Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

19 settembre 2024*

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2009/147/CE – Conservazione degli uccelli selvatici – Articolo 5, articolo 8, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafo 1 – Regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi di sette specie di fringillidi selvatici – Potere di deroga degli Stati membri ai fini della ricerca – Presupposti»

Nella causa C-23/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 20 gennaio 2023,

Commissione europea, rappresentata da C. Hermes e R. Lindenthal, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Malta, rappresentata da A. Buhagiar, in qualità di agente, assistita da D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

convenuta,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, L. Bay Larsen (relatore), vicepresidente della Corte, T. von Danwitz, A. Kumin e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 marzo 2024,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 30 maggio 2024,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Malta, adottando un regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi di sette specie di fringillidi selvatici, vale a dire il fringuello (*Fringilla coelebs*), il fanello (*Carduelis cannabina*), il cardellino (*Carduelis carduelis*), il verdone (*Carduelis chloris*), il frosone (*Coccothraustes coccothraustes*), il verzellino (*Serinus serinus*) e il lucherino (*Carduelis spinus*) (in prosieguo: le «sette specie di fringillidi di cui trattasi»), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della 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), in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 L'articolo 2 della direttiva 2009/147 così dispone:

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

3 L'articolo 5, lettere a) ed e), di tale direttiva è formulato nei seguenti termini:

«Fatti salvi gli articoli 7 e 9, gli Stati membri adottano le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, che comprenda in particolare il divieto:

a) di ucciderli o di catturarli deliberatamente con qualsiasi metodo;

(...);

e) di detenere gli uccelli delle specie di cui sono vietate la caccia e la cattura».

4 Secondo l'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, «[p]er 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)».

5 L'allegato IV, lettera a), quarto trattino, della direttiva 2009/147, elenca i seguenti mezzi:

«– reti, trappole, esche avvelenate o tranquillanti».

6 L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva prevede quanto segue:

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

(...);

b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni;

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.

2. Le deroghe di cui al paragrafo 1 devono menzionare:

a) le specie che formano oggetto delle medesime;

b) i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati;

c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate;

d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone;

e) i controlli che saranno effettuati».

Diritto maltese

Le norme sulla conservazione degli uccelli selvatici

7 Il Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (decreto n. 79, relativo alle norme sulla conservazione degli uccelli selvatici), del 29 marzo 2006 (in prosieguo: le «norme sulla conservazione degli uccelli selvatici»), costituisce il principale atto giuridico di trasposizione della direttiva 2009/147 nel diritto maltese.

8 In particolare, l'articolo 9 delle norme sulla conservazione degli uccelli selvatici traspone sostanzialmente l'articolo 9 della direttiva 2009/147 e fissa le condizioni su cui basare l'esame delle deroghe. Tale articolo 9 disciplina una procedura decisionale che include un esame obbligatorio da parte del comitato ornitologico maltese (in prosieguo: il «comitato ornitologico»).

9 Secondo l'articolo 10 delle norme sulla conservazione degli uccelli selvatici, il ruolo del comitato ornitologico consiste, in particolare, nel formulare raccomandazioni al Ministro dell'ambiente (in prosieguo: il «Ministro») in merito all'autorizzazione di deroghe alle disposizioni degli articoli da 4 a 7, 18 e 21 e nell'assicurarsi periodicamente che le condizioni per la concessione di tale autorizzazione o di tali autorizzazioni continuino ad essere soddisfatte. Inoltre, tale articolo 10 disciplina il potere del Ministro, in occasione del suo esame delle raccomandazioni del comitato ornitologico, di pronunciarsi sull'autorizzazione di deroghe, nonché l'obbligo che incombe al Ministro di indicare per iscritto i motivi della sua decisione in caso di divergenza significativa tra le raccomandazioni formulate dal comitato ornitologico e la sua decisione.

10 L'articolo 27 delle norme sulla conservazione degli uccelli selvatici prevede le procedure da seguire in ipotesi di violazione di dette norme nonché le sanzioni applicabili in caso di violazioni commesse nell'ambito delle deroghe.

Il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020

– *Le norme quadro del 2020*

11 Il Legal Notice 399 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [decreto n. 399, sulla conservazione degli uccelli selvatici (quadro che consente una deroga a fini della ricerca allo scopo di determinare la popolazione a Malta di sette specie di fringillidi)], del 19 ottobre 2020 (in prosieguo: le «norme quadro del 2020»), introduce una deroga per la cattura, ai fini della ricerca, di esemplari delle sette specie di fringillidi di cui trattasi.

12 L'articolo 1, paragrafo 2, delle norme quadro del 2020 così dispone:

«Le presenti norme mirano ad istituire un quadro che consenta una deroga ai fini della ricerca allo scopo di determinare la popolazione di riferimento a Malta [delle sette specie di fringillidi di cui trattasi] sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva [2009/147]. Tali norme mirano specificamente a raccogliere sufficienti informazioni scientifiche per consentire alla Repubblica di Malta di introdurre un regime derogatorio ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva [2009/147] che soddisfi il criterio delle "piccole quantità", come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza [del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]».

13 L'articolo 3 di tali norme quadro dispone che gli uccelli di tali sette specie possono essere catturati solo utilizzando reti denominate «reti da uccellagione» («*clap-nets*»), con maglie di dimensioni non inferiori a 18 mm x 18 mm, affinché possano essere sottoposti a controlli e/ dotati di un anello e/o di una targhetta satellitare. I moduli di controllo degli anelli devono essere trasmessi alla Maltese Wild Birds Regulation Unit (Unità maltese di regolamentazione degli uccelli selvatici; in prosieguo: la «WBRU»), che fa capo al Ministero per l'Ambiente, lo Sviluppo sostenibile e il Cambiamento climatico.

14 L'articolo 4 di dette norme quadro prevede che il Ministro possa dichiarare un periodo di ricerca di non oltre 64 giorni, in autunno, e constatare l'assenza di «altre soluzioni soddisfacenti» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147.

15 L'articolo 5 di tali norme quadro del 2020 limita la cattura di esemplari delle sette specie di fringillidi di cui trattasi alle persone che siano titolari di una licenza a tal fine. Tale licenza può essere rilasciata solo a coloro che, tra l'altro, presentino un piano di sito che indichi l'ubicazione delle loro reti da uccellagione autorizzate, abbiano frequentato un corso obbligatorio sugli obiettivi della ricerca e abbiano superato un esame a tal riguardo.

– *La dichiarazione del 2020*

16 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del Legal Notice 400 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [decreto n. 400, sulla conservazione degli

uccelli selvatici (dichiarazione che autorizza un periodo di ricerca per determinare la popolazione di riferimento a Malta di sette specie di fringillidi)], del 19 ottobre 2020 (in prosieguo: la «dichiarazione del 2020):

«(...) dato che, nel territorio della Repubblica di Malta:

a) [le sette specie di fringillidi di cui trattasi] sono uccelli migratori di passaggio non residenti;

b) i dati molto limitati sul controllo degli anelli per quanto riguarda le [sette specie di fringillidi di cui trattasi] sono stati ad oggi raccolti allo scopo di fornire informazioni concludenti sulle regioni d'origine dei principali contingenti di uccelli (popolazione di riferimento) (...)

il Ministro constata con il presente atto l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti per effettuare uno studio di ricerca esaustivo, realizzato da soggetti titolari di una licenza per reti da uccellagione registrate, che costituiscono il metodo più selettivo per catturare esemplari di tali specie, al fine di registrare dati sul ritrovamento (sul controllo) degli anelli e di inanellare gli uccelli, per poi rilasciarli immediatamente in natura e, nei limiti in cui ciò risulti assolutamente necessario, per ottenere dati che consentano di determinare la popolazione di riferimento delle specie interessate a Malta, conformemente alle disposizioni della direttiva [2009/147] e delle [norme quadro del 2020]».

17 L'articolo 4 di tale dichiarazione prevede quanto segue:

«(...) il periodo di ricerca per le [sette specie di fringillidi di cui trattasi] con riferimento al 2020 è di sessantadue (62) giorni, che decorrono dal 20 ottobre 2020 al 20 dicembre 2020, in cui sono incluse tali due date (...)».

Il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2021

– *Le norme quadro del 2021*

18 Il Legal Notice 387 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 [decreto n. 387, sulla conservazione degli uccelli selvatici (quadro che consente una deroga ai fini della ricerca allo scopo di determinare la popolazione di riferimento a Malta di sette specie di fringillidi) (abrogazione)], del 14 ottobre 2021, ha abrogato le norme quadro del 2020.

19 Il Legal Notice 394, Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [decreto n. 394, sulla conservazione degli uccelli selvatici (quadro che consente una deroga per effettuare ricerche scientifiche su sette specie di fringillidi)], del 19 ottobre 2021 (in prosieguo: le «norme quadro del 2021»), introduce un regime derogatorio ai fini della ricerca che consente la cattura di esemplari delle sette specie di fringillidi di cui trattasi.

20 L'articolo 8 delle norme quadro del 2021 è formulato negli stessi termini dell'articolo 4 delle norme quadro del 2020.

– *La dichiarazione del 2021*

21 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [decreto n. 395, sulla conservazione degli uccelli selvatici (dichiarazione che autorizza ricerche scientifiche su sette specie di fringillidi)], del 19 ottobre 2020:

«(...) dato che, nel territorio della Repubblica di Malta:

a) [le sette specie di fringillidi di cui trattasi] sono uccelli migratori di passaggio non residenti;

b) il sistema di reti a velo utilizzato per la cattura degli uccelli non è adeguato a fornire dati (...) sul controllo degli anelli per quanto riguarda le specie di cui trattasi allo scopo di ottenere informazioni concludenti sulle regioni d'origine dei principali contingenti di uccelli (popolazione di riferimento), come confermato dalla Corte di giustizia (...) nella [sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), e dato che

c) gli inanellatori facenti parte del programma nazionale di inanellamento non possono utilizzare richiami vivi ai fini dell'inanellamento e del controllo, e peraltro si oppongono per motivi etici a siffatto utilizzo, richiami vivi che costituiscono il fulcro del funzionamento del sistema di reti da uccellagione,

il Ministro constata l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti per effettuare uno studio di ricerca esaustivo, realizzato da soggetti titolari di una licenza per reti da uccellagione registrate, che costituiscono il metodo più selettivo (...) per catturare esemplari delle specie di cui trattasi, al fine di registrare dati sul ritrovamento (sul controllo) degli anelli e di inanellare gli uccelli, per poi rilasciarli immediatamente in natura e, nei limiti in cui ciò risulti assolutamente necessario, per ottenere dati che consentano di determinare la popolazione di riferimento delle specie di cui trattasi a Malta, conformemente alle disposizioni della direttiva [2009/147] e delle norme quadro».

22 L'articolo 4 di tale dichiarazione così dispone:

«(...) il periodo di ricerca con riferimento alle specie di cui trattasi per quanto riguarda il 2021 è di sessantadue (62) giorni, decorrenti dal 20 ottobre 2021 al 20 dicembre 2021, in cui sono incluse tali due date (...)».

Il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2022

– *Le norme quadro del 2022*

23 Il Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [decreto n. 256, sulla conservazione degli uccelli selvatici (quadro che consente una deroga per effettuare ricerche scientifiche su sette specie di fringillidi) (Modifica)], del 19 ottobre 2022, ha modificato talune disposizioni delle norme quadro del 2021.

– *La dichiarazione del 2022*

24 Il Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [decreto n. 257, sulla conservazione degli uccelli selvatici (dichiarazione che autorizza ricerche scientifiche su sette specie di fringillidi)], del 19 ottobre 2022 (in prosieguo: la «dichiarazione del 2022») ha aperto un altro «periodo di ricerca», ossia dal 20 ottobre al 20 dicembre 2022, alle medesime condizioni stabilite dalla dichiarazione del 2021.

Fatti e procedimento precontenzioso

25 Nel corso del 2014 la Repubblica di Malta aveva adottato, sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147, un regime derogatorio che consentiva la cattura di esemplari vivi delle sette specie di fringillidi di cui trattasi. Con la sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), la Corte ha dichiarato che la Repubblica di Malta, avendo adottato tale regime derogatorio, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 5, lettere a) ed e), e dell'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), di detta direttiva.

26 A seguito di tale sentenza, la Repubblica di Malta ha adottato il 19 ottobre 2020, sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147, il regime derogatorio ai fini della ricerca menzionato ai punti da 11 a 17 della presente sentenza, volto a consentire la cattura mediante trappole delle sette specie di fringillidi di cui trattasi. Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida, affermando che tale regime era incompatibile con l'articolo 5 e l'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva e non era giustificato ai fini della ricerca ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva. Per quanto concerne quest'ultima disposizione, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica di Malta non avesse dimostrato che tale regime derogatorio era stato adottato a causa dell'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, e che essa non avesse dimostrato neppure che detto regime perseguiva un autentico obiettivo di ricerca.

27 Con lettera del 3 febbraio 2021, la Repubblica di Malta ha risposto che il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020 soddisfaceva le condizioni di cui all'articolo 9 della direttiva 2009/147.

28 Ritenendo insoddisfacenti gli argomenti dedotti dalla Repubblica di Malta in risposta alla diffida, la Commissione ha trasmesso, il 9 giugno 2021, un parere motivato a tale Stato membro, invitandolo ad adottare le misure necessarie a conformarsi a tale parere entro il termine di un mese dalla sua notifica.

29 Il 14 ottobre 2021 il Ministro ha abrogato le norme quadro del 2020 «fatta salva la validità di tutte le azioni e le omissioni intervenute ai sensi di tali norme».

30 Il 19 ottobre 2021 il Ministro ha adottato il regime derogatorio ai fini della ricerca menzionato ai punti da 18 a 22 della presente sentenza, per il periodo dal 20 ottobre al 20 dicembre 2021. Con la dichiarazione del 2022, tale Ministro ha aperto un altro «periodo di ricerca» decorrente dal 20 ottobre al 20 dicembre 2022.

Sul ricorso

31 La Commissione afferma che, posto che le norme quadro del 2020 e del 2021 nonché le dichiarazioni del 2020, del 2021 e del 2022 configurano la medesima condotta, occorre considerarle come un unico regime derogatorio ai fini della ricerca alla luce delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147. La Commissione osserva che la Repubblica di Malta non ha contestato che tale regime è incompatibile con i divieti previsti all'articolo 5, lettera a), e all'articolo 8, paragrafo 1, letti in combinato disposto con l'allegato IV, lettera a), della direttiva 2009/147, e considera che tale Stato membro non ha dimostrato che le condizioni prescritte per la deroga stabilite all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva erano soddisfatte. In primo luogo, la Repubblica di Malta non dimostrerebbe che detto regime persegue un obiettivo di ricerca. In secondo luogo, tale Stato membro non motiverebbe l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti. In terzo luogo, esso non dimostrerebbe l'assenza di tali altre soluzioni.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

32 La Repubblica di Malta eccepisce l'irricevibilità del ricorso, poiché esso si fonda su un parere motivato che è stato prontamente seguito da una modifica sostanziale del quadro giuridico nazionale, che il ricorso confonde con il quadro giuridico previgente. Ad avviso di tale Stato membro, la mancanza di chiarezza per quanto riguarda l'oggetto e la portata del ricorso nuocerebbe all'esercizio di diritti della difesa. La Commissione non chiarirebbe nel suo ricorso se le sue censure riguardino il quadro giuridico in vigore alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato o il quadro giuridico attualmente vigente.

33 La Repubblica di Malta rileva che, sebbene la Commissione tenti di minimizzare, nel suo ricorso, l'entità delle modifiche apportate con le norme quadro del 2021, tali modifiche hanno natura sostanziale, con la conseguenza che il quadro giuridico che ne risulta non è «praticamente identico» a quello derivante dalle norme quadro del 2020. Al contrario, il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2021 avrebbe risposto alle preoccupazioni espresse dalla Commissione e avrebbe modificato in modo rilevante più aspetti fondamentali del regime previgente.

34 La Repubblica di Malta sostiene in proposito di non essere in grado di comprendere se gli inadempimenti presi in considerazione dalla Commissione nel suo ricorso riguardino il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020 o quello adottato nel 2021. Lo stesso varrebbe per quanto riguarda la censura della Commissione vertente sulla scelta di non coinvolgere esperti ornitologi, posto che tale istituzione non chiarirebbe se tale censura concerna il primo o il secondo di tali regimi, laddove quest'ultimo avrebbe apportato miglioramenti sostanziali allo scopo di coinvolgere ornitologi competenti e di integrarli pienamente nel progetto di ricerca, affinché i dati raccolti siano correttamente analizzati, trattati ed estrapolati.

35 Nella sua replica, la Commissione osserva che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i ricorsi per inadempimento possono estendersi a fatti successivi al parere motivato, a condizione che siano della medesima natura di quelli considerati in tale parere e configurino lo stesso comportamento, ipotesi che ricorre nel caso di specie. Nel caso di specie, il parere motivato del 9 giugno 2021 prenderebbe in considerazione il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato

nel 2020. La Commissione afferma che nel suo ricorso aveva preso in considerazione tale regime, il quale era stato prorogato dal regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2021 e dalla dichiarazione del 2022.

36 A tal riguardo, la Commissione rileva che taluni elementi fondamentali del regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020 che non soddisfacevano, in base al parere motivato, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147, sono stati mantenuti nel regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2021 in vigore al momento della proposizione del ricorso in esame. Tale sarebbe in particolare l'ipotesi che ricorre per quanto concerne l'obiettivo della raccolta di informazioni sulle popolazioni di riferimento delle sette specie di fringillidi di cui trattasi, le condizioni per il rilascio delle licenze e l'ambito di applicazione di tale regime.

37 Tale continuità sarebbe dimostrata dal fatto che, in forza delle norme quadro del 2021, talune licenze sarebbero state concesse sulla base di domande presentate conformemente alle norme quadro del 2020. Per questo motivo, queste ultime sarebbero state abrogate «fatta salva la validità di tutte le azioni e le omissioni intervenute ai sensi di tali norme».

38 La Commissione considera che, contrariamente all'argomento della Repubblica di Malta in base al quale esiste un nuovo «organismo di regolamentazione composto da accademici accreditati, ornitologi qualificati e analisti di dati», l'organismo di regolamentazione responsabile della ricerca resta, in realtà, la WBRU, che già svolgeva tale funzione in base alle norme quadro del 2020. La possibilità recentemente introdotta per la WBRU di designare esperti scientifici o ornitologi sembrerebbe di scarsa rilevanza pratica.

39 Inoltre, la Repubblica di Malta non indicherebbe in che modo la possibilità di introdurre parametri prestabiliti, le norme sulla constatazione dell'assenza di altre soluzioni, le norme sulla dichiarazione degli uccelli catturati mediante trappole e le condizioni applicabili ai siti di ricerca modificherebbero in modo sostanziale la natura del regime derogatorio ai fini della ricerca del 2020.

40 La Commissione respinge l'affermazione della Repubblica di Malta in base alla quale il ricorso non individua in modo preciso le misure nazionali all'origine dell'inadempimento fatto valere. Il ricorso chiarirebbe che il regime derogatorio ai fini della ricerca contestato include «[le] norme quadro del 2020, (...) la dichiarazione del 2020, [le] norme quadro del 2021 e [le] dichiarazioni del 2021 e del 2022 (nonché le misure future del medesimo tipo che configurino lo stesso comportamento)». Tenuto conto di tale oggetto chiaramente definito, i diritti della difesa della Repubblica di Malta non sarebbero stati compromessi.

41 Nella sua controreplica, la Repubblica di Malta sottolinea che l'abrogazione del regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020 e l'adozione di un nuovo regime nel 2021 sono la conseguenza diretta delle indicazioni ad essa fornite dalla Commissione. Tale situazione sarebbe distinta dalla mera prosecuzione, anno dopo anno, della prassi amministrativa contestata nel parere motivato.

42 La Repubblica di Malta afferma che il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2021 è distinto dal regime previgente in quanto ha introdotto nuove procedure, nuovi organi e nuovi attori ed ha rafforzato i meccanismi di implementazione.

43 La Commissione incorrerebbe in errore nel ritenere che la prova della continuità tra il regime derogatorio ai fini della ricerca adottato nel 2020 e quello adottato nel 2021 risieda nel fatto che il primo sarebbe stato abrogato «fatta salva la validità di tutte le azioni e le omissioni intervenute ai sensi di [esso]». L'espressione «fatta salva», frequente nella normativa maltese, avrebbe lo scopo di garantire che i procedimenti giurisdizionali pendenti non siano incisi dall'abrogazione di leggi previgenti.

44 Inoltre, l'oggetto del ricorso della Commissione sarebbe talmente ampio da impedire alla Repubblica di Malta di sviluppare una difesa mirata. Il fatto che la Commissione confonda i regimi derogatori ai fini della ricerca adottati nel 2020 e nel 2021 creerebbe una incertezza giuridica che impedirebbe a tale Stato membro di sviluppare una difesa adeguata sulla base di norme contestate definite in modo chiaro.

Giudizio della Corte

45 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'oggetto di un ricorso per inadempimento, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e mezzi di detto parere (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

46 Nel caso di specie, nell'ambito del ricorso in esame, come nel parere motivato del 9 giugno 2021, la Commissione fa valere che la Repubblica di Malta, adottando un regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi delle sette specie di fringillidi di cui trattasi, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/147, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva, sulla base del rilievo che la Repubblica di Malta, in primo luogo, non dimostra che il suo regime derogatorio persegue un obiettivo di ricerca, nella misura in cui tale regime non è fondato su metodi scientifici, dà luogo ad un'applicazione difettosa, persegue un obiettivo estraneo alla conservazione e, in ogni caso, è inadeguato al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato; in secondo luogo, non fornisce alcuna motivazione in merito all'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e, in terzo luogo, non dimostra l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti.

47 Di conseguenza, il ricorso in esame si basa sui medesimi motivi e mezzi del parere motivato del 9 giugno 2021.

48 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 40 e giurisprudenza ivi citata), vale a dire, nel caso di specie, il 9 luglio 2021.

49 Tuttavia, nella misura in cui il ricorso in esame mira a denunciare un inadempimento sistematico e continuato delle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/147, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva, occorre ricordare che non può escludersi, in linea di principio, la produzione di elementi complementari, nella fase procedurale dinanzi alla Corte, che siano intesi a dar prova della generalità e della persistenza dell'asserito inadempimento (v., per analogia, sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

50 In particolare, la Corte ha già avuto occasione di precisare che l'oggetto di un ricorso per inadempimento può estendersi a fatti successivi al parere motivato purché essi siano della medesima natura di quelli considerati in tale parere e configurino lo stesso comportamento [sentenza del 7 settembre 2023, Commissione/Italia (Valori limite – Arsenico e floruro), C-197/22, EU:C:2023:642, punto 53 e giurisprudenza ivi citata].

51 Nel caso di specie, pur essendo pacifico che le norme quadro del 2021 hanno introdotto modifiche rispetto alle norme quadro del 2020, non risulta che tali modifiche siano pertinenti ai fini del ricorso in esame.

52 Infatti, quest'ultimo è volto a far accertare che il regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi delle sette specie di fringillidi di cui trattasi viola gli obblighi derivanti dalle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/147, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva, sulla base del rilievo che la Repubblica di Malta, in primo luogo, non dimostra che tale regime persegue un obiettivo di ricerca, in quanto tale regime non è fondato su metodi scientifici, dà luogo ad un'applicazione difettosa, persegue un obiettivo estraneo alla conservazione e, in ogni caso, è inadeguato al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato; in secondo luogo, non fornisce alcuna motivazione in merito all'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e, in terzo luogo, non dimostra l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti. Orbene, il semplice fatto che la Repubblica di Malta abbia modificato il quadro giuridico adottando nuove procedure, nuovi organi nonché nuovi attori chiamati a partecipare al tale regime e che siano stati rafforzati i meccanismi necessari alla sua implementazione non è, a motivo della sua genericità e in mancanza di elementi più precisi, tale da dimostrare che il regime derogatorio ai fini della ricerca del 2021 costituisce, alla luce dell'oggetto del ricorso in esame, un regime derogatorio nuovo che differisce in modo sostanziale da quello previgente.

53 Inoltre, l'affermazione della Repubblica di Malta secondo cui il regime derogatorio contestato non è chiaramente definito nel ricorso è anch'essa infondata. Infatti, il regime derogatorio considerato dal ricorso include le norme quadro del 2020, la dichiarazione del 2020, le norme quadro del 2021 e le dichiarazioni del 2021 e del 2022 nonché le misure future del medesimo tipo che configurino lo stesso comportamento, risultando quest'ultima precisazione priva di oggetto nel caso di specie, dato che la Commissione non ha esteso l'oggetto del suo ricorso a misure successive alla dichiarazione del 2022.

54 In tal senso, i diritti della difesa della Repubblica di Malta non sono stati violati. A tal riguardo occorre, inoltre, rilevare che la Repubblica di Malta ha potuto, come risulta dalle sue memorie, sviluppare una serie di argomenti circostanziati alla luce delle censure e degli argomenti dedotti dalla Commissione.

55 Di conseguenza, il ricorso è ricevibile.

Sul motivo vertente sul difetto di motivazione concernente l'assenza di «altre soluzioni soddisfacenti», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147

Argomenti delle parti

56 La Commissione sottolinea che le norme quadro del 2020 e del 2021 non contengono alcuna motivazione relativa all'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e si limitano a rimetterne la valutazione al Ministro allorché egli decide di aprire «periodi di ricerca» mediante dichiarazioni.

57 Nelle sue dichiarazioni del 2020, del 2021 e del 2022, il Ministro avrebbe affermato che non esistevano «altre soluzioni soddisfacenti», senza fornire una motivazione sufficientemente chiara tale da soddisfare i requisiti di certezza del diritto. Tali dichiarazioni descriverebbero l'obiettivo del regime derogatorio ai fini della ricerca, che sarebbe costituito dalla raccolta dei dati concernenti il controllo degli anelli allo scopo di determinare la popolazione di riferimento delle sette specie di fringillidi di cui trattasi sul territorio della Repubblica di Malta. Tuttavia, né tali dichiarazioni né i documenti menzionati nelle note a piè di pagina di esse chiarirebbero perché il Ministro abbia deciso di perseguire tale obiettivo mediante la concessione di licenze a migliaia di dilettanti, anziché con altri mezzi, come la partecipazione di scienziati competenti.

58 Il Ministro non spiegherebbe in alcun modo le ragioni per le quali la Repubblica di Malta avrebbe deciso di non coinvolgere gli inanellatori di uccelli facenti parte del programma nazionale di inanellamento o di non ricorrere ad altri mezzi scientifici consolidati, quali i censimenti delle popolazioni di uccelli correntemente utilizzati, per rimediare alla mancanza di dati constatata.

59 Inoltre, la Repubblica di Malta non avrebbe motivato l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, posto che né le dichiarazioni del 2020, del 2021 e del 2022, né le raccomandazioni del comitato ornitologico, né le relazioni della WBRU, cui farebbe riferimento la Repubblica di Malta, tratterebbero la questione se la partecipazione di scienziati autentici costituisca un'altra soluzione soddisfacente.

60 La Repubblica di Malta replica che le norme quadro del 2020 e del 2021 nonché le dichiarazioni del 2020, del 2021 e del 2022 forniscono una motivazione sufficiente per giustificare l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti. In primo luogo, l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti sarebbe imposta in modo esplicito dall'articolo 9 della direttiva 2009/147. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, delle norme quadro del 2021, lo studio di ricerca dovrà garantire, dopo lo svolgimento di una valutazione e di un'analisi, che «non esistano altre soluzioni soddisfacenti». In terzo luogo, nell'ambito del regime derogatorio ai fini della ricerca del 2021 nonché nel corso dei «periodi di ricerca» del 2020, del 2021 e del 2022, le misure adottate avrebbero fornito tutte le informazioni pertinenti per giustificare l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti. In particolare, la dichiarazione del 2020 conterrebbe un riferimento esplicito alle raccomandazioni del comitato ornitologico nonché riferimenti al ritrovamento degli anelli nel corso del periodo dal 1920 al 2018 e alla relazione sulla selettività e sulla dimensione delle maglie presentata dal WBRU. Tali relazioni sarebbero integrate in detta dichiarazione e fornirebbero le informazioni sul contesto rilevanti nonché dati scientifici precisi, che giustificherebbero l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti.

Giudizio della Corte

61 In via preliminare, occorre ricordare che, come risulta, in particolare, dall'articolo 1 della direttiva 2009/147, la conservazione degli uccelli costituisce l'obiettivo principale di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 17 marzo 2021, One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, punto 34). In tal senso, in forza dell'articolo 5, paragrafi a) ed e), di tale direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli di cui a detto articolo 1, che comprenda in particolare il divieto di ucciderli o di catturarli deliberatamente con qualsiasi metodo, nonché di detenere gli uccelli delle specie di cui sono vietate la caccia e la cattura.

62 Conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, per quanto riguarda, segnatamente, la cattura degli uccelli, 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), della medesima direttiva, che menziona, tra l'altro, le reti e le trappole.

63 L'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147 dispone che sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono segnatamente derogare a dette disposizioni, in particolare ai fini della ricerca.

64 A tal riguardo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, al fine di consentire alle autorità competenti di ricorrere alle deroghe previste all'articolo 9 della direttiva 2009/147 solo in modo conforme al diritto dell'Unione, il quadro legislativo e regolamentare nazionale deve essere concepito in modo che l'attuazione delle disposizioni in deroga ivi enunciate risponda al principio di certezza del diritto. Pertanto, la normativa nazionale applicabile in tale materia deve enunciare i criteri di deroga in modo chiaro e preciso ed imporre alle autorità responsabili della loro applicazione di tenerne conto (sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punto 47).

65 Si deve altresì sottolineare, trattandosi di un regime eccezionale, come quello previsto all'articolo 9 della direttiva 2009/147, che deve essere di stretta interpretazione e far gravare l'onere di provare la sussistenza dei requisiti prescritti, per ciascuna deroga, sull'autorità che ne prende la decisione, che gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentesi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui a tale articolo (sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punto 47). Inoltre, risulta dalle disposizioni dell'articolo 9 della direttiva 2009/147, che fanno riferimento al controllo rigoroso della deroga prevista in tale articolo e al carattere selettivo delle catture, come del resto dal principio generale di proporzionalità, che la deroga ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2009/147 di cui uno Stato membro intende avvalersi dev'essere proporzionata alle necessità che la giustificano [sentenza del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio), C-217/19, EU:C:2020:291, punti 66 e 67 nonché giurisprudenza ivi citata].

66 Incombe quindi alla Repubblica di Malta dimostrare, nel rispetto dei presupposti enunciati dalla giurisprudenza considerata ai punti 64 e 65 della presente sentenza, che le condizioni prescritte per la deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147, su cui essa si è fondata, sono soddisfatte.

67 Occorre rilevare che la normativa maltese enuncia i criteri di deroga in modo chiaro e preciso e impone alle autorità responsabili della loro applicazione di tenerne conto. Infatti, come menzionato ai punti 8, 14 e 20 della presente sentenza, l'articolo 9 delle norme sulla conservazione degli uccelli selvatici traspone, in sostanza, l'articolo 9 della direttiva 2009/147, mentre l'articolo 4 delle norme quadro del 2020 e l'articolo 8 delle norme quadro 2021 impongono al Ministro di verificare, all'apertura di un periodo di ricerca, che non sussistano altre soluzioni soddisfacenti.

68 Per contro, è giocoforza rilevare che le dichiarazioni del 2020, del 2021 e del 2022 che autorizzano la cattura mediante trappole di esemplari delle sette specie di fringillidi di cui trattasi durante i «periodi di ricerca» nel 2020, 2021 e 2022 non sono conformi all'articolo 9 della direttiva 2009/147.

69 In effetti, tali dichiarazioni, sebbene menzionino l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e pur facendo un riferimento esplicito alle raccomandazioni del comitato ornitologico, non contengono alcuna motivazione precisa e adeguata in merito a tale assenza. In particolare, in dette dichiarazioni non sono neppure menzionati altri metodi scientifici di ricerca comuni in ambito ornitologico, per confermarli o per scartarli.

70 Ne consegue che il motivo di ricorso vertente sull'assenza di motivazione, nel regime derogatorio adottato dalla Repubblica di Malta, in merito all'inesistenza di «altre soluzioni soddisfacenti», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147, è fondato in diritto e deve, quindi, essere accolto.

71 Tenuto conto di tale constatazione, non risulta necessario, nel caso di specie, esaminare i motivi vertenti, rispettivamente, sulla mancata dimostrazione dell'inesistenza di altre soluzioni soddisfacenti nonché sul fatto che il regime derogatorio maltese non persegue fini di ricerca, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2009/147 (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punto 53).

72 Tenuto conto dell'insieme delle suesposte considerazioni, si deve constatare che la Repubblica di Malta, adottando un regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi di sette specie di fringillidi selvatici, vale a dire il fringuello (*Fringilla coelebs*), il fanello (*Carduelis cannabina*), il cardellino (*Carduelis carduelis*), il verdone (*Carduelis chloris*), il frosone (*Coccothraustes coccothraustes*), il verzellino (*Serinus serinus*) e il lucherino (*Carduelis spinus*), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/147, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di quest'ultima.

Sulle spese

73 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica di Malta, rimasta sostanzialmente soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica di Malta, adottando un regime derogatorio che consente la cattura di esemplari vivi di sette specie di fringillidi selvatici, vale a dire il fringuello (*Fringilla coelebs*), il fanello (*Carduelis cannabina*), il cardellino (*Carduelis carduelis*), il verdone (*Carduelis chloris*), il frosone (*Coccothraustes coccothraustes*), il verzellino (*Serinus serinus*) e il lucherino (*Carduelis spinus*), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva.**

2) **La Repubblica di Malta è condannata alle spese.**

Firme