CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN
presentate l'8 novembre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Presentazione della causa

1. Nella presente causa la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana non ha assolto gli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE, in quanto non ha posto in vigore entro il 31 luglio 1986 le norme necessarie per conformarsi alla direttiva della Commissione 25 luglio 1985, 85/411/CEE, che modifica la direttiva 79/409/CEE [1], relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, o, perlomeno, in quanto non ha comunicato dette norme alla Commissione.

2. L'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409 [2], impone agli Stati membri l'obbligo di adottare speciali norme di tutela per quanto riguarda l'habitat delle specie elencate nell'allegato I, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione. In forza dell'art. 4, n. 1, ultimo comma, della stessa direttiva, gli Stati membri classificano in particolare come zone di protezione speciale i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie. In forza dell'art. 4, n. 4, della direttiva gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire l'inquinamento e il deterioramento degli habitat nelle aree speciali protette come pure le perturbazioni dannose agli uccelli, qualora inquinamento, deterioramento e perturbazioni, tenuto conto degli obiettivi dell'articolo, possano avere conseguenze significative.

La direttiva della Commissione 85/411, all'allegato I, elenca 144 specie di uccelli invece delle 74 specie elencate nella versione precedente, e ciò per « tener conto delle più recenti conoscenze sulla situazione delle specie di uccelli » (primo considerando della direttiva 85/411). Questo ampliamento implica quindi per gli Stati membri l'obbligo, tra l'altro, per quel che riguarda le nuove specie di uccelli aggiunte nell'allegato, che vivono sul loro territorio, di adottare speciali misure di protezione ed in particolare le misure di cui all'art. 4, n. 1, ultimo comma, e all'art. 4, n. 4, della direttiva 79/409.

3. In forza dell'art. 2 della direttiva 85/411 gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni giuridiche, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 31 luglio 1986 e ne informano immediatamente la Commissione.

4. Entro il 31 luglio 1986 le autorità italiane non avevano trasmesso alla Commissione alcuna informazione su quanto era stato intrapreso in Italia per mettere in atto la direttiva 85/411. Con una lettera del 26 marzo

* Lingua originale: l'olandese.
1 — GU 1985, L 233, pag. 33.
2 — GU 1979, L 103, pag. 1.

1987, vale a dire otto mesi dopo la scadenza del termine prefissato per l'attuazione, la Commissione ha instaurato il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE. Il governo italiano non ha risposto alla lettera della Commissione. Con lettera del 12 settembre 1988, vale a dire dopo altri diciotto mesi, la Commissione ha adottato un parere motivato. Il governo italiano neanche questa volta vi ha ottemperato. Con atto introduttivo del 19 ottobre 1989, la Commissione ha promosso la presente causa dinanzi alla Corte. A quella data il termine per l'attuazione era scaduto da tre anni e l'Italia non aveva ancora inviato alla Commissione alcuna comunicazione.

Sulla ricevibilità

5. A giudizio del governo italiano il ricorso non è ricevibile in quanto gli addebiti sono troppo vaghi.

Per valutare questa eccezione, si deve accertare se la Commissione ha sufficientemente definito l'oggetto della controversia, come indicato nell'art. 19 dello Statuto della Corte e nell'art. 38 del regolamento di procedura [3].

Nell'atto introduttivo, che si fonda sulle stesse considerazioni e sugli stessi mezzi già esposti nel parere motivato, la Commissione elenca gli obblighi ai quali l'Italia non avrebbe ottemperato. In linea principale si chiede alla Corte di dichiarare che l'Italia non ha adottato i provvedimenti necessari per mettere in atto la direttiva. In subordine si chiede di constatare che l'Italia, in ogni caso, non si è conformata all'obbligo di comunicazione imposto dalla direttiva.

La materia del contendere mi pare quindi che sia nettamente definita e a mio avviso non vi è alcun motivo per soffermarsi sull'eccezione di irricevibilità.

Nel merito

6. Esaminerò in primo luogo la domanda *subordinata* della Commissione. Il governo italiano non nega di non aver trasmesso alla Commissione alcuna notizia sui provvedimenti di attuazione della direttiva 85/411. Esso è anzi del parere che l'Italia non dovesse adottare alcuna misura di esecuzione e quindi tanto meno darne notizia, finché la Commissione non avesse indicato allo Stato italiano quali siano le nuove specie di uccelli incluse nell'allegato I della direttiva 79/409 che vivono nel territorio italiano e il cui habitat deve costituire oggetto di particolari provvedimenti di tutela.

Questa linea di difesa non può essere condivisa. L'art. 2 della direttiva 85/411 impone agli Stati membri, come già varie altre direttive, un obbligo di comunicazione. La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che le informazioni che gli Stati membri devono fornire alla Commissione in virtù di detto obbligo di comunicazione, anche alla luce dell'art. 5 del Trattato CEE, devono essere chiare e ben definite. Se dette informazioni non sono state trasmesse, la Commissione non è in grado di accertare se lo Stato membro ha realmente ed effettivamente messo in atto la direttiva. Nella sentenza 25 maggio 1982 la Corte ha dichiarato che:

3 — V. anche sentenza 5 ottobre 1989, Commissione/Paesi Bassi, punto 6 della motivazione (causa 290/87, Racc. pag. 3083).

« La trasgressione di tale obbligo da parte di uno Stato membro — che non abbia affatto fornito informazioni o che le abbia date in modo non abbastanza chiaro e preciso — può giustificare di per sé l'avvio di un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE per far dichiarare la trasgressione stessa » [4].

Questo obbligo di informazione implica, a mio avviso, nel contempo che lo Stato membro è obbligato a comunicare alla Commissione i fatti e le ragioni per le quali ritiene non sia il caso di adottare alcuna misura specifica per l'esecuzione della direttiva. Qualora non vengano presentate queste giustificazioni, la Commissione non è in grado di accertare se la direttiva è stata realmente ed effettivamente messa in atto.

Nella fattispecie, ciò significa che lo Stato membro interessato deve prima identificare le specie di uccelli, aggiunte nell'allegato tramite la direttiva 85/411, che vivono sul proprio territorio e deve successivamente comunicare alla Commissione quali iniziative ha preso, conformemente all'art. 4 della direttiva 79/409, per la tutela dell'habitat in cui vivono le specie di uccelli di nuova inclusione in forza della direttiva 85/411, o adeguando i provvedimenti già in vigore oppure adottando nuove misure.

Poiché l'Italia, come si è detto in precedenza, trascorsi tre anni dalla scadenza del termine per l'attuazione della direttiva, non ha trasmesso alcuna informazione, è fuori dubbio che non ha ottemperato al suo obbligo di comunicazione.

7. La *domanda principale* della Commissione mira a far dichiarare che l'Italia non ha adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva 85/411. Sorge la questione se la Commissione, sotto questo aspetto, possa presumere, per il fatto di non aver ricevuto alcuna informazione, che l'Italia non ha adottato alcuna delle misure prescritte dalla direttiva o, quantomeno, non le ha adottate tutte.

Sebbene in linea generale una presunzione non costituisca una prova sufficiente per muovere un addebito di inosservanza di un obbligo che scaturisce dal diritto comunitario [5], diverso è il caso allorché, come nella fattispecie, ci troviamo di fronte ad una chiara inosservanza da parte dell'Italia dell'obbligo di comunicazione che gravava su di essa. Come ho già detto, la totale mancanza di informazioni non consentiva alla Commissione di accertarsi se era stata correttamente messa in atto la direttiva né le permetteva di provare un eventuale inadempimento da parte dello Stato membro. In simili circostanze, la Commissione, a mio avviso, era legittimata, fino a prova contraria, a presumere, dato il silenzio del governo italiano, che l'Italia non avesse assolto l'obbligo di attuazione che le incombeva. Né in sede di procedimento dinanzi alla Corte né durante la fase precontenziosa, il governo italiano ha mai prodotto alcunché per dimostrare il contrario. Come ho detto, esso non ha indicato per alcuna delle specie di uccelli in questione quali nuove misure di protezione avesse adottato o quali norme già vigenti avesse eventualmente adattato.

4 — Sentenza 25 maggio 1982, Commissione/Paesi Bassi, punto 8 della motivazione (causa 96/81, Racc. pag. 1791). V. anche sentenza di pari data tra le stesse parti, causa 97/81, punto 8 della motivazione (Racc. pag. 1819).

5 — V., tra l'altro, punto 11 della ricordata sentenza nella causa 290/87, Commissione/Paesi Bassi.

Conclusione

8. In conclusione propongo alla Corte di:

1) dichiarare il ricorso ricevibile;

2) dichiarare che la Repubblica italiana non ha assolto gli obblighi che le derivano dalla direttiva della Commissione 25 luglio 1985, 85/411/CEE;

3) porre le spese di procedura a carico della Repubblica italiana.