SENTENZA DELLA CORTE
15 marzo 1990 *

Nella causa C-339/87,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Thomas van Rijn, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, e domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, centro Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai sigg. G. M. Borchardt e M. A. Fierstra, consiglieri giuridici aggiunti presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

convenuto,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che il regno dei Paesi Bassi, non adottando nel termine stabilito tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione f. f. di presidente, T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven
cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

* Lingua processuale: l'olandese.

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 14 novembre 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 16 gennaio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 28 ottobre 1987, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del trattato, un ricorso inteso a far dichiarare che il regno dei Paesi Bassi, non adottando nel termine stabilito tutte le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi del trattato.

2 A tenore dell'art. 18 della direttiva, « gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua notifica ». Poiché la direttiva è stata notificata il 6 aprile 1979, tale termine è scaduto il 6 aprile 1981.

3 La Commissione, avendo constatato che le disposizioni legislative e regolamentari olandesi in materia di caccia non erano completamente conformi alla predetta direttiva n. 79/409, iniziava il procedimento di cui all'art. 169 del trattato. Dopo aver invitato il regno dei Paesi Bassi a presentare le proprie osservazioni, essa emetteva l'11 febbraio 1987 un parere motivato che restava senza risposta. Di conseguenza, essa proponeva il presente ricorso, formulando sei censure contro la normativa olandese relativa alla caccia degli uccelli.

4 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, delle disposizioni nazionali di cui trattasi, dello svolgimento del procedimento e dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

5 Prima di esaminare le varie censure della Commissione relative alla non conformità delle disposizioni olandesi alla direttiva di cui trattasi, bisogna pronunciarsi sull'argomento della Commissione secondo cui tale direttiva non è stata validamente trasposta nell'ordinamento giuridico interno poiché il combinato disposto degli artt. 2 e 20 della legge sulla caccia autorizza il ministro competente a prendere iniziative che eccedono i limiti fissati dalla direttiva. Orbene, secondo la Commissione, la direttiva istituisce un regime generale di protezione al quale si può derogare solo in taluni casi particolari e in talune circostanze determinate.

6 A tal riguardo, si deve ricordare la lettera dell'art. 189, terzo comma, del trattato, secondo cui la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Nella sentenza 23 maggio 1985 (causa 29/84, Commissione/RF di Germania, Racc. pag. 1661), la Corte ha sottolineato come da tale disposizione emerga che la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente un'attività legislativa in ciascuno Stato membro. Per quanto riguarda la direttiva n. 79/409, dalla giurisprudenza della Corte, confermata in particolare dalla sentenza 27 aprile 1988 (causa 252/85, Commissione/Francia, Racc. pag. 2243), risulta che la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non richiede necessariamente la riproduzione espressa e letterale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica e che può essere sufficiente il contesto giuridico generale, sempreché questo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso.

7 Emerge dal fascicolo che una parte delle norme relative alla caccia degli uccelli nei Paesi Bassi è contenuta in due atti ministeriali, datati 8 agosto 1977 e 24 febbraio 1987. Secondo i chiarimenti forniti dalle parti nel corso della trattazione orale dinanzi alla Corte, gli atti ministeriali di cui trattasi nella fattispecie, i quali sono stati adottati in base alla legge sulla caccia e pubblicati nella Gazzetta ufficiale olandese, hanno portata generale e possono attribuire diritti e imporre obblighi ai singoli.

8 Tenuto conto delle caratteristiche di questi due atti ministeriali, il fatto che la direttiva n. 79/409/CEE sia stata trasposta nel diritto olandese mediante strumenti giuridici di natura diversa, la legge sulla caccia e i due atti di cui trattasi, non è di per sé incompatibile con l'art. 189, terzo comma, del trattato CEE. Si deve tuttavia precisare che l'autorità nazionale abilitata dalla legge sulla caccia ad adottare provvedimenti di attuazione di tale legge è tenuta, al pari della legge stessa, a rispettare le disposizioni della direttiva, in particolare quelle che riguardano la possibilità di praticare la caccia delle varie specie e le condizioni poste per l'esercizio di tale caccia, e non può eludere tali disposizioni senza porre il diritto nazionale in contrasto con il diritto comunitario.

Prima censura: le specie di uccelli di cui può essere consentita la caccia

9 La Commissione sostiene che un certo numero di specie, che possono essere cacciate a norma degli artt. 2 e 20 della legge sulla caccia, sono protette in forza dell'art. 7 della direttiva poiché non figurano nell'allegato II di quest'ultima. A suo parere, si tratta del fagiano di monte, di varie specie di oche e di anatre, del croccolone, della cornacchia nera e della cornacchia mantellata, del corvo comune, della taccola, della ghiandaia e della gazza.

10 Il governo olandese ritiene che le disposizioni della legge sulla caccia e dei relativi provvedimenti di attuazione recepiscano adeguatamente i divieti sanciti dalla direttiva. Esso sottolinea che gli uccelli relativamente ai quali il ministro competente può concedere autorizzazioni di caccia appartengono a specie che causano o possono causare durante tutto l'anno danni gravi all'agricoltura nell'intero territorio dei Paesi Bassi. Esso ritiene, di conseguenza, che il mantenimento dell'apertura della caccia di queste specie sia la sola misura che consente di evitare tali danni.

11 Per quanto riguarda la caccia delle specie che, in base al combinato disposto dell'art. 7 e dell'allegato II della direttiva, non possono essere oggetto di atti di caccia, bisogna, per le specie menzionate, esaminare la censura della Commissione operando la seguente distinzione.

— *Fagiano di monte, croccolone, cornacchia mantellata*

12 Questi tre tipi di uccelli rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 20, n. 2, della legge sulla caccia, ai sensi del quale la caccia di queste specie è vietata salvo provvedimenti contrari del ministro competente. È tuttavia pacifico che nella fattispecie non sono stati adottati provvedimenti del genere. Stando così le cose, cioè nello stato attuale della disciplina nazionale in materia, gli uccelli di cui trattasi sono protetti in conformità a quanto disposto dalla direttiva. Questa parte della prima censura deve pertanto essere respinta.

— *Oche ed anatre*

13 Anche questi uccelli rientrano nella sfera di applicazione del citato art. 20, n. 2, della legge sulla caccia. In base al decreto ministeriale 8 agosto 1977, l'oca selvatica, l'oca lombardella e l'oca granaiola nonché il germano reale, il mestolone, il fischione, il codone e la canapiglia possono essere cacciati durante un determinato periodo dell'anno. Tale decreto è conforme all'allegato II della direttiva, che consente la caccia di questi uccelli in tutti gli Stati membri ed in particolare nei Paesi Bassi. Anche questa parte della prima censura deve pertanto essere respinta.

— *Cornacchia nera, taccola, gazza, ghiandaia*

14 La caccia delle prime tre specie è aperta tutto l'anno, in conformità agli artt. 8, n. 1, e 20, n. 1, della legge. Per quanto riguarda la ghiandaia, il decreto ministeriale 8 agosto 1977 ha previsto solo una chiusura parziale della caccia dal 1° maggio al 14 luglio. Orbene, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, nessuna di queste specie può costituire oggetto di atti di caccia.

15 Per quanto riguarda l'argomento del governo olandese secondo cui la caccia di queste specie è giustificata dalla necessità di limitare danni gravi, si deve ricordare che, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 17 settembre 1987 (causa 412/85, Commissione/RF di Germania, Racc. pag. 3503), siffatta deroga deve basarsi su almeno uno dei motivi tassativamente elencati nell'art. 9, n. 1, della direttiva e deve conformarsi ai criteri dettati dal n. 2 dello stesso articolo allo scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di consentirne la sorveglianza da parte della Commissione. Orbene, le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano tali condizioni. Questa parte della prima censura deve pertanto essere considerata fondata.

— *Corvo comune*

16 La caccia di questo uccello, che è soggetto allo stesso regime che vale per il fagiano di monte, il croccolone e la cornacchia mantellata, è stata autorizzata con regolamento 24 febbraio 1987 adottato dal ministro competente in forza del potere conferitogli dall'art. 20, n. 2, della legge sulla caccia. Tuttavia, si deve constatare che le disposizioni di detto regolamento rispettano le varie condizioni relative alle deroghe autorizzate dall'art. 9 della direttiva per la prevenzione di danni gravi. Di conseguenza, la censura formulata a tal riguardo dev'essere disattesa.

17 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che la prima censura è fondata solo per quanto riguarda la caccia della cornacchia nera, della taccola, della ghiandaia e della gazza.

Seconda censura: le deroghe relative a talune specie di uccelli

18 La Commissione sostiene che l'art. 8, n. 1, della legge sulla caccia consente all'utilizzatore di un terreno di cacciare talune specie di uccelli protette, senza limitazioni temporali e con l'ausilio di tutti i mezzi idonei a stanare o ad abbattere la selvaggina, nonché mediante furetti, reti e trappole. Essa ritiene che, sebbene la caccia di talune specie, nella fattispecie il colombaccio, la cornacchia nera, la taccola, la ghiandaia e la gazza, possa essere autorizzata a norma dell'art. 9 della direttiva per evitare danni gravi, la normativa olandese non soddisfi le condizioni stabilite da tale disposizione.

19 Il governo olandese fa presente che l'amministrazione ha la facoltà di chiudere la caccia di queste specie per un periodo determinato o in talune parti del territorio ed ha fatto uso di tale facoltà relativamente alla ghiandaia per un periodo determinato, in conformità all'art. 20, n. 1, della legge. Esso aggiunge che la caccia delle altre specie considerate dalla legge non è stata chiusa, tenuto conto dei danni da esse causati e del fatto che il rischio che talune di esse siano cacciate in mancanza di danni gravi è estremamente remoto. Esso precisa infine che i mezzi di caccia vietati dall'allegato IV della direttiva, come le trappole, non sono usati nei Paesi Bassi.

20 Per quanto riguarda l'argomento del governo olandese inteso a giustificare tali possibilità di caccia in considerazione dei danni causati dagli uccelli di cui trattasi, si deve ricordare che, secondo la precitata giurisprudenza dalla Corte, eventuali deroghe ai divieti sanciti dalla direttiva devono soddisfare i requisiti di cui all'art. 9 della direttiva. Ora, la normativa olandese non contiene precisazioni in tal senso.

21 Per quanto riguarda la parte della censura relativa ai mezzi di caccia delle specie soprammenzionate, consentiti a norma dell'art. 22, n. 2, della legge, anche l'argomento del governo olandese secondo cui i mezzi di caccia vietati dall'allegato IV della direttiva, come le trappole, non sono usati nei Paesi Bassi, dev'essere respinto.

22 A tal riguardo, va sottolineato che i divieti relativi ai mezzi di cattura contemplati dalla direttiva devono risultare da disposizioni normative. L'inesistenza di una prassi incompatibile con la direttiva non può esonerare lo Stato membro interessato dall'obbligo di adottare provvedimenti legislativi o regolamentari al fine di assicurare l'adeguata trasposizione delle disposizioni della direttiva stessa. Infatti, il principio della certezza giuridica richiede che i divieti di cui trattasi siano riprodotti in norme giuridiche cogenti. La seconda censura deve pertanto essere accolta.

Terza censura: la ricerca, la raccolta e la detenzione di uova di talune specie di uccelli

23 La Commissione sostiene anche che la legge sulla caccia autorizza la ricerca, la raccolta e la detenzione di uova delle specie elencate nell'art. 8, n. 1, della stessa, mentre a norma dell'art. 6, n. 2, e dell'allegato III, parte 1°, della direttiva tale autorizzazione può essere concessa solo per quanto riguarda il colombaccio.

24 Il governo olandese replica che in realtà non si procede alla ricerca e alla raccolta di uova delle specie contemplate dall'art. 8, n. 1, della legge.

25 Tale argomento del governo olandese non può essere accolto. Infatti, è pacifico che la ricerca, la raccolta e la detenzione di uova del colombaccio, della cornacchia nera, della taccola, della ghiandaia e della gazza, autorizzate in base alla normativa nazionale, sono incompatibili con l'art. 5, lett. c), della direttiva. Come è stato sopra sottolineato, il fatto che talune attività incompatibili con i divieti della direttiva non siano effettuate in un determinato Stato membro non può giustificare la mancanza di norme giuridiche in tal senso. Infatti, al fine di garantire la piena applicazione delle direttive, in diritto e non solo in fatto, gli Stati membri devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi. La terza censura deve pertanto essere considerata fondata.

Quarta censura: le deroghe relative alla prevenzione dei danni

26 La Commissione sostiene che le disposizioni della legge sulla caccia che riguardano la prevenzione dei danni non corrispondono a quanto stabilito dall'art. 9 della direttiva. Essa ritiene molto importante che le condizioni di deroga enunciate in tale articolo siano riprodotte esattamente nella normativa nazionale e costituiscano oggetto di una valutazione particolare che distingua, in particolare, tra la necessità della caccia in quanto tale e la necessità dell'uso di un mezzo di caccia determinato.

27 Il governo olandese sostiene che le autorizzazioni di caccia di cui agli artt. 53 e 54 della legge vengono concesse solo per prevenire e combattere danni gravi causati da talune specie che, in conformità all'allegato II della direttiva, possono essere cacciate nei Paesi Bassi e per la quale la caccia è aperta durante tutto l'anno o una parte di esso. Esso aggiunge che dette autorizzazioni, che sono subordinate a numerose condizioni, vengono rilasciate solo se non esiste alcun'altra soluzione soddisfacente.

28 Tale argomento del governo olandese dev'essere respinto. Infatti, si deve osservare che né l'esistenza di danni gravi né le altre circostanze di deroga enunciate nell'art. 9 della direttiva sono contemplate dagli artt. 53 e 54 della legge sulla caccia. Come è stato sopra rilevato, dalla giurisprudenza della Corte in materia di conservazione degli uccelli selvatici (si veda la sentenza 17 settembre 1987, sopraccitata) risulta che i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti sanciti dalla direttiva devono essere riprodotti in disposizioni nazionali precise, dato che

l'esattezza della trasposizione riveste un'importanza particolare in un caso come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per i rispettivi territori, agli Stati membri.

29 Il rilievo secondo cui le disposizioni dell'art. 9 della direttiva in materia di protezione sono rispettate, di fatto, dalla prassi ministeriale in materia di autorizzazioni di caccia non può essere accolto poiché, come la Corte ha ribadito nella sentenza 23 febbraio 1988 (causa 429/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 843), semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo imposto agli Stati membri, destinatari di una direttiva, dall'art. 189 del trattato. La quarta censura è, pertanto, fondata.

Quinta censura: la caccia dagli aerei

30 La Commissione sostiene che l'art. 22 della legge sulla caccia non vieta la caccia degli uccelli mediante aerei, benché il combinato disposto dell'art. 8, n. 2, e dell'allegato IV, lett. b), della direttiva imponga agli Stati membri di vietare questo tipo di caccia.

31 Il governo olandese replica che nei Paesi Bassi non si fa uso di aerei per cacciare la selvaggina. Esso ritiene quindi superfluo includere nella normativa nazionale tale divieto.

32 A tal riguardo, si deve osservare che, come è stato sopra precisato, il fatto che in uno Stato membro non si faccia uso di un mezzo di caccia determinato non può motivare la mancata trasposizione di tale divieto nell'ordinamento giuridico nazionale. Di conseguenza, la quinta censura dev'essere accolta.

Sesta censura: le deroghe per le competizioni di cani da caccia

33 33 La Commissione rileva che l'amministrazione, sulla base dell'autorizzazione che le è stata data dalla legge sulla caccia, può derogare a quest'ultima per autorizzare l'organizzazione di competizioni o l'addestramento di cani da caccia, benché la direttiva non preveda alcuna deroga del genere. Essa ritiene che le disposi-

zioni nazionali di cui trattasi sono formulate in termini talmente generici che da esse non risulta se le condizioni stabilite in proposito dalla direttiva siano rispettate.

34 Il governo olandese sostiene che, quando viene rilasciata un'autorizzazione ministeriale per l'addestramento di cani da caccia, sono contemplati solo l'allenamento dei cani e il reperimento della selvaggina. Tali autorizzazioni sono concesse per dare al titolare l'occasione di fare acquisire al suo cane l'esperienza dell'inseguimento della selvaggina, ma non per questo consentono di catturare o di uccidere uccelli la cui caccia non sia aperta.

35 Tale argomento del governo olandese non può essere accolto perché si risolve nel sostenere che l'organizzazione di competizioni di cani da caccia o l'addestramento di questi cani non danno luogo ad infrazioni della direttiva. Invero, l'art. 5 della direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione degli uccelli comportante, in particolare, il divieto di ucciderli, di catturarli o di molestarli.

36 Come la Corte ha precisato nella sentenza 13 ottobre 1987 (causa 236/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 3989), indipendentemente dall'eventuale conformità di una prassi amministrativa con gli imperativi di protezione sanciti dalla direttiva, le condizioni alle quali le autorizzazioni relative alle competizioni di cani da caccia o all'addestramento di questi cani possono essere concesse devono essere fissate da disposizioni normative. Considerata la mancanza di precise norme di legge o di regolamento che disciplinino le attività soprammenzionate, la sesta censura deve pertanto essere accolta.

37 Di conseguenza, si deve rilevare che il regno dei Paesi Bassi, non adottando nel termine stabilito tutte le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi del trattato.

Sulle spese

38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Il convenuto è rimasto sostanzialmente soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il regno dei Paesi Bassi, non adottando nel termine stabilito tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, concernente la conservazione di uccelli selvatici, è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi del trattato CEE.**

2) **Il regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 marzo 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente f. f.

C. N. Kakouris

presidente di sezione