CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED
presentate il 16 febbraio 2006 [1]

I — Introduzione

1. Le questioni del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia si riferiscono all'art. 9, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE (in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli selvatici» o la «direttiva») [2]. Il giudice del rinvio si chiede quali siano le condizioni in cui le Regioni possono avvalersi del potere di deroga per gli Stati membri di cui all'art. 9, n. 1, lett. c) della direttiva sugli uccelli selvatici.

II — La normativa applicabile

A — *Direttiva 79/409/CEE*

2. La direttiva sugli uccelli selvatici parte dalla premessa che per determinate specie di uccelli, viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri cui si applica il Trattato, si registra una diminuzione della popolazione, il che «rappresenta un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale, in particolare poiché minaccia gli equilibri biologici» (secondo 'considerando'). L'efficace protezione degli uccelli è considerata «un problema ambientale tipicamente transnazionale, che implica responsabilità comuni» (terzo 'considerando'). Lo scopo di tale conservazione è «la protezione a lungo termine e la gestione delle risorse naturali in quanto parte integrante del patrimonio dei popoli europei» e «[il] mantenimento e [l'] adeguamento degli equilibri naturali delle specie entro i limiti di quanto è ragionevolmente possibile» (ottavo 'considerando').

3. Per giungere ad un'efficace protezione, la direttiva prevede tre tipi di disposizioni. In primo luogo, essa contiene un divieto generale di uccidere, catturare, disturbare, detenere e commerciare gli uccelli, nonché un divieto di distruggere, danneggiare o asportare i nidi e le uova (artt. 5 e 6, n. 1). In secondo luogo, con riferimento alle specie di uccelli menzionate nei suoi allegati, essa prevede un'eccezione alle disposizioni generali di divieto menzionate. Così, per le specie

1 — Lingua originale: l'olandese.
2 — GU L 103, pag. 1.

menzionate nell'allegato III può essere consentito il commercio e per quelle menzionate nell'allegato II può essere consentita la caccia, purché siano fissati determinati limiti e condizioni ed essi siano osservati (art. 6, nn. 2-4 e art. 7). Ciò comporta che le disposizioni generali di divieto restano applicabili per le specie di uccelli non menzionate negli allegati o quando non siano stati osservati i limiti e le condizioni stabiliti negli articoli menzionati. In terzo luogo, ai sensi dell'art. 9 della direttiva, gli Stati membri possono derogare ai divieti generali menzionati e alle disposizioni relative, in particolare, al commercio e alla caccia.

4. Ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva, laddove non sussista altra soluzione soddisfacente, gli Stati membri possono derogare agli artt. 5, 6, 7 e 8, per le seguenti ragioni:

a) — «nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica,

— nell'interesse della sicurezza aerea,

— per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque,

— per la protezione della flora e della fauna;

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».

5. L'art. 9, n. 2, stabilisce che nelle deroghe devono essere menzionati:

«— le specie che formano oggetto delle medesime,

— i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati,

— le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono esser fatte,

— l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti, da quali persone,

— i controlli che saranno effettuati».

6. L'art. 9, n. 3, dispone che gli Stati membri inviano ogni anno alla Commissione una relazione sull'applicazione del detto articolo. La Commissione «vigila costantemente affinché le conseguenze di tali deroghe non siano incompatibili con la [detta] direttiva» e «prende adeguate iniziative in merito» (art. 9, n. 4).

B — *Il diritto nazionale*

7. L'art. 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, introdotto mediante l'art. 1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221, recepisce l'art. 9 della direttiva sugli uccelli selvatici nell'ordinamento giuridico italiano. Le diverse disposizioni vengono qui succintamente riportate, per quanto pertinenti.

8. L'art. 19 bis, n. 1, designa le Regioni quali autorità competenti ad adottare le norme che disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva. Nell'applicare tali disposizioni le Regioni sono tenute ad osservare i criteri e le condizioni di cui all'art. 9 della direttiva, nonché i principi e le finalità di cui agli artt. 1 e 2 della direttiva e le altre disposizioni della legge n. 157/92.

9. L'art. 19 bis, n. 2, stabilisce che, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, le deroghe possono essere disposte quando riposano sulle finalità indicate dall'art. 9, n. 1, della direttiva e quando menzionano i requisiti di forma enunciati nell'art. 19 bis, 2.

10. L'art. 19 bis, n. 3, prescrive che le deroghe, quali menzionate nel n. 1, sono applicate per periodi determinati, dopo che le Regioni hanno obbligatoriamente raccolto il parere — non vincolante — dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (in prosieguo: l'«INFS»), o di altri istituti riconosciuti a livello regionale. Le deroghe non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione.

11. L'art. 19 bis, n. 4, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali,

di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei ministri, dopo aver diffidato la regione interessata, può annullare i provvedimenti di deroga da questa posti in essere in violazione delle disposizioni della legge n. 157/92 e della direttiva 79/409/CEE.

III — Fatti e procedimento

12. Il 15 settembre 2003, con deliberazione n. 14250, la Regione Lombardia ha autorizzato la caccia per uccelli delle specie fringuello e peppola nella stagione venatoria 2003/2004. L'Associazione World Wild Life Fund Italia e diverse altre organizzazioni (in prosieguo: le «associazioni per la protezione della natura» o le «ricorrenti») hanno chiesto l'annullamento di tale deliberazione, in quanto essa consente l'uso, quali richiami vivi, dei fringuelli [3] e delle peppole [4], entrambi appartenenti a specie protette.

13. Oltre a ciò, le associazioni per la protezione della natura hanno asserito che l'art. 19 bis della legge n. 157/92 è in contrasto con la direttiva, in quanto attribuisce alle Regioni il potere di stabilire regole per poter invocare le eccezioni previste dalla direttiva sugli uccelli selvatici, senza determinare come debba essere individuato e rispettato il contingente massimo totale di uccelli delle specie protette cacciabile nell'intero territorio nazionale.

14. Le ricorrenti deducono infine che non sussiste un efficace controllo. Le Regioni non si avvalgono di un rigido sistema di controllo per poter verificare se sono state rispettate le prescrizioni riguardanti il numero di uccelli cacciabili.

15. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita che l'art. 19 bis della legge n. 157/92 garantisca un'efficace applicazione dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva. In primo luogo, la determinazione del numero massimo di esemplari cacciabili è affidata ad un parere non vincolante, pur se obbligatorio, dell'INFS o di un altro istituto regionale riconosciuto, senza che sia previsto un sistema idoneo a determinare in modo vincolante un contingente per l'intero territorio nazionale. In secondo luogo, la normativa nazionale non prevede un meccanismo in base al quale possa essere ripartito tra le Regioni il quantitativo fissato di uccelli cacciabili. Il giudice del rinvio si chiede infine se il sistema di controllo della conformità delle disposizioni regionali alla normativa nazionale e comunitaria, in ragione della sua lunga durata risponda ai requisiti di celerità collegati alla necessità di prevenire la caccia illegale nel corso del breve periodo — circa quaranta giorni — durante il quale è in vigore la deroga.

3 — Nome scientifico: Fringilla coelebs.

4 — Nome scientifico: Fringilla montifringilla.

16. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha pertanto sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la Direttiva 79/409/CE debba essere intesa nel senso che gli Stati membri, a prescindere dal riparto interno di competenze stabilito dagli ordinamenti nazionali tra Stato e Regioni, devono predisporre una normativa di recepimento che si faccia carico di tutte le situazioni che dalla stessa vengono ritenute meritevoli di tutela, in particolare per quanto riguarda la garanzia che il prelievo venatorio in deroga non superi le piccole quantità di cui all'art. 9, comma 1, lett. c).

2) Se, per quanto concerne più specificamente le quantità del prelievo in deroga, la Direttiva 79/409/CE debba essere intesa nel senso che la norma statale di recepimento debba fare riferimento a un parametro determinato o determinabile, anche affidato a qualificati organismi tecnici, in modo che l'esercizio del prelievo venatorio in deroga avvenga sulla base di indicatori che ne stabiliscano oggettivamente un livello quantitativo invalicabile a livello nazionale od anche regionale, avuto riguardo alle possibili diverse condizioni ambientali esistenti.

3) Se la norma statale data dall'art. 19 bis della legge n. 157/92, nel demandare ad un parere obbligatorio ma non vincolante dell'INFS la determinazione di tale parametro senza prevedere, però, un procedimento d'intesa fra le regioni che stabilisca in modo vincolante la ripartizione per ogni specie del limite numerico di prelievo in deroga individuato a livello nazionale come piccola quantità, costituisca corretta applicazione dell'art. 9 della Direttiva 79/409/CE.

4) Se il procedimento di controllo sulla conformità alla normativa comunitaria dei prelievi venatori in deroga autorizzati dalle regioni italiane, di cui all'art. 19 bis della legge n. 157/92, preceduta da una fase diffidatoria e soggetto quindi a tempi tecnici, anche necessari all'adozione e pubblicazione del provvedimento, durante il decorso dei quali scorre già il calendario del breve periodo in cui sono consentiti i prelievi stessi, sia idoneo a garantire l'effettiva applicazione della direttiva 79/409/CE».

IV — Ricevibilità

17. La Regione Lombardia e l'Associazione Migratoristi Italiani (in prosieguo:

l'«ANUU») contestano la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale che il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte, in quanto il giudice italiano chiede alla Corte di pronunciarsi sull'opportunità e la legittimità della ripartizione interna delle competenze dello Stato italiano, la cui struttura regionale è stabilita a livello costituzionale.

18. L'ANUU sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è del pari irricevibile per il fatto che le questioni sollevate dal giudice del rinvio si riferiscono alla compatibilità delle disposizioni italiane con l'art. 9 della direttiva più che all'interpretazione della portata di tale disposizione.

19. Dal testo delle questioni pregiudiziali e dall'ordinanza di rinvio risulta che il giudice mira ad ottenere l'interpretazione dell'art. 9 della direttiva. Dall'ordinanza risulta chiaramente che il giudice nazionale considera necessaria l'interpretazione della direttiva per valutare la compatibilità della legge n. 157/92 con tale direttiva. È ben vero che, nel contesto della fattispecie in esame, la Corte non può pronunciarsi sulla compatibilità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, ma essa può fornire al giudice nazionale «gli elementi interpretativi del diritto comunitario che [gli] consentiranno (...) di pronunciarsi sul problema giuridico di cui è investito» [5].

5 — V. ad esempio sentenza 23 novembre 1989, causa C-150/88, Parfümeriefabrik 4711 (Racc. pag. I-3891, punto 12).

20. A mio parere la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è pertanto ricevibile.

V — Nel merito

A — *Contesto generale*

21. Le questioni del giudice del rinvio riguardano sostanzialmente la trasposizione della direttiva, in particolare del suo art. 9. La fattispecie rientra pertanto nel novero delle altre cause nelle quali la Corte si è pronunciata in merito alla direttiva sugli uccelli selvatici [6].

22. Più in particolare si tratta dell'applicazione dell'art. 9, n. 1, lett. c) in combinato disposto con il n. 2 della direttiva sugli uccelli selvatici. In proposito svolge un ruolo l'organizzazione italiana per l'attuazione di tale disposizione. L'attuazione e l'applica-

6 — V., tra l'altro, sentenze 8 luglio 1987, causa 262/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 3073); 8 luglio 1987, causa 247/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3029); 15 marzo 1990, causa C-339/87, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-851); 7 marzo 1996, causa C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund e a. (Racc. pag. I-1223), e 9 dicembre 2004, causa C-79/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-11619).

zione dell'art. 9 sono affidate alle Regioni. In tale struttura decentrata si presentano i seguenti problemi:

1) a che livello deve essere determinato in cosa consista la caccia ragionevole in piccole quantità per determinate specie di uccelli. Quali criteri debbano essere presi in considerazione nel determinare le «piccole quantità»;

2) in che modo debbano essere ripartite le «piccole quantità» fissate;

3) in che modo si possa garantire che, nell'attuazione a livello regionale, non venga superato il quantitativo massimo cacciabile di uccelli di una determinata specie, quale fissato per l'intero territorio nazionale di uno Stato membro;

4) se siano adeguatamente regolati il controllo sull'adozione delle norme in materia di caccia da parte delle autorità competenti e il rispetto delle licenze di caccia.

23. Per il contesto generale è anche rilevante la giurisprudenza già citata (vedi paragrafo 21) che la Corte ha elaborato riguardo all'art. 9, n. 1, lett. c, della direttiva sugli uccelli selvatici.

B — *Art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva sugli uccelli selvatici*

24. In linea di principio, nei riguardi delle specie di uccelli che non compaiono nell'allegato II della direttiva vige un divieto di caccia ai sensi dell'art. 5 della direttiva. In forza dell'art. 9, n. 1, lett. c), qualora non sussista un'altra soluzione soddisfacente, gli Stati membri possono derogare all'art. 5 «per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità».

25. Secondo la giurisprudenza della Corte si può derogare al divieto di caccia di specie di uccelli non menzionate nell'allegato II della direttiva — cui fa rinvio l'art. 7, n. 1 — in particolare per le ragioni di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), di tale direttiva [7]. La caccia agli uccelli selvatici praticata a fini amatoriali può corrispondere ad un impiego misurato autorizzato dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva [8].

7 — Sentenza Associazione Italiana per il World Wildlife Fund e a. (citata alla nota 6, punto 21).

8 — Sentenze 16 ottobre 2003, causa C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (Racc. pag. I-12105, punto 11) e causa C-262/85, Commissione/Italia (citata alla nota 6, punto 38).

26. Alla possibilità, prevista all'art. 9, n. 1, lett. c) in combinato disposto con il n. 2, della direttiva, di derogare al divieto di caccia sono collegate quattro condizioni. In primo luogo, lo Stato membro deve limitare la deroga ai casi in cui non esista un'altra soluzione soddisfacente [9]. In secondo luogo la caccia deve avvenire in modo selettivo e in condizioni rigidamente controllate. In terzo luogo essa può essere consentita solo quando riguardi piccole quantità di determinati uccelli. In quarto luogo la deroga al divieto di caccia deve rispondere ai precisi requisiti di forma prescritti dall'art. 9, n. 2, che sono volti a limitare tali deroghe allo stretto necessario e a permettere la vigilanza da parte della Commissione.

27. La seconda condizione è soddisfatta laddove una normativa nazionale garantisca che la caccia avvenga in modo severamente controllato e selettivo [10]. Ciò comporta che le autorità competenti ad applicare la normativa devono far sì che sussista un intenso controllo affinché i trasgressori corrano un serio rischio di essere individuati e puniti.

28. In base alla terza condizione la normativa nazionale deve garantire che le specie di uccelli non menzionate nell'allegato II siano cacciate unicamente in piccole quantità e che la popolazione delle specie interessate venga mantenuta ad un livello soddisfacente.

29. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, l'impiego degli uccelli per la caccia ricreativa non può, in ogni caso, essere considerato come un impiego misurato e, di conseguenza, esso non è ammissibile ai sensi dell'undicesimo 'considerando' della direttiva. Dall'art. 2, letto congiuntamente all'undicesimo 'considerando', risulta che il criterio delle «piccole quantità» posto da tale disposizione non ha carattere assoluto, ma è collegato alla conservazione della popolazione complessiva ed alla situazione riproduttiva della specie in questione [11].

30. Nella sua «Seconda relazione sull'esecuzione della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici» [12], pubblicata nel 1993, la Commissione ha elaborato un metodo per determinare in cosa consista una piccola quantità ai fini dell'applicazione dell'art. 9, n. 1, lett. c). Ai fini del mantenimento, vale a dire della cosiddetta stabilità, di una determinata popolazione rilevano la situazione riproduttiva e la mortalità annua complessiva dovuta

9 — La prima condizione non può ritenersi soddisfatta qualora il periodo di cattura in deroga coincida inutilmente con i periodi in cui la direttiva intende stabilire una protezione particolare. Sentenza causa 262/85, Commissione/Italia (citata alla nota 6, punto 39).

10 — Sentenza 27 aprile 1988, causa 252/85, Commissione/Francia, (Racc. pag. 2243, punto 28).

11 — Sentenza causa 252/85, Commissione/Francia (citata alla nota 10, punto 28).

12 — COM(93)572 def, 24 novembre 1993.

a cause naturali e — per le specie cacciabili — alla caccia con metodi usuali. Laddove in una determinata situazione di equilibrio tra riproduzione e mortalità annua la quantità di una popolazione a grandi linee permanga stabile, l'ammissione in deroga di un particolare metodo di cattura per «piccole quantità» non potrà turbare tale equilibrio.

31. In base a studi ornitologici, nella relazione citata la Commissione ha concluso che per le specie cacciabili un prelievo straordinario inferiore all'1 % della mortalità annua usuale nell'ambito di una popolazione potrebbe essere considerato ancora come una piccola quantità ai fini dell'applicazione dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva. In caso di rispetto di tale soglia la stabilità della specie non sarebbe messa in pericolo [13].

32. Infine, nei provvedimenti con i quali è consentita la caccia ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, conformemente al n. 2 della stessa disposizione, deve essere menzionato quanto segue:

— le specie che formano oggetto delle deroghe,

— i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati,

— le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui possono esser adottate le misure in deroga,

— l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti, da quali persone, e

— i controlli che saranno effettuati [14].

33. È questo il contesto nel quale procederò a risolvere le questioni poste.

34. Osservo incidentalmente che le «piccole quantità» ammesse nella fattispecie sembrano contrastare con i limiti che risultano dall'art. 9 della direttiva.

13 — È ben vero che tale criterio delle piccole quantità non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, ma in virtù dell'autorità scientifica esso può essere tuttavia utilizzato come base di riferimento per valutare se, ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, uno Stato membro soddisfi la condizione che gli uccelli considerati sono cacciati in piccole quantità. Sentenza 19 maggio 1998, causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3031, punti 69-70).

14 — Sentenza Ligue pour la protection des oiseaux e a. (citata alla nota 8, punto 18).

35. In base alla normativa sulla caccia adottata dalla Regione Lombardia con riguardo a fringuelli e peppole potrebbero essere, infatti, catturati rispettivamente 360 000 e 32 000 esemplari per stagione. Se tali quantitativi sono messi a raffronto con il criterio che la Commissione considera ragionevole ai fini dell'applicazione delle deroghe di cui all'art. 9, n 1, lett c) della direttiva sugli uccelli selvatici — ovvero l'1 % massimo della mortalità annua nella specie considerata — la mortalità annua dei fringuelli e delle peppole che migrano attraverso la Regione Lombardia si attesterebbe, rispettivamente, in 36 milioni e 3,2 milioni. Ipotizzando che annualmente muoia il 30 % della popolazione — un'ipotesi realistica per i piccoli uccelli migratori — ciò condurrebbe a popolazioni rilevanti per la sola Regione Lombardia pari a 120 milioni di fringuelli e 10,7 milioni di peppole.

C — *Prima questione*

36. Con la prima questione il giudice del rinvio desidera sapere se nelle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva debbano essere regolate tutte le situazioni da quest'ultima considerate meritevoli di tutela. Il giudice nazionale pone tale questione in particolare per una delle condizioni fissate all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, ovvero quella secondo cui la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli devono essere limitati a piccole quantità.

37. Benché l'art. 249 CE stabilisca che le direttive rivolte ad uno Stato membro lo vincolano per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi, ciò non significa che il processo di trasposizione sia completamente lasciato alla discrezionalità degli Stati membri.

38. In primo luogo, per una corretta trasposizione il contenuto essenziale della direttiva deve essere ripreso nel diritto nazionale entro il termine da essa stabilito con determinate formulazioni sufficientemente chiare e precise [15]. Riguardo alla trasposizione della direttiva sugli uccelli selvatici, la Corte ha dichiarato che i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti previsti dalla direttiva devono essere riportati in chiare disposizioni nazionali in quanto l'accuratezza della trasposizione è particolarmente importante in un caso in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per il loro territorio, ai rispettivi Stati membri [16].

39. In secondo luogo gli Stati membri sono tenuti ad approntare il contesto legislativo, regolamentare e amministrativo per l'applicazione e il rispetto adeguati delle disposizioni nazionali con cui sono state trasposte le norme previste dalla direttiva. Ciò comporta

15 — V. ad esempio, sentenza 13 marzo 1997, causa C-197/96 Commissione/Francia (Racc. pag. I-1489, punto 15).

16 — Sentenze Commissione/Italia, citata alla nota 6, punto 9; Commissione/Belgio, citata alla nota 6, punto 9; Commissione/Paesi Bassi, citata alla nota 6, punto 28.

che siano designate le autorità competenti per l'applicazione di tali disposizioni, che tali autorità ricevano poteri adeguati, che siano istituiti i servizi per la vigilanza e il rispetto di tali disposizioni, che sia garantita la tutela giuridica, che siano previste possibilità di ricorso, che siano fissate sanzioni per la trasgressione di tali disposizioni e siano create strutture per agire contro tali trasgressioni.

40. Le finalità della direttiva sono infine conseguite mediante l'applicazione completa e effettiva, da parte delle autorità nazionali competenti, delle disposizioni nazionali con cui la direttiva è stata trasposta nel diritto interno e mediante serie misure volte ad imporre il rispetto di tali disposizioni in caso di trasgressione [17]. Nella sentenza Marks & Spencer la Corte ha osservato che «l'adozione di misure nazionali che traspongono correttamente una direttiva non comporta l'esaurimento degli effetti di quest'ultima e che uno Stato membro rimane obbligato ad assicurare effettivamente la piena applicazione della direttiva stessa anche dopo l'adozione delle dette misure». La Corte ha dichiarato che i singoli sono legittimati ad invocare dinanzi al giudice nazionale, nei confronti dello Stato, le disposizioni di una direttiva che, dal punto di vista sostanziale, appaiono incondizionate e sufficientemente precise «in tutti i casi in cui non è stata effettivamente garantita la piena applicazione di tale direttiva, vale a dire non soltanto nel caso di mancata o inesatta trasposizione di quest'ultima, ma anche nel caso in cui le misure nazionali che traspongono correttamente la direttiva in questione non vengano applicate in modo tale da conseguire il risultato al quale essa è rivolta» [18].

41. Nella fattispecie non è soddisfatto il secondo requisito per una corretta trasposizione.

42. Ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva gli Stati membri, in via di deroga, nell'osservanza delle condizioni previste in tale articolo, possono autorizzare la caccia alle specie protette per le quali vige un divieto. Una delle condizioni che devono essere soddisfatte è che la normativa nazionale garantisca che gli uccelli delle specie non menzionate nell'allegato II siano cacciati solo in piccole quantità e che la popolazione delle specie considerate sia mantenuta ad un livello soddisfacente.

43. L'art. 19 bis, n. 1, della legge italiana concede alle Regioni la competenza ad applicare questa possibilità eccezionale di deroga. Naturalmente le Regioni, in quanto pubbliche autorità responsabili, sono tenute

17 — V. paragrafi 23-27 delle mie conclusioni presentate il 23 settembre 2004 nella causa conclusasi con sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-3331).

18 — Sentenza 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer (Racc. pag. I-6325, punto 27).

ad osservare i criteri e le condizioni di cui all'art. 9, nn. 1 e 2, della direttiva.

44. A mio avviso, conferire siffatto incarico alle sole autorità regionali competenti non è sufficiente per un'adeguata attuazione della direttiva, in quanto in tal modo il legislatore italiano non ha garantito che i quantitativi catturati delle specie di cui trattasi, che ciascuna autorità regionale competente autorizza singolarmente, rimangano complessivamente entro le «piccole quantità» di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

45. Mancando nella normativa italiana con la quale è stata trasposta la direttiva un meccanismo per la determinazione delle catture complessive ammissibili di determinate specie nel territorio italiano e non essendo stato previsto nulla per garantire che complessivamente le Regioni competenti rimangano al di sotto di tale soglia, non è stata assicurata l'adeguata attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale. Tale constatazione nulla toglie peraltro al potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nell'organizzazione interna dell'esecuzione della direttiva e nell'applicazione delle prescrizioni di cui trattasi.

46. Suggerisco pertanto di risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva comporta l'obbligo per gli Stati membri, nel trasporre tale disposizione, di garantire che con l'applicazione delle eccezioni in essa contenute non vengano superate le soglie massime di catture considerate ammissibili, che sono racchiuse nella formulazione «in piccole quantità». Anche nell'ipotesi in cui l'attuazione sia affidata ad enti territoriali decentrati, gli Stati membri restano tenuti al conseguimento del risultato perseguito dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

D — *Seconda questione*

47. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se le disposizioni nazionali che traspongono la direttiva debbano rinviare a un criterio determinato o determinabile in base al quale possono essere fissate le piccole quantità di uccelli cacciabili.

48. Dall'undicesimo 'considerando' della direttiva si evince che il criterio delle «piccole quantità» non costituisce un criterio assoluto, ma dipende dalle dimensioni della popolazione della specie considerata, dal suo tasso di riproduzione nell'intera Comunità e dalla mortalità annua complessiva.

49. L'art. 2 della direttiva stabilisce che gli Stati membri devono adottare le misure

necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli ad un livello che corrisponde, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

50. Da ciò consegue che una normativa nazionale deve garantire che gli Stati membri, nel fissare le «piccole quantità», tengano conto delle dimensioni della popolazione della specie considerata, del suo tasso di riproduzione nell'intera Comunità e della mortalità annua complessiva affinché la popolazione di tali specie venga mantenuta ad un livello soddisfacente.

51. La seconda questione va risolta pertanto dichiarando che la direttiva esige che le disposizioni nazionali con cui essa è trasposta garantiscano che nel determinare le «piccole quantità» si tenga conto delle dimensioni della popolazione della specie considerata, del suo tasso di riproduzione nell'intera Comunità e della mortalità annua complessiva affinché sia assicurato che la popolazione delle specie considerate si mantenga ad un livello soddisfacente.

E — *Terza questione*

52. La terza e la quarta questione del giudice del rinvio si riferiscono alla compatibilità di una misura nazionale con il diritto comunitario. È ben vero che, se nel contesto del presente procedimento la Corte non può pronunciarsi sulla compatibilità di disposizioni nazionali con il diritto comunitario, essa può tuttavia fornire al giudice nazionale «gli elementi interpretativi del diritto comunitario che [gli] consentiranno (...) di pronunciarsi sul problema giuridico di cui è investito» [19].

53. Si può pertanto presumere che il giudice nazionale con la questione voglia in effetti sapere se l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva debba essere interpretato nel senso che da esso deriva un obbligo di stabilire una procedura d'intesa tra le Regioni nell'ambito della quale vengano determinate in modo vincolante le modalità con le quali è ripartito il contingente.

54. Nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale ha osservato che le Regioni, ai sensi dell'art. 19 bis, n. 3, della legge n. 157/92, sono tenute a consultare l'INFS o un altro istituto scientifico riconosciuto prima di far entrare in vigore la loro disciplina sulla caccia ai sensi dell'art. 9 della direttiva.

19 — V., ad esempio, sentenza Parfümeriefabrik 4711, citata alla nota 5, punto 12.

55. Tale obbligo non garantisce tuttavia che siano soddisfatti i requisiti posti dalla direttiva considerato che il parere dell'istituto non è vincolante.

56. Nel paragrafo 46 ho rilevato che l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva comporta l'obbligo per gli Stati membri, nel trasporre tale disposizione, di garantire che con l'applicazione delle deroghe in essa contenute non vengano superate le soglie massime di catture considerate ammissibili, che sono racchiuse nella formulazione «in piccole quantità». Anche nell'ipotesi in cui l'attuazione sia affidata ad enti territoriali decentrati, gli Stati membri continuano ad essere tenuti a conseguire il risultato perseguito dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

57. Che il legislatore, nell'assicurare il risultato perseguito, opti per una procedura d'intesa piuttosto che per un meccanismo di ripartizione o un'altra procedura rientra nel potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per l'organizzazione interna dell'attuazione della direttiva. Indipendentemente dalla soluzione prescelta, il legislatore deve garantire che complessivamente le Regioni competenti restino al di sotto del numero totale di catture ammissibili per le specie considerate e che per l'intero territorio nazionale la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli restino limitati a piccole quantità.

58. La terza questione va risolta dichiarando che l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva comporta l'obbligo per gli Stati membri, nel trasporre tale disposizione, di garantire che complessivamente le Regioni competenti restino al di sotto del numero totale di catture ammissibili per le specie considerate.

F — *Quarta questione*

59. Il giudice nazionale, con la sua quarta questione, chiede, in effetti, se l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, osti ad una procedura nazionale di controllo, quale quella contenuta all'art. 19 bis della legge n. 157/92, che è preceduta da una fase diffidatoria per la quale è tecnicamente necessario un lasso di tempo durante il quale il breve periodo in cui è ammessa la caccia è già decorso.

60. L'art. 19 bis, n. 4, della legge n. 157/92 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei ministri, può annullare, dopo aver diffidato la Regione interessata, i provvedimenti regionali in contrasto con le disposizioni della legge 157/92 e della direttiva 79/409/CEE.

61. Dagli atti del fascicolo risulta che avverso tale forma di controllo sono state sollevate due obiezioni:

a) il controllo non tiene conto della possibilità che le delibere di una o più Regioni, pur essendo effettivamente conformi alla direttiva, superino di gran lunga, se combinate alle delibere di diverse altre Regioni, il limite di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva;

b) la procedura prevista all'art. 19 bis, n. 4, della legge n. 157/92 non appresta un controllo adeguato sull'osservanza della direttiva giacché i termini per essa necessari comportano che non possano essere tempestivamente annullate le delibere regionali contrarie alla direttiva e alla normativa nazionale di attuazione di quest'ultima.

62. Senza approfondire espressamente tali obiezioni, dall'oggetto e dalla portata dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva si possono ricavare i criteri cui deve rispondere una normativa nazionale che traspone tale disposizione. Ho già constatato supra, al paragrafo 46, come la direttiva comporti l'obbligo per il legislatore nazionale di garantire l'osservanza dei limiti di cattura derivanti dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva. Logicamente rientra in tale garanzia anche il potere di agire tempestivamente ed adeguatamente qualora le delibere delle competenti autorità regionali portino o minaccino di portare ad un risultato contrario alla direttiva.

63. La soluzione per la quarta questione deve quindi essere del seguente tenore: dall'obbligo per gli Stati membri, anche in caso di attuazione decentrata della direttiva 79/409, di garantire l'osservanza dei limiti di cattura vigenti ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, discende che il legislatore nazionale deve assicurare un controllo tempestivo ed adeguato sulle delibere delle autorità regionali competenti.

VI — Conclusione

64. Alla luce di quanto precede, a mio parere, le questioni poste dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, vanno risolte nel modo seguente:

1) L'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva comporta l'obbligo per gli Stati membri di garantire, nella trasposizione di tale disposizione, che con l'applicazione delle eccezioni in essa contenute non vengano superate le soglie massime di catture considerate ammissibili, che sono racchiuse nella formulazione «in piccole quantità». Anche nell'ipotesi in cui l'attuazione sia affidata ad enti territoriali decentrati, gli Stati membri restano tenuti al conseguimento del risultato perseguito dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

2) La direttiva 79/409 esige che le disposizioni nazionali che la traspongono garantiscano che nel fissare le «piccole quantità» si tenga conto delle dimensioni della popolazione della specie considerata, del suo tasso di riproduzione nell'intera Comunità e della mortalità annua complessiva affinché sia assicurato che la popolazione delle specie considerate si mantenga ad un livello soddisfacente.

3) L'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva 79/409, comporta l'obbligo per gli Stati membri di garantire, nel trasporre tale direttiva, che complessivamente le Regioni competenti restino al di sotto del numero totale di catture ammissibili per la specie considerata.

4) Dall'obbligo per gli Stati membri di garantire, anche in caso di attuazione decentrata della direttiva 79/409, l'osservanza delle soglie massime di catture di cui al suo art. 9, n. 1, lett. c), deriva che il legislatore nazionale deve assicurare un controllo tempestivo ed adeguato sulle delibere delle autorità regionali competenti.