SENTENZA DELLA CORTE
27 aprile 1988 *

Nella causa 252/85,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Jean Amphoux, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. Régis de Gouttes, agente del governo francese, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la propria ambasciata, 2, rue Bertholet,

convenuta,

avente ad oggetto di far dichiarare che, non adottando entro il termine prescritto tutte le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 409, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, O. Due e J. C. Moitinho de Almeida, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: J. L. da Cruz Vilaça
cancelliere: B. Pastor, amministratore

* Lingua processuale: il francese.

vista la relazione d'udienza ed in esito alla fase orale del 1° dicembre 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 4 febbraio 1988,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 13 agosto 1985, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso mirante a far dichiarare che la Repubblica francese, non adottando entro il termine prescritto tutte le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 409, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1) — in prosieguo: la « direttiva » — è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.

2 A norma dell'art. 18 della direttiva, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla stessa direttiva, entro il termine di due anni a decorrere dalla sua notifica. Poiché la direttiva è stata notificata il 6 aprile 1979, detto termine è scaduto il 6 aprile 1981.

3 Dopo aver esaminato le disposizioni della normativa francese sulla materia e ritenendo che non fosse conforme alla direttiva in vari punti, la Commissione ha instaurato il procedimento di cui all'art. 169 del trattato. Dopo aver invitato la Repubblica francese a presentare le proprie osservazioni, il 20 febbraio 1985 la Commissione emetteva un parere motivato. Poiché questa lettera non aveva seguito, la Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento, nel quale ha formulato sei censure contro la normativa francese in fatto di protezione degli uccelli. Due di questi addebiti si sono svuotati di contenuto in seguito a rinuncia parziale agli atti da parte della Commissione.

4 Quanto agli antefatti della lite, alle disposizioni della normativa francese, allo svolgimento del procedimento, ai mezzi e agli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo sono riportati in prosieguo solo nella misura necessaria per il ragionamento della Corte.

5 Prima di esaminare le varie censure della Commissione circa la conformità della normativa francese alla direttiva, è opportuno osservare che la trasposizione nel diritto nazionale delle norme comunitarie non implica necessariamente la riproduzione espressa e letterale delle disposizioni in una norma espressa e specifica e che può essere sufficiente il contesto giuridico generale, sempreché questo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso (vedasi sentenza 23 maggio 1985, Commissione/Germania, causa 29/84, Racc. pag. 1661). Tuttavia, l'esattezza della trasposizione ha particolare importanza in un caso come quello in esame, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per il rispettivo territorio, agli Stati membri.

Prima censura: mancata trasposizione dell'art. 5, lett. b) e c), della direttiva

6 La Commissione sostiene che la normativa francese non è conforme alla disposizione summenzionata sotto due aspetti.

7 In primo luogo, la Commissione fa carico al governo francese di contemplare, negli artt. 372, 10° comma, e 374, n. 4, del codice rurale la protezione dei nidi e delle uova solo durante il periodo di chiusura della caccia. In secondo luogo, essa gli fa carico di non tutelare i nidi e le uova di un determinato numero di specie avicole, dato che il combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 del decreto ministeriale 17 aprile 1981 escluderebbe talune specie dal suo campo d'applicazione.

8 Il governo francese ribatte che lo scopo stabilito dall'art. 5 della direttiva è raggiunto dalle disposizioni summenzionate del codice rurale. Infatti, le specie avicole tutelate in questione non nidificherebbero durante l'apertura della caccia, cosicché la tutela dei nidi e delle uova durante tutto l'anno non avrebbe portata pratica. La possibilità di distruggere i nidi in forza dell'art. 2 del decreto summenzionato sarebbe giustificata dalla minaccia costituita dagli uccelli in questione per gli allevamenti di cozze, per altre specie di uccelli marittimi e per la sicurezza del traffico

aereo. Il governo francese dichiara che l'art. 3 di questo decreto è stato abrogato mediante decreto 20 dicembre 1983.

9 È opportuno osservare, per quanto riguarda la prima parte di questa censura, che i divieti enunciati dall'art. 5, lett. b) e c), della direttiva devono applicarsi senza restrizioni nel tempo. Infatti, è necessaria la protezione continua dell'ambiente avicolo, in quanto numerose specie tornano ogni anno nei nidi costruiti gli anni precedenti. La sospensione di questa tutela durante una parte dell'anno non può quindi considerarsi compatibile con i divieti di cui sopra.

10 Quanto alla seconda parte della prima censura, è opportuno constatare che il decreto 17 aprile 1981, anche dopo l'abrogazione dell'art. 3, effettuata nel 1983, esclude un certo numero di uccelli tutelati dal divieto di distruggerne i nidi e le uova.

11 Onde stabilire la compatibilità di questa deroga con l'art. 9 della direttiva, è opportuno rilevare che, come la Corte ha deciso nei confronti della disciplina belga in questa materia nella sentenza 8 luglio 1987 (Commissione/Belgio, causa 247/85, Racc. 1987, pag. 3029) la disciplina francese in questione non indica né le ragioni enumerate nel n. 1 di questa disposizione, né i criteri e le condizioni posti dal n. 2, specie per quanto riguarda le circostanze di tempo e di luogo nelle quali la deroga può essere concessa. La normativa francese non è quindi conforme all'art. 5, lett. b) e c), della direttiva.

12 Ne consegue che la prima censura va accolta.

Seconda censura: la nozione di patrimonio biologico nazionale

13 La Commissione osserva che la tutela istituita dall'art. 3, 1° comma, della legge 10 luglio 1976, si limita alla conservazione del « patrimonio biologico nazionale »,

mentre l'art. 1 della direttiva estende la sua protezione a tutte le specie avicole che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri.

14 Il governo francese ribatte che l'elenco delle specie tutelate in forza della disciplina nazionale comprende varie specie migratorie che non nidificano in Francia, ma negli altri Stati membri.

15 A questo proposito è opportuno ricordare che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 8 luglio 1987 (Commissione/Italia, causa 262/85, Racc. 1987, pag. 3073), come appare dal terzo considerando della direttiva la protezione delle specie migratorie ha la natura di problema ambientale tipicamente transfrontaliero, il quale implica responsabilità comuni degli Stati membri. Infatti, l'importanza della protezione completa ed efficace delle specie avicole selvatiche nell'ambito dell'intera Comunità, indipendentemente dal loro luogo di soggiorno o zona di passaggio, rende incompatibile con la direttiva qualsiasi normativa nazionale che determini la protezione degli uccelli selvatici in relazione alla nozione di patrimonio nazionale.

16 La seconda censura va quindi accolta.

Terza censura: mancata trasposizione dell'art. 5, lett. e), della direttiva

17 La Commissione espone che la legge francese n. 76/629 contiene un'autorizzazione generale relativa alla detenzione di uccelli protetti. Orbene, secondo l'art. 5, lett. e), della direttiva, gli Stati membri sarebbero obbligati a vietare la detenzione degli uccelli delle specie di cui non è lecita la caccia e la cattura. Un siffatto divieto generale di detenere uccelli diversi da quelli delle specie contemplate dall'allegato III della direttiva, ai sensi dell'art. 6, nn. 2 e 3, non sarebbe reperibile nella normativa francese, che limiterebbe questa protezione a un numero ristretto di uccelli.

18 Il governo francese, pur precisando che l'elenco delle specie protette ai sensi del decreto 17 aprile 1981 va ulteriormente ampliato, sostiene che la disciplina francese consente di seguire il risultato voluto dalla direttiva. Infatti, il decreto summenzionato vieterebbe la cattura degli uccelli, la loro asportazione, il loro uso ed in particolare la loro messa in vendita o il loro acquisto. Il combinato disposto di

questi divieti avrebbe l'effetto di rendere impossibile la detenzione delle specie protette.

19 A questo proposito si deve osservare che, onde garantire la protezione completa ed efficace degli uccelli nel territorio di tutti gli Stati membri, è indispensabile che i divieti posti dalla direttiva siano espressamente contemplati nelle normative nazionali. Orbene, la disciplina francese non contiene divieti in fatto di detenzione degli uccelli protetti e consente quindi la detenzione di uccelli catturati od ottenuti in modo illecito, in particolare quando ciò è avvenuto fuori dal territorio francese. Inoltre è opportuno osservare che, come il governo francese ha ammesso, l'elenco degli uccelli la cui detenzione è consentita ai sensi della disciplina francese non corrisponde al numero ristretto di specie avicole che possono essere detenute a norma dell'allegato III della direttiva.

20 Di conseguenza la terza censura va accolta.

Quarta censura: mancata trasposizione dell'art. 7 della direttiva

21 Dato che la Commissione ha dichiarato all'udienza di ritenere la quarta censura, relativa alla mancata trasposizione dell'art. 7 della direttiva, come ormai priva di contenuto, in seguito alle modifiche apportate alla disciplina francese nel 1987, è d'uopo accertare a questo proposito una rinuncia parziale agli atti della Commissione, che trae origine dal comportamento della controparte.

Quinta censura: mancata applicazione dell'art. 7, n. 4, della direttiva

22 All'udienza, la Commissione ha pure indicato che la censura relativa alla caccia alla tortora comune nel Medoc non costituiva più oggetto del ricorso. La Commissione ha infatti ammesso che la sentenza del Consiglio di Stato che annullava taluni decreti che autorizzavano la caccia alla tortora comune nel Medoc rende su questo punto la disciplina nazionale conforme alle esigenze della direttiva. Dato che la sentenza del Consiglio di Stato di cui trattasi è stata pronunciata il 7 dicembre 1984, vale a dire prima del parere motivato del 20 febbraio 1985, è opportuno

accertare che la Commissione ha ammesso, mediante la rinuncia parziale agli atti, che la quinta censura era infondata.

Sesta censura: inosservanza dell'art. 8, n. 1, della direttiva

23 La Commissione espone che, per quel che riguarda taluni dipartimenti francesi, il decreto 27 luglio 1982 autorizza l'uso di paniuzze per la cattura dei tordi e che i decreti 7 settembre e 15 ottobre 1982 consentono la cattura dell'allodola mediante reti orizzontali dette « pantes » o « matoles ». Orbene, l'uso di paniuzze e di reti orizzontali sarebbe espressamente vietato dall'art. 8, n. 1, in relazione all'allegato IV, lett. a), della direttiva.

24 La Commissione sostiene che l'uso di paniuzze e di reti orizzontali non è giustificato dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, dato che questi mezzi di cattura non costituiscono metodi selettivi e non consentono quindi « impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità » ai sensi della direttiva.

25 Il governo francese ribatte che questi provvedimenti, che sono stati notificati alla Commissione il 25 maggio 1983, sono giustificati in forza dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, giacché queste catture sarebbero strettamente controllate sul piano territoriale, temporale e personale onde garantire il carattere selettivo delle catture.

26 Il governo francese espone a questo proposito che le catture con le paniuzze e con le reti orizzontali sono disciplinate da un sistema di autorizzazioni personali estremamente rigido e controllato. Infatti, i decreti in questione non solo preciserebbero i luoghi ed il periodo di cattura, ma limiterebbero pure il numero e la superficie dei mezzi di cattura, nonché il numero massimo dei prelievi consentiti. Inoltre, le pubbliche autorità vigilerebbero sull'osservanza di queste condizioni di cattura.

27 È opportuno osservare anzitutto che gli Stati membri sono autorizzati ad istituire deroghe ai divieti di cui all'art. 8, n. 1, della direttiva, in forza dell'art. 9 della direttiva, in particolare ai sensi del numero 1, lett. c).

28 Onde controllare la conformità di una normativa nazionale ai vari criteri dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, è necessario accertare come la Corte ha dichiarato nella sentenza 8 luglio 1987 (Commissione/Italia, già citata) se questa normativa garantisca che la deroga sia applicata in modo rigidamente controllato e selettivo, di guisa che le catture degli uccelli in questione avvengano in modo misurato e in piccole quantità. A questo proposito emerge inoltre dall'art. 2, in relazione con l'undicesimo considerando della direttiva, che il criterio delle piccole quantità non ha carattere assoluto, ma si riferisce alla conservazione della popolazione complessiva ed alla situazione riproduttiva della specie in questione.

29 È d'uopo osservare che la normativa francese relativa alla cattura dei tordi e delle allodole in determinati dipartimenti ha carattere molto preciso. Infatti, i decreti summenzionati subordinano la concessione delle autorizzazioni di cattura ad un numero rilevante di condizioni restrittive.

30 Inoltre, è opportuno constatare che la Commissione non ha dimostrato che la legislazione francese ammetta catture di taluni volatili in quantità modeste e ciò in contrasto con una gestione oculata della popolazione avicola. Infatti, la Commissione non ha contestato l'argomento della convenuta secondo il quale le catture ammontano ad una percentuale minima della popolazione in questione.

31 Si deve aggiungere che la convenuta ha notificato alla Commissione queste deroghe ai sensi dell'art. 9, n. 4, della direttiva e che si è dimostrata disposta a mettersi d'accordo con la Commissione sulle modalità di questi due metodi di caccia. Questo passo non ha tuttavia avuto seguito da parte della Commissione.

32 Da tutto quanto precede emerge che le disposizioni francesi in esame non possono considerarsi, da quanto risulta dal fascicolo, incompatibili con le esigenze dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

33 La sesta censura va quindi disattesa.

34 Si deve quindi ammettere che la Repubblica francese, non adottando entro il termine prescritto tutte le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 409, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.

Sulle spese

35 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare le spese in tutto o in parte se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. La Commissione ha avuto ragione solo su alcuni capi della domanda, quindi le spese vanno compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica francese, non adottando entro il termine prescritto tutte le disposizioni di legge, di regolamento ed amministrative necessarie per conformarsi alla**

direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 409, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.

2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 27 aprile 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart