Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 19 novembre 2020[1]

Causa C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
contro
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
Interveniente:
Fédération nationale des Chasseurs

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2009/147 – Conservazione degli uccelli selvatici – Autorizzazione di un metodo tradizionale di caccia – Impiego misurato – Alternative – Selettività – Metodi di cattura che possono dar luogo a catture accessorie – Utilizzo di vischio per la cattura di tordi e merli neri»

I. Introduzione

1. Un vergello è un ramo o bastone che i cacciatori rivestono con una sostanza collosa, il vischio, ed applicano su un albero o un cespuglio. Quando un uccello tocca un vergello, questo resta incollato alle sue piume. L'uccello perde la capacità di volare e viene catturato da chi ha predisposto l'impianto[2].

2. Questo metodo di caccia era un tempo molto diffuso; tuttavia, secondo quanto riportato dai media francesi, attualmente all'interno dell'Unione gli uccelli possono essere cacciati con l'impiego del vischio solo in cinque dipartimenti del sud della Francia[3] e nel 2020 tale autorizzazione è stata sospesa in ragione del presente procedimento[4]. Gli esemplari in tal modo catturati vengono successivamente utilizzati come richiamo, presumibilmente nell'ambito di altri metodi di caccia.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, paragrafo 3).

3 Https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, visitato da ultimo in data 23 ottobre 2020.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, visitato da ultimo in data 23 ottobre 2020.

3. Le disposizioni francesi sulla caccia con l'impiego di vischio sono state già contestate dalla Commissione diversi decenni fa, senza successo, avendo la Corte stabilito che rientravano in una deroga prevista dalla direttiva «Uccelli» [5] per l'impiego selettivo e misurato di uccelli in piccole quantità, la quale presuppone l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti [6].

4. Nel frattempo, tuttavia, la giurisprudenza si è evoluta. Il Consiglio di Stato francese (Conseil d'État) desidera quindi sapere se tale forma tradizionale di caccia alle condizioni previste dalla legislazione francese soddisfi ancora i requisiti del regime derogatorio. Più precisamente, esso desidera sapere se tale metodo sia sufficientemente selettivo, ossia se escluda le catture accessorie eccessive e se non esistano effettivamente altre soluzioni soddisfacenti.

II. Contesto normativo

A. La direttiva «Uccelli»

5. L'articolo 2 della direttiva «Uccelli» contiene l'obbligo fondamentale degli Stati membri per quanto riguarda la conservazione delle specie di uccelli:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

6. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli» vieta determinati metodi di cattura degli uccelli:

«Per quanto riguarda la caccia, la cattura o l'uccisione di uccelli nel quadro della presente direttiva, gli Stati membri vietano il ricorso a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di cattura o di uccisione in massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie, in particolare quelli elencati all'allegato IV, lettera a)».

7. L'allegato IV, lettera a), primo trattino, della direttiva «Uccelli», menziona in particolare il vischio.

8. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della medesima direttiva, prevede deroghe a talune disposizioni:

«Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli articoli da 5 a 8 per le seguenti ragioni:

(…)

c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità».

B. La normativa francese

9. L'articolo L. 424-4 del Code de l'environnement (Codice dell'ambiente) prevede la possibilità di autorizzare l'impiego di metodi tradizionali di caccia.

5 Oggi direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), nella versione della direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua talune direttive in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia (GU 2013, L 158, pag. 193).

6 Sentenza del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punti da 23 a 33).

10. La controversia verte sull'attuazione dell'arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (decreto 17 agosto 1989 relativo all'impiego del vischio per la cattura dei tordi e dei merli da impiegare come richiamo nei dipartimenti Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var e Vaucluse).

11. L'articolo 1 del decreto del 17 agosto 1989 contiene l'autorizzazione, in termini generali, all'impiego del vischio:

«L'impiego del vischio per la cattura delle tordelle (…) e dei merli neri, da impiegare come richiamo a fini personali, è autorizzato nei dipartimenti Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var e Vaucluse e alle condizioni rigorosamente controllate definite in prosieguo, al fine di consentire la cattura selettiva e in piccole quantità di tali uccelli, in quanto non esiste un'altra soluzione soddisfacente».

12. L'articolo 4 del decreto del 17 agosto 1989 riguarda le modalità della caccia:

«Il vischio può rimanere applicato solo in presenza del cacciatore. Ogni uccello catturato viene pulito immediatamente. Durante queste operazioni è vietato portare il fucile».

13. L'articolo 6 del decreto del 17 agosto 1989 prevede, in particolare, che il numero di uccelli che possono essere catturati sia fissato ogni anno:

«Il numero massimo di uccelli che possono essere catturati durante la stagione, nonché, eventualmente, le specifiche tecniche peculiari a un dipartimento, sono fissati ogni anno dal ministro responsabile della caccia».

14. L'articolo 11 del medesimo decreto riguarda il trattamento di altri uccelli:

«La selvaggina diversa dalle tordelle (…) e dai merli neri catturata accidentalmente è pulita e liberata immediatamente».

15. Il procedimento nazionale ha per oggetto cinque decreti ministeriali del 24 settembre 2018 relativi alla stagione 2018-2019, adottati in applicazione dell'articolo 6 del decreto del 17 agosto 1989.

16. L'articolo 1 di ciascuno dei cinque decreti stabilisce il numero di tordi e merli neri che possono essere catturati:

«Nei dipartimenti [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] e [Vaucluse], il numero massimo di tordi o di merli neri da impiegare come richiamo che possono essere catturati con l'uso del vischio è fissato rispettivamente a [2 900], [400], [11 400], [12 200] e [15 600] per la stagione 2018-2019».

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

17. Le associazioni Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux denunciano l'impiego del vischio che, a loro avviso, è un dispositivo di cattura crudele, e la circostanza che la caccia si estenda anche a specie di uccelli delle quali l'evoluzione delle conoscenze scientifiche rileva un notevole declino delle popolazioni nonché la loro sensibilità alla sofferenza. Esse hanno pertanto presentato al Consiglio di Stato dei ricorsi avverso la normativa francese che autorizza l'impiego del vischio. La Fédération nationale des chasseurs è intervenuta per chiedere il rigetto dei ricorsi.

18. Le associazioni ricorrenti sostengono che tale normativa viola l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», in particolare nella parte in cui autorizzerebbe un metodo di caccia tradizionale non selettivo. La Ligue pour la protection des oiseaux chiede a tal fine la nomina di un esperto al fine di determinare la proporzione di uccelli diversi da quelli di cui è consentita la cattura tramite l'impiego di vischio che sono stati catturati accidentalmente a causa del vischio durante le ultime stagioni venatorie. Peraltro, la normativa non conterrebbe una motivazione della presunta insussistenza di una soluzione soddisfacente diversa dalla cattura tramite l'impiego di vischio.

19. Il Consiglio di Stato sottopone pertanto alla Corte le seguenti due questioni:

1) Se le disposizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli» debbano essere interpretate nel senso che ostano alla facoltà degli Stati membri di autorizzare il ricorso a mezzi, impianti o metodi di cattura o di uccisione che possano avere come conseguenza, anche in misura minima e rigorosamente temporanea, delle catture accessorie. Eventualmente, quali criteri, relativi, in particolare, alla proporzione o all'entità limitata di tali catture accessorie, alla natura in linea di principio non letale della procedura venatoria autorizzata e all'obbligo di liberare senza arrecare danni gli esemplari accidentalmente catturati, possano applicarsi al fine di ritenere soddisfatto il criterio di selettività posto da tali disposizioni.

2) Se la direttiva «Uccelli» debba essere interpretata nel senso che la finalità di salvaguardare il ricorso a metodi e mezzi di caccia degli uccelli sanciti dagli usi tradizionali, a fini ricreativi, e nei limiti in cui siano soddisfatte tutte le altre condizioni che lettera c) del medesimo paragrafo prescrive per siffatta deroga, possa giustificare l'insussistenza di un'altra soluzione soddisfacente ai sensi del paragrafo 1 del suo articolo 9, permettendo così di derogare al divieto di principio di tali metodi e mezzi di caccia di cui al suo articolo 8.

20. Le associazioni Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux, congiuntamente alla Fédération nationale de la chasse, alla Repubblica francese e alla Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. La Corte ha rinunciato ad un'udienza di discussione, ritenendosi sufficientemente edotta grazie alla fase scritta del procedimento.

IV. Valutazione giuridica

21. In linea di principio, l'articolo 8 e l'allegato IV, lettera a), della direttiva «Uccelli», vietano la caccia con l'impiego di vischio. Peraltro, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), ammette deroghe a tale divieto, purché non vi sia un'altra soluzione soddisfacente per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità [7].

22. Le questioni poste dal Consiglio di Stato vertono sul modo in cui occorre valutare se la caccia con l'impiego di vischio praticata in Francia sia sufficientemente selettiva e se non vi siano altre soluzioni soddisfacenti. Dal momento che la seconda questione ha carattere più generale, me ne occuperò in primo luogo.

7 Sentenze del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punti 27 e 28), e del 9 dicembre 2004, Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punto 34).

A. Valutazione di un'altra soluzione soddisfacente

23. La seconda questione mira a stabilire se la Francia possa giustificare l'insussistenza di un'altra soluzione soddisfacente ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», al fine di salvaguardare il ricorso a metodi e mezzi di caccia degli uccelli sanciti dagli usi tradizionali, a fini ricreativi.

1. Qualificazione in base al principio di proporzionalità.

24. Al pari delle altre deroghe di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», anche la lettera c) di tale articolo è espressione del principio di proporzionalità [8]. In forza dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri possono derogare all'articolo 8 per consentire. in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità. Tutte le deroghe di cui all'articolo 9, paragrafo 1, sono peraltro assoggettate alla condizione che non sussista un'altra soluzione soddisfacente. L'articolo 9, paragrafo 1, consente quindi di trovare un equilibrio tra la protezione degli uccelli e altri interessi, come previsto dall'articolo 2 della direttiva «Uccelli», nonché dall'articolo 191, paragrafo 3, terzo e quarto trattino, del TFUE.

25. Il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione. In base a tale principio, le misure che comportano oneri, come nella fattispecie la limitazione della caccia degli uccelli, sono legittime solo se sono idonee e necessarie alla realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti. Per questo, quando sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva. Inoltre, gli oneri imposti debbono essere proporzionati agli obiettivi perseguiti [9].

26. La valutazione comparativa richiesta da tale principio è conforme all'articolo 191, paragrafo 3, terzo trattino, del TFUE. In base a tale disposizione, nel predisporre la propria politica in materia ambientale, l'Unione tiene conto dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione. Inoltre, in base al quarto trattino, occorre tener conto dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

27. L'articolo 2 della direttiva «Uccelli» riprende tale obbligo, rammentando che nell'applicazione della direttiva occorre tener conto delle esigenze economiche e ricreative.

28. I divieti di cui agli articoli da 5 a 8 della direttiva «Uccelli» sono misure restrittive della libertà al fine di raggiungere gli obiettivi della direttiva. Tuttavia, la loro compatibilità di principio con i diritti di libertà dei cittadini dell'Unione, in particolare dei cacciatori, non è in discussione nel presente procedimento.

29. Piuttosto, le deroghe alla protezione degli uccelli, che devono essere interpretate restrittivamente [10], richiedono una giustificazione. Anche le misure adottate su tale base devono essere idonee e necessarie per conseguire gli obiettivi perseguiti, a pena di non giustificare l'applicazione della deroga. Soprattutto, l'impatto delle misure sulla protezione degli uccelli non deve essere sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

8 Sentenze del 10 settembre 2009, Commissione/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punto 57), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 67).

9 Sentenze dell'11 luglio 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punto 21), del 9 marzo 2010, ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86), e del 4 giugno 2020, Ungheria/Commissione (C-456/18 P, EU:C:2020:421, punto 41).

10 Sentenze del'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 34), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 66).

30. Per quanto riguarda gli obiettivi che giustificano la deroga, nel presente procedimento non occorre valutare se l'autorizzazione della caccia con l'impiego di vischio costituisca un mezzo proporzionato per consentire la cattura di uccelli da richiamo. Questo è certamente lo scopo previsto dalle disposizioni francesi in materia [11]. Tuttavia, tale mezzo non sarebbe di per sé necessario, in quanto gli uccelli da richiamo potrebbero essere ottenuti anche attraverso altri metodi, come le reti o eventualmente l'allevamento in cattività [12].

31. A quanto risulta, viene invece in considerazione solo l'obiettivo indicato dal Consiglio di Stato e fondato sull'articolo L. 424-4 del code de l'environnement (codice dell'ambiente), di salvaguardare il ricorso a metodi e mezzi di caccia degli uccelli sanciti dagli usi tradizionali, a fini ricreativi. L'autorizzazione della caccia con l'impiego di vischio nelle regioni interessate è indiscutibilmente idonea e necessaria per consentire il proseguimento di tale metodo di caccia.

2. Gli interessi in conflitto

32. La questione del Consiglio di Stato riguardante la valutazione dell'esistenza di un'altra soluzione soddisfacente tende essenzialmente a determinare il peso relativo da accordare alla salvaguardia di un metodo tradizionale di caccia rispetto alla conservazione degli uccelli. Infatti, la deroga alla protezione degli uccelli di cui uno Stato membro intende avvalersi dev'essere proporzionata alle necessità che la giustificano [13]. Se la protezione degli uccelli è preponderante rispetto a tali esigenze, l'altra soluzione soddisfacente è quella di rinunciare alla deroga alla protezione degli uccelli.

33. A tale riguardo, occorre anzitutto stabilire se la salvaguardia del ricorso a metodi e mezzi di caccia degli uccelli sanciti dagli usi tradizionali, costituisca un obiettivo che può giustificare una deroga al divieto di cui all'articolo 8 della direttiva «Uccelli», prima che la sua realizzazione possa essere ponderata, se del caso, con gli obiettivi della direttiva «Uccelli».

a) L'obiettivo di salvaguardia dei metodi tradizionali di caccia

34. La salvaguardia dei metodi tradizionali di caccia a fini ricreativi può giustificare una deroga ai divieti sanciti dalla direttiva «Uccelli» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, solo se essi costituiscono un impiego misurato delle specie di uccelli di cui trattasi.

35. La Corte non può pronunciarsi in modo completo e definitivo in ordine agli impieghi da considerare misurati. La questione se sia ragionevole mantenere alcune pratiche tradizionali dipende, in particolare, da considerazioni di carattere morale o culturale, per cui gli Stati membri devono disporre di un certo margine discrezionale, di cui violano i limiti solo in caso di errore manifesto di valutazione [14].

36. L'articolo 13 del TFUE conferma tale interpretazione. Ai sensi di detto articolo, in talune politiche, l'Unione e gli Stati membri devono tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, ma devono rispettare nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti

11 V. supra, paragrafo 11.

12 Sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 41), e del 12 dicembre 1996, LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punto 18).

13 Sentenze del 10 settembre 2009, Commissione/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punto 57), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 67).

14 Cfr., sulla tutela dei diritti del minore, sentenza del 14 febbraio 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, punto 44), sulla sicurezza stradale, sentenza del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punto 65), nonché, sul livello di tutela della salute, sentenze del 7 marzo 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, punto 17), dell'11 dicembre 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punto 103), e del 1º ottobre 2020, A (pubblicità e vendita di medicinali on line) (C-649/18, EU:C:2020:764, punto 71).

religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale. Indipendentemente dal fatto che la caccia agli uccelli rientri o meno in una delle politiche di cui a detta disposizione, tale considerazione incombe proprio alle autorità nazionali, quantomeno qualora il diritto dell'Unione non preveda requisiti specifici.

37. La salvaguardia di un metodo tradizionale di caccia a fini ricreativi limitata a specie relativamente comuni non costituisce un impiego manifestamente non misurato.

38. Invero l'interesse puramente materiale ad ottenere gli uccelli cacciati è certamente di natura molto limitata e potrebbe essere soddisfatto in modo adeguato per mezzo di uccelli di allevamento [15], anche di specie diverse. Tuttavia, la caccia a fini ricreativi riguarda piuttosto la realizzazione di una passione di cui difficilmente si può individuare un fondamento razionale. In particolare, se tale esigenza soggettiva si basa su una pratica tradizionale diffusa a livello regionale e viene, pertanto, presumibilmente esercitata dagli interessati già da molto tempo, in linea di principio deve comunque essere riconosciuta come ragionevole. Mentre l'esercizio legittimo di una pratica in passato non costituisce una tutela contro i cambiamenti nella situazione giuridica [16], in assenza di tali cambiamenti tale pratica non è comunque irragionevole.

39. Contrariamente ai dubbi espressi da diversi avvocati generali [17], la Corte ha seguito tale linea di ragionamento, quantomeno implicitamente, configurando a più riprese la salvaguardia della caccia a fini ricreativi o la detenzione di uccelli selvatici in cattività, come impiego misurato [18].

40. Pertanto, se le autorità competenti degli Stati membri giungono alla ragionevole conclusione che la salvaguardia di un metodo di caccia tradizionale a fini ricreativi diffuso a livello regionale ha un peso culturale rilevante, tale metodo di caccia può essere riconosciuto come impiego misurato delle specie di uccelli di cui trattasi.

b) Ponderazione

41. La citata finalità dell'autorizzazione della caccia con l'impiego di vischio deve essere messa a confronto con i suoi effetti negativi sugli obiettivi della direttiva «Uccelli».

42. Ai sensi del suo articolo 1, la direttiva «Uccelli» ha come obiettivo la protezione di tutte le specie di uccelli europei. A tal scopo, ai sensi dell'articolo 2, gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tali specie ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

15 Sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 41), e del 12 dicembre 1996, LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punto 18).

16 Sentenze del 16 maggio 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punto 21), del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 55), e del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 49).

17 Conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella causa LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, paragrafo 36), dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:248, paragrafi 23 e segg.), dell'avvocato generale Geelhoed nella causa Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, paragrafo 35) e dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2017:613, paragrafo 90, nonché da 107 a 110).

18 Sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Italia (262/85, EU:C:1987:340, punto 38), del 12 dicembre 1996, LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punti 16 e 24), del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punto 11), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 65).

43. Come ho recentemente sottolineato [19], sebbene gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità al riguardo, fatte salve normative specifiche [20], i considerando 3, 5, 7, 8 e soprattutto il considerando 10, della direttiva «Uccelli», indicano che gli Stati membri dovrebbero mantenere le popolazioni di tutte le specie di uccelli selvatici nell'Unione ad un «livello soddisfacente» [21]. Ciò non è garantito se i prelievi di uccelli non possono, in ogni caso, essere considerati ammissibili ai sensi del considerando 11, della direttiva [22].

44. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) della direttiva «Uccelli», l'obiettivo del mantenimento delle popolazioni di uccelli selvatici ad un livello soddisfacente è già garantito dalla limitazione della deroga ai divieti di cui agli articoli da 5 a 8 di tale disposizione a «piccole quantità» delle specie di uccelli interessati [23]. La Corte ha pertanto stabilito che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, è autorizzato solo un prelievo inferiore all'1% della mortalità annuale totale della popolazione interessata (valore medio) per le specie che non possono essere cacciate e dell'ordine dell'1% per le specie che possono essere oggetto di azioni di caccia [24].

45. Pertanto, se la caccia con l'impiego di vischio è limitata di conseguenza, l'obiettivo di salvaguardarla quale metodo tradizionale di caccia a fini ricreativi può, in linea di principio, giustificare l'applicazione della deroga prevista dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli».

46. Devono tuttavia essere rispettate anche le altre condizioni di tale deroga. In particolare, sono necessari controlli e un monitoraggio rigoroso, e deve essere soddisfatto il criterio di selettività. Tale criterio è l'oggetto della prima questione pregiudiziale, che esaminerò in prosieguo.

3. Risposta alla seconda questione

47. Di conseguenza, si deve ritenere che la salvaguardia di un metodo tradizionale di caccia a fini ricreativi può essere riconosciuta quale impiego misurato delle specie di uccelli di cui trattasi. Essa può pertanto giustificare l'assenza di un'altra soluzione soddisfacente e una deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli», se sono soddisfatte le altre condizioni previste per tale deroga. Le modalità della caccia devono limitarsi, in particolare, al prelievo delle specie interessate in piccole quantità.

B. Selettività

48. Con la prima questione, il Consiglio di Stato francese intende sapere se l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli», osti alla facoltà degli Stati membri di autorizzare il ricorso a metodi di cattura che possano avere come conseguenza, anche in misura minima e rigorosamente temporanea, delle catture accessorie. Esso chiede, in particolare, quali criteri, relativi, in particolare, alla proporzione

19 Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen e a. (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, punto 97).

20 Cfr. sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 8) e Commissione/Italia (262/85, EU:C:1987:340, punto 8), nonché del 19 gennaio 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e a. (C-435/92, EU:C:1994:10, punto 20).

21 Cfr. sentenze del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punto 28), del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punto 17), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 68), e le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:116, paragrafo 50), e mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (C-418/04, EU:C:2006:569, paragrafi 111 e 112).

22 Sentenze del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punto 17), dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 32), del 10 settembre 2009, Commissione/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punto 59), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C 217/19, EU:C:2020:291, punto 68).

23 Sentenze del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punto 17), del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 66), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 89).

24 Sentenze del 15 dicembre 2005, Commissione/Finlandia (C-344/03, EU:C:2005:770, punti 53 e 54), del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 63). Il fatto che la sentenza del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 90) si riferisca espressamente alla percentuale di mortalità globale, senza altra motivazione, non può rilevare, in considerazione del rinvio alla precedente giurisprudenza.

o all'entità limitata di tali catture accessorie, alla natura in linea di principio non letale della procedura venatoria autorizzata e all'obbligo di liberare senza arrecare danni gli esemplari accidentalmente catturati, possano applicarsi al fine di ritenere soddisfatto il criterio di selettività stabilito da tali disposizioni.

49. Al fine di rispondere a tale questione esaminerò, innanzitutto, il rapporto tra un metodo di cattura non selettiva ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», e la nozione di selettività di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) e in un secondo momento proporrò un'interpretazione basata su una valutazione comparativa.

1. Assenza di selettività ai sensi dell'articolo 8 della direttiva «Uccelli»

50. L'articolo 8, paragrafo 1, e l'allegato IV, lettera a), della direttiva «Uccelli», vietano la caccia con l'impiego di vischio in quanto si tratta di un metodo di cattura degli uccelli avente carattere non selettivo [25]. Per sua stessa natura, infatti, il vischio costituisce un rischio, quantomeno per tutte le specie di uccelli che non possono liberarsi con le proprie forze senza subire ulteriori danni. Inoltre, non si può escludere che siano interessate anche specie di insetti.

51. La Commissione sottolinea, giustamente, che la Corte a tal proposito ha già stabilito che un altro metodo di impiego del vischio, il parany, nella regione spagnola di Valencia, ha carattere non selettivo ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli». Anche se, come nel caso in esame, i cacciatori erano obbligati a pulire e liberare gli uccelli catturati diversi dalle specie bersaglio, detta circostanza non era idonea a rimettere in discussione il carattere non selettivo di tale metodo di cattura [26]. Questa valutazione è convincente, in quanto gli uccelli interessati hanno maggiori probabilità di subire danni gravi nonostante la pulizia.

52. Il tenore letterale induce a ritenere che un metodo di cattura non selettivo ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli», non può essere considerato un metodo selettivo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c) [27], dal momento che quasi tutte le versioni linguistiche della direttiva utilizzano lo stesso termine in entrambe le disposizioni, vale a dire «non selettiv[o]» nell'articolo 8, paragrafo 1, e «selettivo» nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c).

53. Tuttavia, anche nelle versioni in lingua tedesca, ungherese e slovacca, che utilizzano radici del termine diverse, il termine «non selettivo» nell'articolo 8 della direttiva «Uccelli», viene combinato con «selettivo» nell'articolo 9 (tedesco e ungherese) o «non selettivo» nell'articolo 8, rispettivamente, e con «basato sulla selezione» nell'articolo 9 (slovacco). Si tratta di sinonimi che non consentono di concludere per un significato diverso.

54. Solo la versione in lingua lettone utilizza termini completamente diversi, segnatamente «non selettivo» («neselektīvas») nell'articolo 8, paragrafo 1, e «accidentale» («izlases») nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli». Al riguardo, si tratta tuttavia manifestamente di un errore di traduzione che, tra l'altro, non ha potuto avere alcuna incidenza sulla sentenza riguardante la caccia con l'impiego di vischio in Francia [28] antecedente l'adesione della Lettonia.

25 Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Vilaça nella causa Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:55, paragrafo 43). Cfr., anche, sentenza del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punto 27).

26 Sentenza del 9 dicembre 2004, Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punto 20).

27 In tal senso anche conclusioni dell'avvocato generale Cruz Vilaça nella causa Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:55, paragrafo 43). Cfr., anche, sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Italia (262/85, EU:C:1987:340, punto 39), e del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2018:477, punti 84 e 85).

28 Sentenza del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punti 27 e 28).

55. In base alla sentenza contro la Francia e alla successiva giurisprudenza [29], il carattere non selettivo di un metodo di cattura non esclude tuttavia necessariamente il ricorso all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli»; piuttosto, la Corte riesamina regolarmente tale eccezione con riferimento ai metodi di caccia non selettiva.

56. Questa interpretazione è corroborata dal fatto che, in caso contrario, tale eccezione non avrebbe alcun effetto pratico in relazione all'articolo 8. Inoltre, ad un esame più attento, non esiste alcun metodo di caccia che garantisce una selettività perfetta. Anche la caccia con il fucile che, secondo l'avvocato generale Geelhoed, è per definizione selettiva [30] comporta in pratica vittime accidentali come dimostrano, tra l'altro, gli incidenti di caccia.

2. Interpretazione della nozione di selettività di cui all'articolo 9 della direttiva «Uccelli»

57. Sulla base di tale giurisprudenza, ritengo ipotizzabili due diverse interpretazioni della nozione di selettività.

58. In primo luogo, potrebbero essere considerati selettivi i metodi di caccia che, nel senso di un limite de minimis, riguardano solo in misura minore gli uccelli diversi dalle specie bersaglio. Rimane tuttavia la questione di come quantificare tale limite.

59. Tuttavia, non è solo a causa della difficoltà di quantificare in modo definitivo un limite de minimis, che ritengo preferibile fare riferimento alla già evocata [31] *funzione* dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli». Tale disposizione mira infatti a consentire una valutazione comparativa tra la protezione degli uccelli e altri interessi legittimi.

60. Ritengo pertanto opportuno non utilizzare il criterio della selettività come limite assoluto all'applicazione della deroga di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli». Occorre piuttosto esaminare se la cattura accidentale di specie di uccelli e le sue conseguenze siano sproporzionate rispetto ai risultati e ai vantaggi riconosciuti del metodo di cattura.

61. Occorre pertanto esaminare in quale misura le catture accessorie possono essere ancora accettabili alla luce dell'obiettivo della deroga.

3. Elementi rilevanti ai fini della valutazione comparativa

62. Così inteso, il criterio della selettività rientra nelle menzionate caratteristiche della deroga di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli».

63. Una valutazione comparativa è necessaria, in particolare, per verificare se esista un'altra soluzione soddisfacente, dal momento che normalmente si tratta di soluzioni che realizzano in misura minore l'obiettivo del metodo di caccia in esame. Più gli svantaggi del metodo di caccia in questione sono rilevanti per la protezione degli uccelli, maggiori sono i compromessi necessari per il raggiungimento degli obiettivi, che possono arrivare fino al divieto del metodo di caccia.

29 V., anche, sentenze del 9 dicembre 2004, Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punto 34), e del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 84 e segg.).

30 Conclusioni nella causa Commissione/Spagna (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, paragrafo 31).

31 V., supra, paragrafi da 24 a 28.

64. Nella fattispecie, occorre tenere conto del fatto che la legislazione francese obbliga effettivamente i cacciatori a pulire e liberare immediatamente gli uccelli che non rientrano nell'autorizzazione di caccia. Le associazioni a tutela dell'ambiente interessate sostengono, tuttavia, che tale obbligo non sarebbe rispettato. Nel caso del vischio, occorre aggiungere che, per sua stessa natura, esso è particolarmente idoneo a danneggiare il piumaggio degli uccelli catturati. Appare pertanto dubbio se gli uccelli si riprendano. Inoltre, l'avvocato generale Sharpston ha altresì sottolineato che già la cattura di un uccello può provocarne la morte a causa dello stress subìto [32].

65. Tali censure sottolineano due aspetti.

66. In primo luogo, una deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli» può essere concessa solo in condizioni rigorosamente controllate e l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), prevede la definizione dei necessari controlli. Se sono stati effettuati controlli sufficienti, dovrebbe essere relativamente facile valutare o confutare le censure relative all'inosservanza delle disposizioni basandosi sulle corrispondenti relazioni.

67. In secondo luogo, nel pronunciarsi sulle deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva «Uccelli», le autorità competenti devono disporre di conoscenze scientifiche attuali e di elevata qualità [33]. Nel caso della caccia con l'impiego di vischio, esse devono indicare la quantità delle catture accidentali, nonché i danni subiti dagli esemplari interessati. In caso contrario, le autorità competenti non sono in grado di valutare correttamente gli svantaggi per la protezione degli uccelli al fine del bilanciamento delle opzioni.

68. I risultati di tale valutazione scientifica dell'incidenza del metodo di cattura sulla protezione delle specie non desiderate devono essere valutati a fronte degli effetti negativi sulle specie bersaglio e degli interessi contrastanti nell'esercizio della caccia. In tal caso, un metodo di caccia deve basarsi su interessi tanto più importanti, quanto più gravi sono i suoi effetti.

4. Risposta alla prima questione

69. Un metodo di caccia può, pertanto, essere considerato sufficientemente selettivo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli», se viene garantito, sulla base di conoscenze scientifiche attuali e di alta qualità e di sufficienti controlli pratici, che la cattura accidentale di specie di uccelli e le sue conseguenze sono accettabili rispetto all'importanza culturale del metodo di cattura.

V. Conclusione

70. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

1) La salvaguardia di un metodo tradizionale di caccia a fini ricreativi può essere riconosciuta in quanto impiego misurato delle specie di uccelli di cui trattasi. Essa può pertanto giustificare l'assenza di un'altra soluzione soddisfacente e una deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, se sono soddisfatte le altre condizioni previste per tale deroga. Le modalità di caccia devono limitarsi, in particolare, al prelievo delle specie interessate in piccole quantità.

32 Conclusioni nella causa Commissione/Malta (fringillidi) (C-557/15, EU:C:2017:613, paragrafo 102).

33 Cfr. sentenze dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 28), del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 45 e 51), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile di edredoni comuni maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 70).

2) Un metodo di caccia può essere considerato sufficientemente selettivo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147, se viene garantito, sulla base di conoscenze scientifiche attuali e di alta qualità e di sufficienti controlli pratici, che la cattura accidentale di specie di uccelli e le sue conseguenze sono accettabili rispetto all'importanza culturale del metodo di cattura.