CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO
presentate il 18 ottobre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il 6 febbraio 1986, le autorità competenti della Repubblica francese rilasciavano licenze d'importazione per circa 6 000 pelli di gatti selvatici delle specie *Felis geoffroyi* e *Felis wiedii* provenienti dalla Bolivia, richiamandosi a licenze d'esportazione rilasciate dalle autorità boliviane il 5 agosto 1985.

2. La Commissione delle Comunità europee ritiene che in tal modo la Repubblica francese sia venuta meno agli obblighi impostile dal regolamento (CEE) del Consiglio, 3 dicembre 1982, n. 3626, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (GU L 384, pag. 1). Questa convenzione è indicata come « convenzione di Washington » o « Cites ».

3. Il regolamento n. 3626/82 è stato adottato per coordinare le misure di politica commerciale in quanto la maggioranza degli Stati membri sono parti della convenzione anche se la Comunità in quanto tale non lo è. Esso prevede, segnatamente, la concessione da parte degli Stati membri di diversi certificati e licenze, allo scopo di garantire un adeguato controllo del commercio delle specie elencate dalla convenzione, a condizioni più o meno rigorose a seconda della specie interessata.

4. All'epoca dei fatti, i gatti selvatici delle specie *Felis geoffroyi* e *Felis wiedii* erano elencati all'allegato C, parte 2, del regolamento e ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento potevano essere importati solo dopo la concessione di una licenza d'importazione in conformità alle condizioni di cui all'art. 10, n. 1, lett. b), del medesimo regolamento che così recita:

« Le licenze d'importazione previste all'art. 3, paragrafo 2, sono concesse soltanto se:

— è evidente o è dimostrato in modo attendibile dal richiedente che la cattura o la raccolta dell'esemplare nel suo ambiente naturale non influisce negativamente sulla conservazione della specie, né sull'area di distribuzione delle relative popolazioni;

— il richiedente dimostra con documenti rilasciati dalle competenti autorità del paese d'origine che l'esemplare è stato procurato conformemente alle normative per la tutela della specie in causa;

— in caso d'importazione di un animale vivo, il richiedente dimostra che il destinatario previsto dispone degli impianti adatti per una sistemazione e per le abitudini delle specie e che sono garantite le cure adatte;

* Lingua originale: il francese.

— non si oppongono altre esigenze in materia di conservazione della specie.

Le licenze sono eventualmente corredate di disposizioni complementari per garantire l'osservanza di tali condizioni ».

5. La Commissione ritiene che la convenuta abbia rilasciato le licenze d'importazione di cui trattasi senza che ricorressero i requisiti di cui all'art. 10, n. 1, lett. b), ed illustra a sostegno della sua tesi le circostanze in cui la decisione è stata presa.

6. L'amministrazione francese competente rilasciava i documenti di cui trattasi il 6 febbraio 1986, ma detti documenti rinviano a licenze d'importazione rilasciate dalle autorità boliviane il 5 agosto 1985. Ora la Commissione ricorda che in quel momento considerevoli difficoltà ostacolavano in Bolivia il funzionamento di quanto previsto dalla convenzione, il che aveva portato all'adozione, il 30 aprile 1985, nell'ambito della quinta conferenza delle parti contraenti della convenzione, tenutasi a Buenos Aires, di una risoluzione con cui si raccomandava alle parti:

« qualora il governo boliviano non abbia dimostrato al comitato permanente, entro 90 giorni, di aver adottato le misure necessarie per porre in atto adeguatamente la convenzione, di non accettare le spedizioni di esemplari Cites accompagnate da documenti boliviani o di esemplari dichiarati originari della Bolivia, fino a che il governo di questo paese abbia dimostrato, alla conferenza delle parti o al comitato permanente, di aver adottato tutte le misure a lui possibili per applicare in modo adeguato la convenzione ».

7. Dopo l'adozione di questa risoluzione e, a quanto pare, dopo aver consultato gli Stati membri rappresentati alla conferenza, la Commissione inviava il giorno stesso alle autorità amministrative della Cites negli Stati membri un telex per cui non si sarebbero più dovute concedere licenze d'importazione per gli esemplari boliviani interessati.

8. Soltanto durante la riunione di Losanna, dal 28 ottobre al 1° novembre 1985, il comitato permanente della Cites riteneva che i provvedimenti adottati nel frattempo dal governo boliviano fossero sufficienti. Chiedeva pertanto alla segreteria di invitare le parti contraenti che avessero imposto un divieto d'importazione di esemplari provenienti dalla Bolivia a sospendere detto provvedimento. Il 17 dicembre 1985 la segreteria notificava alle parti queste conclusioni.

9. Il comitato della Cites della Comunità, organo costituito dall'art. 19 del regolamento per garantirne l'applicazione, ha dal canto suo discusso della situazione nella riunione dal 12 al 14 novembre 1985.

10. Dopo quest'ultima riunione veniva redatto un progetto di conclusioni per cui gli Stati membri, dopo aver consultato la loro autorità scientifica, potevano ritenere che i requisiti di cui all'art. 10, n. 1, lett. b), e quelli per le importazioni di esemplari dell'appendice II ricorressero per le importazioni provenienti dalla Bolivia nell'ambito del sistema di quote e di altre misure d'applicazione concordate tra il governo boliviano e la segreteria della Cites. Il progetto

dichiara che per quanto riguarda i *Felis geoffroyi* e i *Felis wiedii* non si siano ancora potute stabilire quote, il che significa che la Bolivia non avrebbe rilasciato licenze d'esportazione per le pelli di queste due specie sino al momento in cui i dati scientifici e commerciali necessari non fossero a disposizione. La Commissione informerà gli Stati membri di tutte le decisioni prese a questo proposito. Una volta fissate, le quote saranno applicate a tutte le esportazioni tra il 1° maggio 1985 ed il 30 aprile 1986, e non saranno superiori al 50% della media annuale delle esportazioni legalmente effettuate dalla Bolivia durante gli ultimi cinque anni.

11. È certo che taluni Stati membri non hanno approvato il progetto di resoconto. All'udienza, il governo francese ha contestato che si sia trattato durante questa riunione di quote per le due specie di cui trattasi.

12. La Commissione sostiene, dal canto suo, che il disaccordo concerneva unicamente la percentuale del 50%, ma che il principio della soluzione indicata nel progetto di resoconto era stato accettato e che la ripresa delle importazioni non era pertanto ancora possibile.

13. La Commissione ritiene perciò che l'autorità francese competente per il rilascio delle licenze d'importazione non abbia ragionevolmente potuto concludere che la domanda controversa soddisfacesse ai requisiti di cui al citato art. 10, n. 1, lett. b).

14. Il governo francese si oppone a questa tesi sostenendo che la domanda controversa è stata soddisfatta nel febbraio 1986, cioè dopo che le autorità della Cites avevano modificato la citata risoluzione dell'aprile 1985.

15. A mio parere, l'estratto del resoconto della riunione del comitato permanente della Cites svoltasi a Losanna dal 28 ottobre al 1° novembbre 1985 è assai ambiguo. Se ne potrebbe dedurre che la citata risoluzione 30 aprile 1985 dovrebbe ritenersi ormai abrogata, in ogni caso per quanto concerne le esportazioni accompagnate da certificati boliviani rilasciati dopo questa riunione. Ad esclusione delle pelli di caimani [v. punto 5 della « Notification to the parties » (notificazione alle parti) 17 dicembre 1985], la sospensione del divieto d'importare, sollecitata dalla segreteria della Cites, non è infatti motivata con l'istituzione di quote ma con le « misure significative » già adottate dal governo boliviano, cioè una nuova disciplina vietante l'esportazione o la riesportazione di animali vivi, l'istituzione di un comitato ad alto livello per controllare l'applicazione della Cites, i provvedimenti già adottati per ottenere consulenze scientifiche e l'accordo delle autorità boliviane di sottoporre alla segreteria copia di tutte le licenze d'esportazione (v. il secondo e terzo capoverso dell'estratto del resoconto). La lettera di notifica dell'estratto del resoconto ricorda anche, tra i nuovi elementi, il fatto che ormai i permessi Cites boliviani dovevano essere firmati dal jefe nacional de vida silvestre, autorità amministrativa, *e* dal direttore generale del Centro de desarrollo forestal, autorità scientifica (sottolineato nell'originale, cioè al punto 4 della « Notification to the parties »).

16. D'altro lato, emerge da un documento inserito nel fascicolo dalla Commissione in udienza (brano in lingua inglese che appare nel « Vermerk » del BMU del 4 settembre 1986) che la segreteria della Cites era del parere che, poiché il comitato permanente aveva soltanto discusso sulla situazione dei caimani e nessun limite era stato stabilito per l'esportazioni di pelli di gatti selvatici, le importazioni di queste pelli avrebbero do-

vuto essere vietate fino a che non fossero state disponibili le conclusioni di uno studio in loco (« field study ») a proposito di queste specie.

17. Ritengo tuttavia che la reale portata dei risultati della riunione di Losanna non abbia rilevanza alcuna per la soluzione della presente controversia. È certo infatti che le spedizioni di pelli selvatiche per cui le autorità francesi hanno rilasciato licenze d'importazione erano accompagnate da licenze di esportazione boliviane 5 agosto 1985 e dunque rilasciate durante il periodo in cui la conferenza della Cites aveva chiesto di sospendere le importazioni (il periodo di 90 giorni di cui si tratta nella risoluzione 30 aprile 1985 era infatti scaduto il 30 luglio 1985 senza che il governo boliviano avesse preso misure ritenute soddisfacenti dalla autorità della Cites). Inoltre e soprattutto, il che è controverso nella presente causa, l'osservanza dell'art. 10, n. 1, lett. b), del regolamento del Consiglio n. 3626/82 impone agli Stati membri obblighi più rigorosi di quelli stabiliti dalla convenzione di Washington. Quest'ultima, all'art. 14, consente infatti alle parti contraenti di adottare misure interne più rigorose rispetto alle condizioni di commercio, cattura, ecc., delle specie indicate dalla convenzione, misure che possono arrivare fino al loro totale divieto.

18. Su questa base, la Comunità decideva segnatamente di trattare talune specie elencate all'appendice II della convenzione di Washington come se fossero elencate all'appendice I: sono le specie indicate all'allegato C, parte prima, del regolamento. In secondo luogo, mentre per la convenzione l'importazione delle specie elencate all'appendice II è soggetta soltanto alla presentazione del permesso di esportazione (articolo IV), quella delle specie di cui all'allegato C, parte seconda, del regolamento è subordinata inoltre all'ottenimento di una licenza d'importazione. Ora, le specie *Felis geoffroyi* e le *Felis wiedii*, che, a quel tempo, erano elencate all'appendice II della convenzione [1], sono state elencate all'allegato C, parte II, del regolamento.

19. In terzo luogo, i requisiti di cui all'art. 10 del regolamento per la concessione della licenza d'importazione sono più rigidi di quelli voluti dagli articoli III e IV della convenzione per il rilascio dei permessi d'esportazione. Ai sensi di queste disposizioni, l'autorità scientifica dello stato di esportazione deve emanare il parere che l'esportazione « non nuoce alla *sopravvivenza* della specie ». Ai sensi dell'art. 10 del regolamento, al contrario, deve essere « *evidente* (...) che la cattura dell'esemplare (...) *non influisce negativamente* sulla *conservazione* delle specie, né *sull'area di distribuzione* delle relative popolazioni [2] ».

20. Si tratta allora di risolvere la questione se, quanto alla spedizione di pelli accompagnata da una licenza d'esportazione concessa prima dell'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti adottati dal governo boliviano, l'autorità nazionale competente potesse ritenere che la condizione appena citata fosse soddisfatta ed, inoltre, che il richiedente avesse fornito la prova, mediante documenti rilasciati dalle autorità competenti del paese d'origine, che l'esemplare era stato acquistato in conformità alla normativa di tutela della specie interessata. A mio parere ciò non si è verificato.

1 — Sono state trasferite in seguito all'appendice I della convenzione.

2 — Non vi è alcuna sottolineatura nell'originale.

21. Il sesto ed il settimo « considerando » della risoluzione della conferenza delle parti contraenti della Cites 30 aprile 1985 ricordano infatti:

« (il) limitato successo di tutti gli sforzi effettuati dalla segreteria della convenzione presso il governo della Repubblica di Bolivia affinché esso assuma le responsabilità dalla ratifica di quest'accordo internazionale »

e

« l'inquietudine manifestata dai paesi della regione, in particolare da alcuni paesi confinanti con la Bolivia, che vedono le loro risorse naturali direttamente messe in pericolo dal commercio illegale, sempre più rilevante ed atto a distruggere la fauna e la flora selvatiche originari di questi paesi ».

22. Questi elementi sono stati ritenuti a tal punto allarmanti da indurre la conferenza delle parti contraenti della Cites ad adottare il 30 aprile 1985 la raccomandazione citata al precedente punto 6. Nella stessa risoluzione, la conferenza:

« accetta l'impegno del governo boliviano di ridurre le esportazioni Cites per ciascuna delle specie, al 50% della media degli ultimi cinque anni ».

23. Ritengo che tenuto conto di questa risoluzione e delle discussioni avvenute a Buenos Aires tra gli Stati membri dopo l'adozione della risoluzione, delle delibere del comitato permanente della Cites a Losanna (dal 28 ottobre al 1° novembre 1985) nonché di quelle del comitato della CEE a Bruxelles (dal 12 al 14 novembre 1985), *non era più possibile* per l'autorità competente al rilascio di licenze d'esportazione *ritenere evidente* che la cattura di gatti selvatici avvenuta in Bolivia nella primavera o nell'estate 1985 (dato che la licenza d'esportazione risaliva al 5 agosto) non avesse influito negativamente né sulla conservazione delle specie interessate né sull'area di distribuzione delle popolazioni interessate di queste specie. Tenuto conto di quanto affermato alla conferenza delle parti contraenti dell'aprile 1985 a proposito della carenza dei controlli effettuati in Bolivia e della scoperta di numerose false licenze Cites boliviane (allegato 13 al ricorso), non era più certo che ricorresse il requisito di cui al secondo trattino dell'art. 10, n. 1, lett. b).

Non posso pertanto accettare la tesi del governo francese secondo cui la concessione delle licenze di cui trattasi era forse *inopportuna* in quanto le condizioni per cui avrebbero potuto ricominciare le importazioni di felini provenienti dalla Bolivia venivano ancora discusse tra la segreteria della Cites e questo paese, ma determinante era unicamente il parere positivo dell'autorità scientifica nazionale.

25. Il regolamento non subordina il rilascio della licenza d'importazione al parere dell'autorità scientifica nazionale del paese d'importazione, che l'art. 10 neppure menziona. Dispone soltanto, all'art. 8, che « le competenti autorità » degli Stati membri rilasciano la licenza alle condizioni stabilite dall'art. 10. La convenzione di Washington prevede il parere dell'autorità scientifica dello stato d'importazione solo per le specie dell'appendice I [v. l'art. III, n. 3, lett. a), in contrapposizione all'art. IV, n. 4]. La tesi del governo francese può anche, al limite,

contestare il carattere normativo dell'art. 10, n. 1, lett. b), che rischia di diventare una semplice disposizione procedurale di rinvio al parere dell'autorità scientifica nazionale. Occorre notare che il parere scientifico di cui qui trattasi non alludeva in alcun modo ai così rigidi criteri dell'art. 10 del regolamento.

26. Nel caso di specie l'autorità competente a rilasciare le licenze non doveva tener conto del parere favorevole dell'autorità scientifica né concedere le licenze d'importazione in base agli elementi sopra esposti, che d'altronde non erano probabilmente noti all'autorità scientifica internazionale.

27. Propongo pertanto di accogliere il ricorso della Commissione e solo per mero tuziorismo mi pronuncio anche sugli altri argomenti esposti dalle parti nella presente controversia.

28. La convenuta afferma che la Commissione non censura, in realtà, la trasgressione del regolamento n. 3626/82 ma piuttosto il fatto che non si sia accolta la raccomandazione della conferenza Cites, mentre l'obbligatorietà di quest'atto non è affatto certa. La Commissione tenta di attribuirle efficacia vincolante in forza del citato telex 30 aprile 1985.

29. Non accetto questa tesi. Infatti la ricorrente deduce con chiarezza che il telex di cui trattasi era solo un avvertimento per far conoscere agli Stati membri che, a parere della Commissione, le condizioni di cui all'art. 10, n. 1, lett. b), non erano più soddisfatte a quel punto. Questo telex non può essere ritenuto il fondamento giuridico delle censure della Commissione.

30. Il governo francese sostiene poi che la vera censura della Commissione verte sul fatto che non sia stata seguita la procedura di concertazione proposta dalla Commissione ai membri del comitato Cites della Comunità per garantire l'applicazione uniforme delle condizioni dell'art. 10 da parte degli Stati membri ma non adottata dal comitato.

31. Nella replica (punto 6) la Commissione precisa tuttavia di non censurare in alcun modo la convenuta per non essersi servita della procedura di concertazione. La Commissione contesta parimenti di aver censurato la Francia per non aver tenuto conto della posizione delle autorità belghe che, nell'aprile 1985, avevano ritenuto che fosse minacciata la sopravvivenza dei gatti selvatici di cui trattasi. Stando così le cose non occorre approfondire questi aspetti della controversia.

32. La convenuta sostiene inoltre che spettava alla Commissione, qualora avesse ritenuto che non ricorressero i requisiti di cui all'art. 10, emanare i divieti necessari servendosi dell'art. 21, n. 1, lett. b), del citato regolamento. Per cui:

« secondo la procedura definita ai paragrafi 2 e 3, il comitato (...) fissa le condizioni uniformi per il rilascio dei documenti di cui agli articoli 10 e 11 ».

La Commissione ritiene parimenti che questo testo consenta effettivamente di emanare siffatti divieti. Tuttavia, proprio come la

convenuta, essa si rifà solo all'esistenza di un regolamento [3], che contempla siffatto divieto.

33. Mi sembra comunque evidente che anche qualora l'art. 21 consenta siffatti divieti specie per specie, esso non subordina certamente il rifiuto del rilascio della licenza d'importazione alla previa adozione di un regolamento della Commissione che vieti le importazioni di cui trattasi. Tutt'al più si potrebbe ritenere che subordina qualsiasi applicazione dell'art. 10 all'entrata in vigore di norme generali e uniformi che specifichino le condizioni che devono soddisfare tutti i certificati di cui all'art. 10. Ora, un regolamento del genere è stato adottato [4]. L'art. 21 non poteva dunque ostare all'applicazione dell'art. 10 nella presente causa.

34. Il governo convenuto sostiene inoltre che il diniego delle licenze d'importazione richieste non sarebbe stato giustificato dal momento che la raccomandazione della conferenza delle parti contraenti e tutte le misure richieste alla Bolivia non erano direttamente legate alla sopravvivenza delle specie, ma piuttosto alla necessità di punire le autorità boliviane per l'applicazione insufficiente della convenzione.

35. Non condivido questo punto di vista. Occorre infatti sottolineare che la convenzione dispone provvedimenti amministrativi solo per garantire la tutela delle specie elencate nelle diverse appendici e detta tutela è dunque indissolubilmente legata all'applicazione di detti provvedimenti. Infatti l'art. II della convenzione dispone proprio che l'appendice II della medesima, da cui sono tratte tutte le specie elencate all'allegato C, parte seconda, del regolamento n. 3626/82, comprende:

« tutte le specie che, pur non essendo necessariamente minacciate di estinzione al momento attuale, potrebbero esserlo in un futuro se il commercio degli esemplari di dette specie non fosse sottoposto a una stretta regolamentazione avente per fine di evitare uno sfruttamento incompatibile con la loro sopravvivenza ».

36. La convenuta sottolinea anche che, nel diritto amministrativo francese, non è possibile ritirare retroattivamente un atto individuale privo di irregolarità e generatore di diritti. Questo rilievo non può tuttavia minimamente influenzare la sussistenza dell'inadempimento contestato, tutt'al più i mezzi per porvi rimedio. Ora, emerge dall'art. 171 del trattato che uno Stato membro di cui la Corte abbia riconosciuto l'inadempimento è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia importa, ed è giurisprudenza costante che la convenuta non può esimersi da un obbligo derivante dal diritto comunitario facendo valere « disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno » [5]. Inoltre, e soprattutto, occorre sottolineare che l'atto individuale di cui trattasi ha trasgredito un regolamento comunitario direttamente efficace in forza dell'art. 189 del trattato e che non può dunque essere ritenuto privo di irregolarità.

3 — V. il regolamento (CEE) della Commissione 2 agosto 1989, n. 2496, relativo al divieto d'importare nella Comunità l'avorio grezzo o lavorato proveniente dall'elefante africano (GU L 240, pag. 5).

4 — V. il regolamento (CEE) della Commissione 28 novembre 1983, n. 3418, recante modalità uniformi per il rilascio e per l'uso di documenti richiesti ai fini dell'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (GU L 344, pag. 1).

5 — V. sentenza 14 giugno 1990, Commissione/Repubblica italiana (causa C-48/89, Racc. pag. I-2425).

37. Per concludere noto che in una lettera allegata dalla Commissione (allegato 9 al ricorso), inviata al ministero dell'ambiente della Repubblica federale di Germania, le autorità francesi hanno ammesso che le licenze di cui trattasi:

« sono state rilasciate dalla Bolivia nell'agosto 1985 durante il periodo di sospensione da parte della Cites di qualsiasi importazione proveniente dalla Bolivia. Per questa ragione la domanda della società Arsi avrebbe dovuto essere respinta ».

38. Avendo la Commissione stessa rinunciato in udienza alla censura concernente la trasgressione degli artt. 5 e 189 del Trattato, vi propongo di dichiarare, per tutte le ragioni sopra esposte che, avendo rilasciato le licenze d'importazione controverse la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 10, n. 1, lett. b), del regolamento del Consiglio n. 3626/82, e di condannare il governo convenuto alle spese.