CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L. A. GEELHOED
presentate il 7 aprile 2005 [1]

I — Introduzione

1. La causa in esame verte su un ricorso di inadempimento proposto dalla Commissione contro il Regno di Spagna, in quanto questo avrebbe agito in contrasto con l'art. 7, n. 4 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [2] (in prosieguo: la «direttiva» o la «direttiva sugli uccelli»).

2. Segnatamente la causa è imperniata sull'interpretazione e sull'applicazione degli artt. 7, n. 4, e 9, n. 1 della direttiva. La prima disposizione stabilisce un divieto di caccia agli uccelli migratori durante il ritorno al luogo di nidificazione, mentre la seconda prevede una deroga a siffatto divieto.

3. Il governo spagnolo invoca questa deroga. Una delle condizioni per potersi avvalere con successo del regime derogatorio è che «manchino altre soluzioni soddisfacenti». Nella provincia di Guipúzcoa durante il regolare periodo di caccia soggiorna il colombaccio, una specie sia stanziale sia migratrice, che durante la migrazione autunnale attraversa la zona centrale di questa provincia venendo dai passi dei Pirenei. Nella fascia costiera della provincia, tuttavia, questi uccelli sono quasi del tutto assenti, ma le specie migratrici vi passano durante la migrazione primaverile, quando si riuniscono in gran numero lungo la costa. Nella presente causa la condizione della «mancanza di altra soluzione soddisfacente» verte sulla questione se la fascia costiera della provincia di Guipúzcoa possa essere considerata come una zona separata dal resto della provincia, in modo da giustificare una deroga al divieto di caccia agli uccelli migratori durante il ritorno verso i luoghi di nidificazione per la mancanza di un'alternativa durante il regolare periodo di caccia. In altri termini, si tratta di considerare quanto un'«area» possa essere considerata «specifica».

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

4. L'art. 7 della direttiva recita:

«1. In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità, le specie elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale. Gli Stati membri faranno in modo che la caccia di queste specie non pregiudichi le azioni di conservazione intraprese nella loro area di distribuzione.

[...]

4. Gli Stati membri si accertano che l'attività venatoria, compresa eventualmente la caccia col falco, quale risulta dall'applicazione delle disposizioni nazionali in vigore, rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda il contingente numerico delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2. Essi provvedono in particolare a che le specie a cui applica la legislazione della caccia non siano cacciate durante il periodo della nidificazione né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza. Quando si tratta di specie migratrici, essi provvedono in particolare a che le specie soggette alla legislazione della caccia non vengano cacciate durante il periodo della produzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili sull'applicazione pratica della loro legislazione sulla caccia».

5. Il colombaccio è menzionato all'allegato II.

6. Secondo l'art. 9, n. 1, della direttiva sugli uccelli, sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli artt. 5, 6, 7 e 8, per le ragioni menzionate alle lettere da a) a c). In concreto, una deroga è ammessa «per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità». [lett. c)].

7. A norma della legislazione spagnola, l'autorità competente può sospendere il divieto di caccia durante le diverse fasi del periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione, per quanto riguarda gli uccelli migratori non soggetti al rischio di estinzione, per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità, in luoghi tradizionali.

8. Ogni anno il dipartimento dell'agricoltura e dell'ambiente della Diputación Foral de Guipúzcoa approva una delibera (Orden Foral) con cui per la relativa stagione di caccia si consente la caccia al colombaccio durante il ritorno ai luoghi di nidificazione («caccia al passo») per il periodo compreso, all'incirca, tra il 15 febbraio e il 25 marzo di ogni anno.

II — I punti controversi

9. La Commissione sostiene che la caccia al colombaccio durante il ritorno ai luoghi di nidificazione è vietata dalla direttiva e che un'eccezione a questo divieto nel caso di specie non può essere giustificata sulla base dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, in primo luogo perché la misura derogatoria mira sostanzialmente a prolungare il regolare periodo di caccia (esistono alternative), e in secondo luogo perché la tradizione storica o culturale e la pressione sociale non costituiscono ragioni atte a giustificare le eccezioni previste dall'art. 9 della direttiva sugli uccelli.

10. Il governo spagnolo ritiene invece che ricorrano le condizioni per applicare il regime derogatorio. Esso afferma che le delibere regionali sono compatibili con la legislazione spagnola, la quale a sua volta è compatibile con la direttiva. Ne consegue che le delibere regionali che consentono la caccia al colombaccio durante il ritorno ai luoghi di nidificazione sono conformi alla direttiva. Detto governo richiama anche la giurisprudenza spagnola al riguardo.

11. Tale governo sostiene, segnatamente, che ricorre la condizione della «mancanza di altra soluzione soddisfacente», posta dall'art. 9, n. 1, della direttiva, che sostanzialmente è concepita soprattutto per le deroghe previste all'art. 9, n. 1, lett. a) e b). Nella fattispecie esistono solo due soluzioni: autorizzare o vietare. Dato che un divieto non è un'alternativa reale, resta solo l'autorizzazione. Esso osserva inoltre che si tratta dell'alternativa migliore, in quanto l'autorizzazione è subordinata a rigide condizioni, che vengono severamente controllate. Un divieto causerebbe soltanto la violazione del medesimo, considerando come sia profondamente radicata la tradizione della «caccia al passo».

12. Nella sua controreplica il governo spagnolo ha inoltre fatto presente che l'area in cui è consentito cacciare il colombaccio durante il regolare periodo di caccia non coincide con quella per cui vige la deroga. L'eccezione sarebbe pertanto giustificata. In

proposito tale governo rinvia alla sentenza C-182/02 [3]. Il capoverso rilevante, a cui si riferisce il Regno di Spagna, così recita:

«Quanto alla prima condizione ricordata al punto precedente ?ossia la mancanza di un'altra soluzione soddisfacente?, occorre sottolineare che la stessa non può essere considerata soddisfatta quando il periodo di caccia consentito a titolo derogatorio coincida senza necessità con i periodi in cui la direttiva intende stabilire una protezione particolare [...]. Una tale necessità mancherebbe, in particolare, se l'unico scopo della misura che autorizza la caccia a titolo derogatorio fosse quello di prolungare i periodi di caccia a determinate specie di uccelli su territori già frequentati da queste ultime durante i periodi di caccia stabiliti conformemente all'art. 7 della direttiva» [4].

13. Il governo spagnolo ne deduce che se i territori non coincidono la deroga può essere giustificata. Esso fa presente che i luoghi da utilizzare per osservare e cacciare i colombacci nei mesi di ottobre e novembre (periodo della migrazione autunnale) sono quasi tutti diversi dai punti di osservazione utilizzati nei mesi di febbraio e marzo (periodo della migrazione primaverile). Questi ultimi si trovano infatti per la maggior parte lungo la costa, ossia in zone dove il colombaccio soggiorna raramente nei mesi di ottobre e novembre.

14. Inoltre il governo spagnolo ritiene che la Commissione non abbia dimostrato che l'unico scopo della disposizione sarebbe quello di prolungare il periodo regolare di caccia. Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito di una procedura di inadempimento spetta alla Commissione provare la sussistenza del medesimo.

15. Inoltre la rigida interpretazione della Commissione si pone in contrasto con lo spirito della direttiva, che non esclude la possibilità di caccia. In merito il governo spagnolo richiama l'undicesimo 'considerando' della medesima.

16. Il Regno di Spagna fa presente che nella penisola iberica vivono circa 4 674 752 colombacci e che annualmente ne vengono catturati solo circa un milione, contro i più di 5 milioni catturati in Francia. Il numero di colombacci catturati durante il ritorno ai luoghi di nidificazione resta ampiamente inferiore al numero che può essere catturato a norma dell'Orden Foral [5].

17. Infine, a giudizio del governo spagnolo, occorre tenere conto del fatto che in altri Stati membri — il Regno Unito è citato ad esempio — la caccia al colombaccio è

3 — Sentenza 16 ottobre 2003, causa C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (Racc. pag. I-12105).

4 — V. punto 16 della citata sentenza.

5 — Nel 1998 si sarebbe trattato di 1 013 esemplari, nel 1999 di 1 158 esemplari, nel 2000 di 1 230 esemplari, nel 2001 di 1 129 esemplari, nel 2002 di 1 107, nel 2003 di 2 012 e nel 2004 di 2 052 esemplari. Per migrazione primaverile possono essere cacciati 4 000 esemplari. Circa 23 875 cacciatori si dedicherebbero nella regione a questo tipo di caccia.

consentita per tutto l'anno, in quanto questo uccello in quei paesi è una specie stanziale. Orbene, le differenze genetiche tra il colombaccio del Regno Unito e quello del continente, secondo questo governo, non sarebbero tali da giustificare il fatto che nel Regno Unito la caccia a questa specie è consentita per tutto l'anno.

III — Valutazione

18. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, in combinato disposto con l'allegato II della direttiva, la caccia al colombaccio è consentita. L'art. 7, n. 4, stabilisce tuttavia che gli uccelli migratori non possono essere cacciati durante il periodo della riproduzione né durante il ritorno al luogo di nidificazione («la migrazione primaverile»).

19. Ciò significa che gli Stati membri devono strutturare la loro stagione di caccia in modo che essa sia compatibile con questo divieto e con gli altri divieti menzionati all'art. 7, n. 4, della direttiva. Al riguardo la Corte, nella sua giurisprudenza, ha ripetutamente osservato che l'art. 7, n. 4, della direttiva, intende garantire un regime completo di protezione durante i periodi in cui la sopravvivenza degli uccelli selvatici è particolarmente minacciata [6].

20. L'art. 9 prevede tuttavia una serie di deroghe, dettagliatamente descritte, alle disposizioni di divieto stabilite, tra l'altro, all'art. 7, n. 4. Un'eccezione al divieto deve restare limitata ai casi per cui non esiste un'altra soluzione soddisfacente; la deroga deve essere basata su almeno uno dei motivi tassativamente enumerati all'art. 9, n. 1, lett. a), b) o c), e deve soddisfare i requisiti di forma dettagliatamente descritti all'art. 9, n. 2.

21. Nella fattispecie si invoca il motivo di deroga previsto alla lett. c), che a sua volta prevede alcuni requisiti specifici (la caccia deve essere selettiva, deve avvenire in condizioni rigidamente controllate e può riguardare solo determinati uccelli in piccole quantità). Siffatti requisiti nella fattispecie non ricorrono, come neppure i requisiti di forma prescritti dall'art. 9, n. 2.

6 — Sentenze 17 gennaio 1991, causa 157/89, Commissione/Italia (Racc. Pag. I-57); 19 gennaio 1994, causa 435/92, Association pour la Protection des Animaux Sauvages e a. (Racc. pag. I-67), e 7 dicembre 2000, causa C-38/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-10941).

22. Osservo incidentalmente che la Commissione ha asserito che viene violato l'art. 7, n. 4. Il fatto che la caccia è consentita al di fuori del periodo regolare non viene del resto neppure smentito dal Regno di Spagna, che deve dimostrare la sussistenza di un motivo di giustificazione.

23. Il procedimento verte sulla questione se ricorra la condizione della «mancanza di altra soluzione soddisfacente». La questione essenziale è come vada inteso il termine «area», se in modo estensivo o limitato. Il governo spagnolo segnala infatti il problema che nella fascia costiera della provincia di Guipúzcoa nel regolare periodo di caccia il colombaccio non si riscontra, o molto raramente. Secondo questo governo, l'unica soluzione per cacciare il colombaccio in questa «area» è pertanto cacciarlo durante la migrazione primaverile, quando gli uccelli ritornano ai loro luoghi di nidificazione altrove in Europa (e volano lungo la costa della provincia di Guipúzcoa). Per contro la Commissione ritiene che esistano alternative e che, dunque, la disposizione di fatto non sia che un prolungamento del normale periodo di caccia. Inoltre un'area non deve essere intesa in maniera troppo limitata. Sia la Commissione sia il governó spagnolo hanno rinviato alla già citata sentenza C-182/02.

24. Effettivamente dalla citata sentenza può dedursi che il fatto che una determinata specie non soggiorni in una determinata regione durante il normale periodo di caccia può essere un fattore atto a giustificare una deroga al divieto di caccia durante la migrazione primaverile. Occorre tuttavia chiedersi che estensione vada attribuita a siffatta area per poter stabilire se esista o meno una soluzione alternativa.

25. L'art. 7, n. 4 della direttiva mira a tutelare le popolazioni di uccelli che possono essere oggetto di attività venatoria, stabilendo un divieto di caccia durante le varie fasi del periodo della nidificazione e della dipendenza e durante la migrazione primaverile verso i luoghi di riproduzione. E' vero che l'art. 9, n. 1, lett. c), consente una limitata deroga per le «aree» ove non esistano soluzioni diverse, ma una siffatta deroga non deve sminuire la portata dell'art. 7, n. 4, che intende garantire un regime completo di protezione durante i periodi in cui la sopravvivenza degli uccelli selvatici è particolarmente minacciata.

26. Una delle caratteristiche della migrazione degli uccelli è che questi, a seconda della specie, seguono itinerari prestabiliti, lungo i quali in certi luoghi, come le fasce costiere, gli stretti terrestri e marittimi e i passi montani, possono quindi riscontrarsi alte concentrazioni di volatili, che negli altri periodi dell'anno non vi soggiornano, o solo

incidentalmente. Orbene, qualora tali luoghi dovessero essere considerati come «aree per cui mancano altre soluzioni soddisfacenti», ai sensi dell'art. 9, n. 1, si pregiudicherebbe la sostanza stessa della portata dell'art. 7, n. 4. Infatti per le specie in questione la caccia verrebbe prolungata sino al periodo della migrazione primaverile, in modo da esporre tali specie ad attività venatorie nei luoghi in cui sono più vulnerabili durante la migrazione, ossia quelli in cui si radunano in elevato numero a causa degli ostacoli naturali. Per questo motivo, siffatte zone di concentrazione geograficamente ristrette non possono essere considerate come "aree" ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva.

27. Se si considerano i regimi migratori dei colombacci che migrano verso la Spagna e dalla Spagna, si ottiene la seguente immagine. Durante la migrazione autunnale i colombacci entrano in massa in Spagna da questa provincia, evitando gli alti Pirenei, per poi svernare nelle zone più interne. Essi volano sopra questa provincia. Una parte degli uccelli resta nella provincia, soprattutto nella sua parte meridionale. Osservo incidentalmente che in questa provincia, come pure in altre regioni della Spagna, soggiornano anche colombacci non migratori.

28. La migrazione primaverile, il ritorno ai luoghi di nidificazione nelle parti più settentrionali dell'Europa, avviene passando dalla fascia costiera della provincia di Guipúzcoa. La questione è se sia giustificata una deroga al divieto di caccia durante la migrazione primaverile per questa fascia relativamente stretta nella provincia di Guipúzcoa.

29. Considerato quanto precede, tale questione va risolta in senso negativo. In primo luogo questi uccelli, durante il normale periodo di caccia, soggiornano non solo in questa provincia, ma in tutta la Spagna. E' pertanto consentita la caccia sia ai colombacci che volano verso l'interno durante la migrazione autunnale, sia a quelli che rimangono nella zona. Si possono cacciare anche i colombacci stanziali. Non fa alcuna differenza la circostanza che lungo la fascia costiera, relativamente stretta, della provincia di Guipúzcoa passino meno esemplari, o addirittura nessuno. Esistono infatti alternative nelle immediate vicinanze e nelle parti più remote della regione. In secondo luogo da quanto affermato al precedente paragrafo 26 consegue che un prolungamento del periodo della caccia sino alla migrazione primaverile non può essere assolutamente consentito per le zone geograficamente circoscritte in cui gli uccelli in questione si radunano durante quella migrazione. Per questo motivo il prolungamento della caccia al colombaccio in una zona limitata ad alcuni comuni costieri della provincia di Guipúzcoa è in contrasto con l'art. 7, n. 4, della direttiva.

30. Il governo spagnolo ha anche avanzato l'argomento che la condizione della man-

canza di una soluzione soddisfacente ha maggior senso nel contesto dell'art. 9, n. 1, lett. a) e b) (per cui sono ipotizzabili alternative con conseguenze meno gravi), mentre è applicabile con maggiore difficoltà al motivo di deroga previsto alla lett. c), dell'art. 9, n. 1, della direttiva (nella fattispecie l'alternativa è autorizzare o vietare). Questo argomento non è rilevante. Inoltre la Corte nella sua giurisprudenza ha esplicitamente dichiarato che la deroga prevista dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva può essere ammessa in mancanza di un'altra soluzione soddisfacente [7]. Dalla citata giurisprudenza emerge con estrema chiarezza che la condizione della mancanza di una soluzione soddisfacente non è realizzata qualora il periodo di caccia derogatorio coincida senza necessità con i periodi in cui la direttiva intende proprio stabilire una protezione particolare.

31. Il governo spagnolo ha anche fatto presente che la fattispecie non riguarda una specie minacciata. Neppure questo argomento è rilevante. L'art. 9, n. 1, pone come condizione la mancanza di un'altra soluzione soddisfacente. Da quanto sopra emerge che questa condizione non ricorre.

32. Il rinvio alle pratiche di caccia nel Regno Unito ha un diverso fondamento e non è rilevante per il caso in esame. In quel paese il colombaccio non è una specie migratrice, pertanto non vale il divieto di caccia durante il ritorno ai luoghi di nidificazione. Inoltre nel Regno Unito trova applicazione la deroga fondata sull'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, in quanto il colombaccio può provocare gravi danni alle colture.

33. Infine, la tesi secondo cui il divieto di caccia favorirebbe pratiche illecite, in quanto si tratta di una tradizione profondamente radicata, non può assolutamente essere accolta. Inoltre, come osservato anche dalla Commissione, la capacità impiegata per controllare il rispetto delle condizioni relative alle licenze può anche essere utilizzata per controllare il rispetto del divieto.

34. L'argomento avanzato dal Regno di Spagna, secondo cui le relative delibere delle autorità regionali competenti sono compatibili con la legislazione spagnola sulla caccia, che a sua volta è compatibile con la direttiva sugli uccelli, è inefficace, in quanto non è controverso che tali delibere regionali autorizzano attività venatorie durante la migrazione di primavera, che si pongono in contrasto con l'art. 7, n. 4, della direttiva.

7 — C-182/02, citata alla nota 3.

IV — Conclusione

35. In base a quanto precede suggerisco alla Corte di deliberare come segue:

1) Dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'art. 7, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

2) Condannare il Regno di Spagna alle spese.