norma e degli artt. 5 e 23, conforme alla direttiva (benché fosse auspicabile, circa i mezzi di caccia vietati, che la nuova normativa da pubblicare chiarisse la legge).

50. Per quanto riguarda le deroghe al divieto di cui all'art. 14 del Vogelbesluit, il governo dei Paesi Bassi sostiene che, poiché non viene concessa alcuna autorizzazione per la cattura degli uccelli da gabbia o da caccia protetti, ciò comporta anche che non vengono rilasciate autorizzazioni ai sensi dell'art. 15 dello stesso decreto.

51. Tuttavia, e per la stessa ragione che ci ha indotti a concludere per la fondatezza della terza censura, bisogna concludere anche qui per la mancanza di conformità tra il testo di legge e le disposizioni della direttiva.

52. Per quanto riguarda l'art. 16 del Vogelbesluit, il governo olandese sostiene che l'autorizzazione in esso contemplata è concessa solo nell'ambito dell'esame di anelli o di ricerche scientifiche, essendo quindi tale deroga giustificata sulla base dell'art. 9, n. 1, della direttiva.

53. Tuttavia, anche in tal caso, il carattere troppo vago e generico dell'art. 16 non è conforme alla natura eccezionale della possibilità di deroga stabilita all'art. 9 della direttiva.

54. Infine, per quanto riguarda l'art. 17 del Vogelbesluit, il governo dei Paesi Bassi sostiene che le autorizzazioni in esso contemplate si riferiscono unicamente alla cattura e all'uccisione di uccelli dichiarati non protetti a norma dell'art. 2 del Vogelbesluit. Tuttavia — come abbiamo visto all'atto dell'esame della prima censura — essendo la portata del predetto art. 2 troppo generica e non potendo di conseguenza essere considerata nel senso che rientri nella facoltà di deroga di cui all'art. 9 della direttiva, bisogna concludere che l'ambito di applicazione dell'art. 17 è più ampio di quanto autorizzi la direttiva.

55. A ciò si aggiunge, in relazione sia all'art. 16 che all'art. 17 del Vogelbesluit, che se la direttiva autorizza la cattura e l'uccisione di uccelli protetti per ragioni scientifiche o per evitare danni gravi alle colture, ciò non implica, come ha sottolineato la Commissione nella replica, che sia consentito l'impiego, in ogni circostanza, di *tutti* i mezzi di cattura possibili.

56. Stando così le cose, vi propongo di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi non ha adottato nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi integralmente agli obblighi derivanti dalla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409, e che pertanto è venuto meno ad un obbligo ad esso incombente a norma del trattato CEE.

57. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente va condannato alle spese.