CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 19 maggio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nell'ambito dei ricorsi per inosservanza promossi contro diversi Stati membri per non aver posto in atto la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, la Commissione critica nella causa odierna la legislazione della Repubblica federale di Germania, più precisamente la Bundesnaturschutzgesetz (in prosieguo: « BSG ») legge federale di protezione della natura del 20 dicembre 1976.

2. In un primo tempo la Commissione aveva mosso a detta legge tre addebiti. Tuttavia, in corso di causa, la Repubblica federale di Germania ha modificato detta disciplina mediante la legge 18 dicembre 1986; di conseguenza, la Commissione ha ammesso all'udienza che due degli addebiti, per i quali la nuova legge aveva apportato una soluzione adeguata, erano venuti meno.

3. Cionondimeno la Commissione non ha rinunciato al restante addebito, relativo all'art. 22, n. 3, della BSG, che è stato riprodotto per intero nell'art. 20, lett. f), n. 3, della legge 18 dicembre 1986.

4. Secondo la Commissione, la deroga ivi contemplata, che riguarda vari divieti contenuti negli artt. 5 e 6, n. 1, della direttiva, è troppo generica e non conforme ai rigorosi criteri dell'art. 9 della direttiva. In particolare, questa disposizione della normativa tedesca non contiene alcun riferimento al principio di proporzionalità né al criterio che si desume dall'art. 9 della direttiva, secondo il quale le deroghe sono consentite solo per evitare « gravi danni » (contrariamente a quello che si può leggere ad esempio nell'art. 26, n. 3, 1° comma). Nel conflitto di interessi fra la tutela degli uccelli selvatici e lo sfruttamento normale del suolo connesso per le attività agricole, o inerenti alla silvicoltura ed alla pesca, la normativa tedesca dà sempre la precedenza a queste ultime, mentre la direttiva ammette questa preminenza solo quando si tratta di prevenire danni gravi per le colture, il bestiame, le foreste, e non per motivi di carattere economico.

5. Il governo tedesco, dal canto suo, parte dal principio che gli artt. 5 e 6 della direttiva si riferiscono soltanto ad atti intenzionali, nel senso di atti compiuti con uno scopo determinato e nell'intento di conseguirlo. Perciò, le deroghe a questi articoli previste all'art. 9 della direttiva varrebbero al pari solo per gli atti intenzionali contemplati dagli articoli suddetti. Quanto agli atti non intenzionali, che non sono contemplati dagli artt. 5 e 6, non sarebbero vietati e il problema dell'applicazione dell'art. 9 della direttiva non insorge nei loro confronti.

6. Orbene, l'art. 22, n. 2, della BSG (n. 1 dell'art. 20, lett. f), della versione 1986 della BSG), inserito in una norma che contempla in modo generale la protezione della natura, andrebbe oltre la direttiva stessa, dato che la protezione che essa istituisce per gli uccelli

* Traduzione dal portoghese.

selvatici comprenderebbe tanto gli atti intenzionali quanto gli atti colposi.

7. Secondo il governo tedesco, le deroghe del n. 3 devono quindi valutarsi rispetto al grado di protezione definito dal n. 2 dell'art. 22 (§ 1 dell'art. 20, lett. f), della versione del 1986); in questo contesto il n. 3, in particolare quando parla di « sfruttamento normale del suolo », riguarderebbe solo gli atti di natura non intenzionale, unici compatibili con gli scopi della disposizione e, in generale, della BSG, ivi compresi gli imperativi di tutela della natura e del paesaggio.

8. Qual è la soluzione?

9. È indiscutibile che il divieto di cui all'art. 22, n. 2, della BSG (n. 1, dell'art. 20, lett. f) non distingue gli atti intenzionali da quelli non intenzionali e comprende (come risulta dalla sanzione contemplata dall'art. 30) gli illeciti commessi per negligenza.

10. Ma nemmeno la deroga di cui al n. 3 dell'art. 22 summenzionato (art. 20, lett. f) della versione attuale) distingue le due categorie, comprendendole entrambe nel rispettivo dispositivo.

11. Il nocciolo del problema sta dunque nell'interpretazione che si deve dare alla nozione di « sfruttamento normale del suolo », giacché essa definisce i limiti della deroga.

12. È incontestabile che un'interpretazione corretta può giungere ad includere in questa nozione, e quindi nella deroga che ad essa si ricollega, solo gli atti commessi per colpa o al massimo commessi col cosiddetto « dolo eventual » (colpa gravissima). Questo risultato potrebbe anche essere conforme alle abitudini degli agricoltori e pescatori della Repubblica federale di Germania.

13. In sostanza sarebbe l'idea di « conseguenza inevitabile » — o, eventualmente, di impossibilità di comportarsi diversamente — che consentirebbe di delimitare l'ambito della deroga, evitando qualsiasi contrasto con la direttiva.

14. La distinzione — d'altra parte difficile da effettuare — non è però desumibile né dal tenore della disposizione né da altre norme di legge.

15. Orbene, non si può escludere che un'interpretazione più ampia della nozione di sfruttamento normale del suolo consenta di includere pure gli atti intenzionali, in particolare quelli commessi con « dolo necessario » o addirittura con « dolo diretto ». In questo caso la deroga dovrebbe rispettare i criteri di cui all'art. 9, in particolare il riferimento a uno dei motivi ivi indicati e all'impossibilità di trovare un'altra soluzione soddisfacente.

16. È però evidente che così non è.

17. Si riporterebbero così nella sfera della legge comportamenti che prescindono da qualsiasi preoccupazione di tutela, cosa che la direttiva mira giustamente ad evitare.

18. Indipendentemente da questo, la nozione di « sfruttamento normale del suolo » è compatibile con atti — ad esempio commessi con « colpa consapevole » o con « colpa grave » — che sarebbe opportuno scoraggiare nell'ambito di siffatta attività, d'accordo, del resto, con gli scopi della direttiva.

19. L'obbligo, imposto agli organi giurisdizionali di ciascuno Stato membro, d'interpretare il diritto nazionale alla luce della lettera e dello spirito della direttiva che quello dovrebbe attuare,[1] non fa venir meno l'ob-

1 — Cfr. sentenze 10 aprile 1984, cause 14/83, Von Colson e Kamann e 79/83, Harz/Deutsche Tradax, Racc. 1984, pag. 1891 e in particolare pag. 1909; pag. 1921 e in particolare pag. 1942, n. 26 della motivazione.

bligo, imposto a tutti gli altri organi di questo Stato membro, in particolare agli organi legislativi, di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze tutti i provvedimenti idonei a garantire la trasposizione e, quindi, il conseguimento degli scopi della norma comunitaria.

20. Non voglio dire con ciò che la disposizione criticata trasgredisca in modo flagrante i dettami della direttiva; tuttavia essa lascia sussistere un'ambiguità circa l'ambito degli obblighi che essa impone, la quale non consente di affermare che essa soddisfi pienamente le esigenze di chiarezza e e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalla direttiva, il che, alla luce della giurisprudenza della Corte, si può considerare come condizione per ammettere la conformità alla direttiva delle norme per la sua attuazione [2].

21. D'altro canto si può forse trovare l'espressione di questa ambiguità nel fatto seguente citato dalla Repubblica federale di Germania nella risposta alla lettera di diffida: alcuni Länder hanno riprodotto l'art. 22, n. 3, della BSG nelle loro norme relative alla tutela della natura, mentre altri hanno adottato, in forza della stessa disposizione, norme derogatorie di formulazione più restrittiva. Ciò ad esempio è avvenuto nella Bassa Sassonia, ove si è limitata la deroga in questione all'ipotesi nella quale *sia impossibile evitare* le conseguenze pregiudizievoli dell'esercizio normale dell'agricoltura e della silvicoltura, per le piante e per gli animali specialmente protetti.

22. Per questi motivi propongo di dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha adottato nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi interamente agli obblighi scaturenti dalla direttiva 79/409/del Consiglio, del 2 aprile 1979, e che per questo motivo è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato CEE.

23. Conformemente all'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, le spese vanno poste a carico del soccombente.

2 — Cfr. ad esempio sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 1473 e seguenti; nello stesso senso sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca, Racc. 1985, pag. 427 e seguenti.