

**CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
WALTER VAN GERVEN  
presentate l'8 novembre 1990 \***

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

1. Con il presente ricorso la Commissione vuole far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva CEE del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in prosieguo: la « direttiva »)<sup>1</sup>. A sostegno di questo ricorso la Commissione deduce due mezzi. La normativa italiana, in contrasto con l'art. 7, n. 4, *seconda* frase, della direttiva, autorizzerebbe la caccia ad un certo numero di specie di uccelli selvatici durante il periodo della nidificazione o durante le varie fasi della riproduzione o della dipendenza. Detta normativa consentirebbe altresì, in contrasto con l'art. 7, n. 4, *terza* frase, della direttiva, che un certo numero di specie migratrici possono essere oggetto di atti di caccia durante il ritorno al luogo di nidificazione.

### Contesto giuridico

2. L'art. 5 della direttiva pone agli Stati membri l'obbligo di adottare un regime generale di protezione per tutte le specie di uccelli contemplate dalla direttiva, ossia tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico sul territorio europeo degli Stati membri. Detta normativa deve, tra l'altro, includere il divieto fondamentale di uccidere deliberatamente detti uccelli [art. 5, lett. a)].

L'art. 7, n. 1, della direttiva consente, in deroga al divieto sancito dall'art. 5, che le specie di uccelli elencate nell'allegato II siano oggetto di atti di caccia nel quadro della normativa nazionale. Nell'undicesimo punto del preambolo della direttiva viene precisato che a causa del livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità la caccia a dette specie può essere considerata come un modo ammissibile di utilizzazione.

Debbono tuttavia essere tenute presenti precise limitazioni. Se è vero che, ai sensi dell'art. 7, n. 2, le specie elencate nell'allegato II/1 possono essere oggetto di atti di caccia ovunque nella Comunità, ai sensi dell'art. 7, n. 3, invece, la caccia alle specie elencate nell'allegato II/2 è possibile solo negli Stati membri indicati in detto allegato.

Ai sensi dell'art. 7, n. 1, ultima frase, gli Stati membri faranno in modo che la caccia alle specie considerate non pregiudichi le azioni di conservazione intraprese nella loro area di distribuzione. Secondo l'art. 7, n. 4, prima frase, gli Stati membri debbono inoltre accertarsi che l'attività venatoria rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e che detta attività sia compatibile, per quanto riguarda il contingente numerico di dette specie, con le disposizioni risultanti dall'art. 2<sup>2</sup>.

2 — Secondo l'art. 2 della direttiva gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli a un livello che corrisponda, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

\* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1979, L. 103, pag. 1.

L'art. 8 della direttiva pone agli Stati membri l'obbligo di vietare il ricorso a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di uccisione in massa o non selettiva, come pure la caccia, con particolari mezzi di trasporto. Nel dodicesimo punto del preambolo viene precisato che questo divieto è introdotto a causa dell'eccessiva pressione che detti metodi di caccia esercitano sul livello della popolazione delle specie interessate.

3. Nella seconda e nella terza frase dell'art. 7, n. 4, della direttiva, sono contenute le disposizioni che sarebbero state violate dall'Italia:

« Essi (gli Stati membri) provvedono in particolare a che le specie a cui si 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 riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione ».

Queste disposizioni non vengono commentate in modo specifico nel preambolo della direttiva. Esse, tuttavia, presentano alcune analogie con l'art. 2, lett. a), della convenzione internazionale sulla protezione degli uccelli sottoscritta in Parigi il 18 ottobre 1950:

« salve le eccezioni previste dagli articoli 6 e 7 della presente Convenzione, devono essere protetti:

a) almeno durante il loro periodo di riproduzione, tutti gli uccelli e, inoltre, i mi-

gratori durante il loro percorso di ritorno verso il loro luogo di nidificazione ed in particolare in marzo, aprile, maggio, giugno e luglio;

b) (...) »<sup>3, 4</sup>.

#### Mezzi dedotti dalla Commissione

4. I due mezzi dedotti dalla Commissione riguardano le disposizioni della normativa italiana che regolano l'apertura e la chiusura della caccia. Per quanto riguarda il primo mezzo, la Commissione espone che l'art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968<sup>5</sup>, autorizza la caccia *a partire dal 18 agosto* alle seguenti quattro specie di uccelli: la folaga, la gallinella d'acqua, il germano reale e il merlo. La Commissione non nega che queste specie di uccelli, conformemente alla direttiva, non possono essere oggetto di atti di caccia in Italia<sup>6</sup>. È tuttavia del parere che per il 18 agosto non è ancora soddisfatta la condizione posta dall'art. 7, n. 4, *seconda* frase, della direttiva, cioè che debbono concludersi il periodo della nidificazione e le varie fasi della riproduzione o della dipendenza. La Commissione sostiene questo punto di vista facendo riferimento a due opere scientifiche, una di Cramp, Simmons e altri<sup>7</sup>, l'altra del Bezzel<sup>8</sup>.

3 — Volume 638 UNTS, pag. 185. La versione ripresa in queste conclusioni è quella pubblicata nel *Tractatenblad* 1954, n. 197.

4 — Nel 1974 la Commissione aveva raccomandato agli Stati membri, nella misura in cui non vi avessero ancora provveduto, di aderire a detta convenzione. V. la raccomandazione della Commissione 20 dicembre 1974, 75/66/CEE, concernente la protezione degli uccelli e dei loro habitat (GU 1975, L 21, pag. 24).

5 — GURI n. 3 del 4.1.1978.

6 — La folaga (n. 19) e il germano reale (n. 7) sono annoverati nell'allegato II/1 della direttiva dove sono elencate le specie di uccelli che possono essere oggetto di atti di caccia in tutta la Comunità. La gallinella d'acqua (n. 45) e il merlo (n. 68) sono annoverati nell'allegato II/2 della direttiva come specie di uccelli che, tra l'altro, possono essere cacciati anche in Italia.

7 — Cramp, S., Simmons, K.E.L., e altri: *Handbook of the Birds of Europe, the Middle East and North Africa, The Birds of the Western Palearctic*, Oxford, 1977, vol. 1-5.

8 — Bezzel, E.: *Kompendium der Vögel Mitteleuropas*, Wiesbaden 1985.

5. Per quanto riguarda il secondo mezzo, la Commissione sostiene che il menzionato art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, nel testo successivamente modificato da due decreti del presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente del 20 dicembre 1979<sup>9</sup> e del 4 giugno 1982<sup>10</sup>, fissa la data di chiusura della caccia a un certo numero di specie migratorie. Così fino al 28 febbraio è possibile dare la caccia ai seguenti uccelli (di mia iniziativa aggiungo la classificazione delle specie di uccelli interessate che risulta dall'allegato II della direttiva):

- la folaga (II/1-19),
- la canapiglia (II/1-5),
- l'alzavola (II/1-6),
- il germano reale (II/1-7),
- il mestolone (II/1-10),
- il moriglione (II/1-11),
- la pettegola (II/2-57),
- il combattente (II/2-51),
- il chiurlo (II/2-55),
- la cesena (II/2-69).

Fino al 10 marzo è possibile dare la caccia alle seguenti specie:

- il fischione (II/1-4),
- il codone (II/1-8),
- la marzaiola (II/1-9),
- la moretta (II/1-12),
- il piviere dorato (II/2-47),
- il beccaccino (II/1-21),
- la pittima reale (II/2-52),
- il tordo (II/2-70),
- il tordo sassello (II/2-71).

La Commissione, a questo proposito, non nega che, conformemente alla direttiva, dette specie di uccelli non possono essere oggetto di atti di caccia in Italia. È tuttavia del parere che gli uccelli di queste specie per il 28 febbraio e il 10 marzo rispettivamente, attraversano il territorio italiano durante il viaggio di ritorno ai luoghi di nidificazione. Analogamente al primo mezzo, la Commissione sostiene questa opinione facendo riferimento alle due citate opere e a un rapporto dell'Istituto nazionale di biologia della selvaggina (in prosieguito: l'« Istituto ») allegato alla replica e divulgato in occasione di un congresso tenutosi nel maggio 1986. Le date di chiusura della caccia fissate nella

<sup>9</sup> — GURI n. 1 del 2.1.1980.

<sup>10</sup> — GURI n. 155 dell'8.6.1982.

normativa italiana sarebbero pertanto in contrasto con l'art. 7, n. 4, *terza frase*, della direttiva, che vieta la caccia alle specie migratrici considerate « durante il ritorno al luogo di nidificazione ».

### Sulla ricevibilità

6. Il governo italiano replica che il ricorso non è ricevibile, poiché si baserebbe sugli stessi mezzi del ricorso di cui alla causa 262/85 che con sentenza 8 luglio 1987<sup>11</sup> la Corte ha disatteso.

Nella menzionata causa 262/85 la Commissione chiedeva alla Corte di constatare che la normativa italiana non teneva alcun conto dei differenti periodi di protezione per gli uccelli contemplati nell'art. 7, n. 4, della direttiva. La Corte aveva respinto detto ricorso poiché la normativa italiana effettivamente contemplava date differenti per l'apertura e la chiusura della caccia e veniva in tal modo tenuto conto del periodo di dipendenza, delle fasi della riproduzione e, per quanto riguarda gli uccelli migratori, del loro ritorno al luogo di nidificazione (punto 23 della motivazione).

In questa causa, nel corso della replica, la Commissione ha parimenti addebitato all'Italia che le date di apertura e di chiusura della caccia a determinate specie di uccelli sarebbero state fissate in contrasto con la direttiva. Detto addebito, che coincide in tutto e per tutto con i mezzi dedotti nel caso qui in esame, estendeva la portata delle censure che costituivano oggetto della procedura amministrativa precontenziosa e del ricorso

relativo alla causa 262/85. Per motivi procedurali la Corte, nella causa 262/85, ha ommesso di considerare la questione circa la legittimità delle date di esercizio della caccia (punto 24 della motivazione), senza pronunciarsi, pertanto, nel merito di detti addebiti. La Commissione poteva dunque far valere detti addebiti anche ricorrendo ad una nuova procedura ex art. 169, il che ha fatto nella causa in esame. Non vedo, quindi, nella sentenza pronunciata nella causa 262/85 alcun motivo per dichiarare il presente ricorso non ricevibile.

### Primo mezzo: apertura prematura della caccia

7. Al primo mezzo il governo italiano oppone in sostanza tre argomenti: a) al momento dell'apertura della caccia la maggior parte delle nidiate è di norma indipendente; b) la Commissione non avrebbe soddisfatto il suo onere di prova; c) le regioni possono modificare la data di apertura della caccia stabilita dalla legge.

*a) Al momento dell'apertura della caccia la maggior parte delle nidiate è di norma indipendente*

8. Nel controricorso il governo italiano riconosce che in talune regioni una parte delle nidiate di germani reali non è forse ancora indipendente al momento dell'apertura della caccia. Si dovrebbe comunque trattare di una minoranza. In risposta alla documentazione prodotta, su richiesta della Corte, dalla Commissione, il governo italiano riprende questo argomento con riferimento

<sup>11</sup> — Sentenza 8 luglio 1987, Commissione/Italia (causa 262/85, Racc. 1987, pag. 3073).

alle restanti tre specie di uccelli: la stragrande maggioranza delle nidiate di folaghe, gallinelle d'acqua e merli dovrebbe essere indipendente per il 18 agosto.

Questa argomentazione è in dipendenza del fatto che l'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva può essere interpretato nel senso che la caccia alle specie considerate è autorizzata non appena la *maggioranza* degli uccelli non si trova più *di norma* nella fase della riproduzione o della dipendenza. Si tratta pertanto della questione del *dies ad quem*, cioè del momento fino al quale il divieto di caccia, conformemente alla menzionata disposizione, è operativo.

9. Finora mi sono avvalso dei termini usati nella versione francese dell'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva. Le versioni di questa disposizione nelle altre lingue evidenziano, tuttavia, sorprendenti differenze. In alcune versioni il divieto di caccia verte su tre periodi, cioè il « periodo della nidificazione » (in francese: « période nidicole », in tedesco: « Nistzeit »), « le varie fasi della riproduzione » (in francese: « reproduction », in tedesco: « Brutzeit ») e il « periodo di dipendenza » (in francese: « dépendance », in tedesco: « Aufzuchtzeit »). In altre versioni il divieto di caccia verte solo su due periodi i quali però non possono essere sempre intesi nello stesso modo. Secondo la versione inglese, ad esempio, la caccia è vietata al momento di « the rearing season » come anche al momento di « the various stages of reproduction », laddove la versione olandese vieta la caccia « zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode » (per tutto il tempo in cui le nidiate non

hanno lasciato il nido o durante le diverse fasi della riproduzione).

Per l'esame di questo primo mezzo, non rileva sapere a partire da quale stadio il divieto di caccia diventa operativo. Stando alla maggior parte delle versioni detto stadio è il « periodo della nidificazione », senza che con detta espressione sia chiaro quale periodo debba con essa intendersi. Si tratta, a questo proposito, al contrario, di sapere *fino a quando* il divieto di caccia resta operativo.

10. Quando le varie versioni linguistiche divergono, la disposizione considerata deve essere interpretata in considerazione del contesto generale e dell'obiettivo della normativa in cui essa rientra<sup>12</sup>. L'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva rientra nel regime di protezione degli uccelli selvatici che è inteso al mantenimento della popolazione di dette specie di uccelli. Questo regime consente che talune specie, in funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione possono essere oggetto di atti di caccia anche se in modo da non esercitare eccessive pressioni sul livello di popolazione (v. punti 11 e 12 del preambolo). Dare la caccia agli uccelli al momento della riproduzione produce, a mio avviso, una siffatta eccessiva pressione in quanto vengono così colpiti non solo gli uccelli oggetto degli atti di caccia ma anche la loro prole. La pressione continua ad esistere anche dopo la riproduzione e cessa solo quando le nidiate non sono più dipendenti dai loro genitori. In base al contesto generale e agli obiettivi del regime in cui rientra l'art. 7, n. 4, seconda frase, questa disposizione deve pertanto essere inter-

12 — V., tra l'altro, sentenza 27 ottobre 1977, Boucherau, punto 14 della motivazione (causa 30/77, Racc. 1977, pag. 1999).

pretata anche nel senso che le specie di uccelli considerate non possono essere oggetto di atti di caccia fintantoché le nidiate non possano vivere in modo indipendente o, in termini ancor più concreti, non abbiano lasciato il nido.

seguenti) sulla questione di quali dati gli Stati membri debbono tener conto quando, come nel caso di specie, non sono disponibili dati specifici per il territorio nazionale. Passo quindi ad esaminare in quale misura gli Stati membri debbono tener conto dei dati disponibili quando da essi emerge che l'abbandono del nido da parte delle nidiate è distribuito nel tempo e varia a seconda delle circostanze.

11. Rimane la questione se, essendo le condizioni di esercizio della caccia stabilite in modo così circostanziato, resti ancora agli Stati membri un margine di discrezionalità nel fissare la data di apertura della caccia. A mio parere ne ricorre il caso, dal momento che la direttiva non ha armonizzato le date dei periodi di caccia al punto da precisarne i giorni. Il margine discrezionale degli Stati membri è tuttavia limitato dal momento che, come la stessa Comunità effettua interventi in materia di protezione dell'ambiente, essi debbono tener conto « dei dati scientifici e tecnici disponibili »<sup>13</sup>. D'altronde ritengo che fino a questo punto vi sia accordo tra le parti.

12. A questo riguardo si deve osservare che il legislatore italiano non ha optato per una normativa in base alla quale, ogni anno, tenendo conto delle circostanze, vengono fissate ex novo le date di apertura e di chiusura della caccia, ma ha, invece, preferito adottare una normativa in base alla quale le date vengono fissate uniformemente per tutti gli anni successivi. Quando uno Stato membro ha optato per una normativa come quella ora descritta, può allora dichiarare l'apertura della caccia dopo il momento in cui, in base a dati scientifici, la maggior parte degli uccelli ha, in normali circostanze, lasciato il nido? Oppure deve aggiungere al « normale » periodo di abbandono del nido anche un periodo che, sempre in base a dati scientifici, deve essere assunto come margine di sicurezza al fine di tener conto di periodi tardivi di riproduzione e di abbandono dei nidi come pure di circostanze variabili? Secondo il testo e la ratio dell'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva, sono del parere che il primo interrogativo deve essere risolto in senso negativo e il secondo, in senso affermativo. La menzionata disposizione pone dunque un divieto generale di caccia agli uccelli selvatici — e non alla « maggior parte » degli uccelli — fintantoché le nidiate non abbiano lasciato il nido. Da ciò deduco, come dal criterio sopra esposto (n. 10), che gli Stati

Le divergenze di opinione si presentano al momento di valutare il valore probatorio dei dati scientifici disponibili. I dati relativi all'abbandono del nido da parte delle nidiate non sono in verità sempre disponibili per ogni specie di uccello e per ogni regione considerata. Inoltre, dai dati disponibili emerge che il momento in cui ciascuna specie di uccelli abbandona il nido dipende da fattori biologici e climatologici variabili. Mi soffermerò più avanti, quando esaminerò la prova fornita dalla Commissione (v. n. 13 e

13 — V. testo dell'art. 130 R, n. 3, primo trattino, del Trattato CEE.

membri non possono aprire la caccia in un momento in cui le nidiate, secondo dati scientifici, in ragione di particolari contingenze, possono ancora trovarsi nel nido. Questo punto di vista è anche confortato dalla giurisprudenza della Corte che richiede una esatta trasposizione nel diritto nazionale della direttiva 79/409, poiché si tratta in questo caso di una materia in cui gli Stati membri debbono amministrare sul loro rispettivo territorio un patrimonio della Comunità<sup>14</sup>.

trattate (la folaga, la gallinella d'acqua e il germano reale).

Il governo italiano risponde affermando che la Commissione, limitandosi a fare esclusivamente rinvio alle opere di Cramp e Simmons e del Bezzel, non ha dato la piena prova che, tenuto conto della situazione italiana, ciascuna delle quattro specie di uccelli si troverebbe ancora in uno dei periodi contemplati dall'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva.

Un'esatta e pertanto completa trasposizione delle normative considerate esige, a mio avviso, che gli Stati membri nel fissare i periodi di caccia tengano conto dei margini di sicurezza che la scienza prevede per determinare il momento in cui le nidiate abbandonano il nido. Pertanto non può essere condiviso neppure l'argomento del governo italiano secondo il quale è sufficiente che la maggioranza delle nidiate sia di norma indipendente al momento dell'apertura della caccia.

14. Ambedue le opere sono, senza alcun dubbio, opere scientifiche autorevoli nel campo dell'avifauna e comprendono dati preziosi ai quali la Commissione giustamente può fare riferimento per definire concretamente i periodi del ciclo vitale degli uccelli, che sono indicati nella direttiva in termini generali. Questo non è del resto contestato dal governo italiano, il quale si limita a contestare soltanto che dette opere abbiano valore probatorio nel caso di specie. Il Bezzel, in particolare, non fornirebbe alcun dato specifico per quanto riguarda gli uccelli sul territorio italiano. I brani dell'opera di Cramp e Simmons prodotti dalla Commissione, per di più, non sarebbero affatto basati, oppure lo sarebbero in modo solo insufficiente, sulle osservazioni effettuate in Italia.

#### b) *La prova fornita dalla Commissione*

13. Dai brani dell'opera di Cramp e Simmons prodotti dalla Commissione, in particolare dai diagrammi ivi riportati, emerge chiaramente che nidiate delle quattro specie di uccelli (menzionate al n. 4) possono trovarsi al 18 agosto ancora nel nido. Gli estratti dell'opera del Bezzel prodotti dalla Commissione confermano questa risultanza con riferimento alle tre specie di uccelli ivi

15. Non condivido l'opinione del governo italiano secondo la quale l'opera del Bezzel non avrebbe efficacia probatoria, dato che l'Italia non rientra nell'area geografica contemplata da detto testo. Nella sua difesa l'Italia ammette che la biogeografia del territorio italiano presenta analogie con quella della Cecoslovacchia, un territorio che nel Bezzel viene considerato territorio del Cen-

<sup>14</sup> — V., tra l'altro, la citata sentenza pronunciata nella causa 262/85, Commissione/Italia, punto 9 della motivazione.

tro Europa, che nella sua opera è oggetto di esame. Inoltre il « Kompendium » del Bezzel rimanda, per quanto riguarda le fonti utilizzate, alle opere molto più dettagliate di Cramp e Simmons e di Gluz von Blotzheim. Del resto, per quanto riguarda l'opera di quest'ultimo autore, della quale il governo italiano riconosce la rappresentatività per quanto riguarda la situazione italiana, il Bezzel ne è coautore.

16. La tesi del governo italiano secondo la quale i diagrammi contenuti nell'opera di Cramp e Simmons non hanno efficacia probatoria per quanto riguarda il territorio italiano non può, a mio avviso, essere accolta. Quando, per così dire, non sono disponibili dati scientifici specifici per il territorio dello Stato membro considerato<sup>15</sup>, la Commissione può fare riferimento ad opere scientifiche autorevoli di carattere generale, contenenti dati relativi alle specie di uccelli considerate, che pur non avendo riferimento specifico a un determinato territorio di riproduzione, riguardano però un territorio più diffuso, comprensivo del territorio di riproduzione specifico. Se il governo italiano è del parere che i dati ai quali la Commissione ha fatto riferimento non siano rappresentativi per la situazione italiana, deve darne a sua volta la prova. Il governo italiano, però, non ha prodotto alcun dato scientifico da cui risulti il carattere non rappresentativo dei dati compresi nell'opera di Cramp e Simmons per quanto riguarda la situazione italiana. Come sopra rilevato (n. 8) il governo italiano, al contrario, ha ammesso che per il 18 agosto in Italia una minoranza delle nidiate delle quattro specie considerate può ancora trovarsi nel nido. Non è pertanto possibile accogliere la tesi secondo la

quale il mezzo della Commissione non è assistito da prove adeguate.

c) *Le competenze delle regioni*

17. Il governo italiano sostiene che la citata legge 27 dicembre 1977, n. 968, riconosce alle regioni la competenza di vietare la caccia, in deroga alle date stabilite in linea generale dalla legge, o di limitarla quando si presentano particolari circostanze. Sussisterebbe, pertanto, uno strumento normativo che consente di rimandare l'apertura della caccia in quelle regioni dove eccezionalmente per il 18 agosto delle nidiate non siano ancora indipendenti. In più della metà delle regioni, del resto, l'apertura della caccia verrebbe procrastinata alla seconda metà di settembre se non più tardi.

Se una norma dichiara in linea di principio aperta la caccia a talune specie di uccelli, salvo diverse disposizioni da parte delle competenti regioni, e se *tutte* queste regioni — cioè, come detto, in una situazione che qui non ricorre — con un atto normativo pubblicato e vincolante per la generalità chiudessero effettivamente la caccia conformemente alle disposizioni della direttiva, sembrerebbe che sia stato raggiunto il risultato perseguito dalla direttiva nelle regioni considerate. Tuttavia — è quanto a mio parere emerge dalla sentenza della Corte pronunciata nella citata causa 262/85, punto 39 della motivazione, Commissione/Italia — uno Stato membro è tenuto a modificare la propria normativa qualora questa comprenda una norma generale in contrasto con la direttiva e offra alle regioni la semplice possibilità di derogarvi. Detta normativa lascia pur sempre sussistere una norma generale in contrasto con la direttiva i cui effetti

15 — Nel corso dell'udienza la Commissione ha sostenuto che ad eccezione del menzionato rapporto di detto istituto non sarebbero, per così dire, disponibili dati scientifici per il territorio italiano. Su questo punto il governo italiano non ha contestato la Commissione. I brani da questa citati dall'opera di Gluz von Blotzheim non contengono, del resto, dati specifici per l'Italia, ma, rispetto all'opera di Cramp e Simmons, contengono dati maggiormente dettagliati sulla Cecoslovacchia.

possono essere differiti solo e fino a quando le regioni non avranno fatto uso del loro potere di deroga in conformità con la direttiva.

Per questa ragione, neppure questo argomento è idoneo a respingere il mezzo dedotto dalla Commissione.

### **Secondo mezzo: chiusura della caccia troppo tardiva**

18. Al secondo mezzo, il governo italiano oppone, in sostanza, quattro argomenti: a) al momento della chiusura della caccia la maggior parte degli uccelli ha di norma già iniziato il viaggio di ritorno al luogo di nidificazione; b) la Commissione non avrebbe soddisfatto il suo onere della prova; c) la data di chiusura della caccia viene fissata previa consultazione di un istituto scientifico; d) la normativa italiana sarebbe conforme alla convenzione di Parigi e quindi anche alla direttiva.

a) *Al momento della chiusura della caccia la maggior parte delle specie di uccelli ha di norma iniziato il viaggio di ritorno verso i loro luoghi di nidificazione*

19. Nella controreplica il governo italiano oppone la considerazione sottostante al citato decreto 20 dicembre 1979, secondo la quale è stato accertato che durante la prima decade di marzo l'Italia *non è di norma* interessata da *importanti* fenomeni migratori e che le specie di uccelli che a quell'epoca si trovano sul territorio italiano non hanno *di norma* ancora iniziato il viaggio di ritorno ai

luoghi di nidificazione (il corsivo è mio). In risposta ai documenti che la Commissione, su richiesta della Corte, ha prodotto, il governo italiano afferma inoltre che il momento culminante della migrazione di una parte delle specie di uccelli si colloca al di fuori della stagione venatoria. Questo argomento difensivo scaturisce dal fatto che l'art. 7, n. 4, quarta frase, della direttiva può essere interpretato nel senso che la caccia alle specie interessate è vietata durante il periodo in cui la *maggior parte* degli uccelli *di norma* percorre il suo itinerario migratorio sul territorio dello Stato membro interessato. Tale argomento implica perciò un esame della questione a partire da quando (*dies a quo*), in conformità alle soprammentionate disposizioni, il divieto di caccia diventa operativo.

20. L'art. 7, n. 4, terza frase, della direttiva lascia agli Stati membri un margine discrezionale nel fissare la data di chiusura della caccia, fermo restando che essi debbono tener conto dei dati scientifici disponibili. A questo proposito non sembrano esservi contestazioni. Come a proposito del primo mezzo, fra le parti vi è divergenza di opinioni su come arrivare a determinare in quale misura gli Stati membri debbono tener conto dei dati scientifici disponibili quando da essi emerge che il ritorno verso i luoghi di nidificazione è distribuito nel tempo e varia secondo fattori contingenti (fra l'altro climatologici). A questo proposito occorre ripetere che la normativa nazionale in esame è del tipo di quelle in cui la data di apertura e di chiusura della caccia non viene fissata ciascun anno *ex novo*, tenendo conto delle circostanze.

Conformemente all'interpretazione sopra data all'art. 7, n. 4, seconda frase, della direttiva sono del parere che anche la terza frase di detta disposizione imponga agli

Stati membri l'obbligo di tener conto, al momento della fissazione della data di chiusura della caccia, non solo del periodo in cui la maggior parte delle specie di uccelli di norma migra sorvolando il territorio, ma anche dei margini di sicurezza posti dalla scienza al fine di proteggere anche le correnti migratorie precoci. Siffatta interpretazione, a mio avviso, emerge dal testo e dalla ratio della disposizione nonché dalla giurisprudenza della Corte.

una dichiarata responsabilità comunitaria per la conservazione di queste specie (terzo «considerando» della motivazione della direttiva). La necessità di una corretta e pertanto completa trasposizione delle disposizioni della direttiva 79/409, come sottolineato dalla giurisprudenza della Corte, è dunque presente anche in questo caso e, a mio avviso, deve concretizzarsi nel fatto che gli Stati membri devono prendere in considerazione dei margini come fa anche la scienza nel documentare i periodi di migrazione nella loro interezza.

21. Dunque, l'art. 7, n. 4, terza frase, della direttiva vieta la caccia durante il periodo in cui gli uccelli in generale — e non la maggior parte di essi — ritornano ai loro luoghi di nidificazione. Questo divieto è stato introdotto per la considerazione che la caccia durante questo periodo costituisce una pressione eccessiva sul livello di popolazione delle specie migratrici. Questo vale, in particolare, per talune specie, come quelle delle anatre<sup>16</sup>, che intraprendono il percorso migratorio in gruppi numerosi e che perciò sono esposte a massicce uccisioni qualora la caccia venisse aperta durante la loro migrazione. Il divieto di caccia è altresì importante al fine di offrire agli uccelli la possibilità di nutrirsi indisturbati nelle zone da essi attraversate, di riposare e di recuperare così le energie necessarie per continuare il loro faticoso viaggio verso i luoghi di nidificazione<sup>17</sup>. Ma anche per gli uccelli migratori che abbiano svernato nel territorio considerato è importante che la caccia venga tempestivamente chiusa. Con la chiusura della caccia all'approssimarsi dell'inizio della migrazione, gli uccelli non ancora migrati vengono dunque messi nella possibilità di prepararsi indisturbatamente<sup>18</sup>. Infine a questo riguardo occorre rilevare che gli uccelli migratori viaggiano al di sopra delle frontiere e che sui paesi interessati grava perciò

L'argomento sopra descritto non può, di conseguenza, essere accolto.

b) *La prova fornita dalla Commissione*

22. Il governo italiano oppone che la Commissione non ha dato alcuna prova conclusiva del fatto che nel ricorso le menzionate specie di uccelli inizierebbero il ritorno verso i luoghi di nidificazione già durante la stagione venatoria.

La Commissione a sostegno di questo secondo mezzo non si è solo richiamata a Cramp e Simmons e al Bezzel, ma anche a un rapporto del menzionato Istituto che indica per ciascuna delle specie di uccelli citate in questo ricorso il periodo a partire dal quale gli uccelli abbandonano il territorio italiano in quanto territorio di svernamento oppure lo sorvolano in quanto territorio attraversato dalla loro migrazione.

16 — V. il menzionato rapporto dell'Istituto, pag. 10, primo capoverso.

17 — Come sopra, pag. 10, secondo e terzo capoverso.

18 — Come sopra, pag. 10, terzo capoverso.

23. Dall'opera di Cramp e Simmons emerge che talune delle specie di uccelli interessate possono ancora migrare sopra il territorio italiano in un momento in cui la caccia è ancora aperta. È questo il caso delle seguenti specie le quali in Italia possono essere cacciate fino al 28 febbraio:

- la folaga,
- la canapiglia,
- l'alzavora,
- il germano reale,
- il mestolone,
- il moriglione,
- il combattente,
- la cesena.

e delle seguenti specie che in Italia possono essere cacciate fino al 10 marzo:

- il fischione,
- il codone,
- la marzaiola,
- la moretta,

- il piviere dorato,
- il beccaccino,
- la pittima reale,
- il tordo,
- il tordo sassello.

La Corte ha chiesto al governo italiano di confutare, sulla base di dati scientifici, i documenti presentati dalla Commissione. Detto governo non ha potuto produrre alcun dato che, entro il margine discrezionale lasciato dalla direttiva, avrebbe potuto autorizzare il legislatore italiano a chiudere la caccia, rispettivamente, il 28 febbraio e il 10 marzo. Il rapporto dell'Istituto, presentato dalla Commissione conferma, al contrario, i dati risultanti dall'opera di Cramp e Simmons.

Orbene, nel caso di specie sono disponibili dati scientifici specifici sugli uccelli per quanto riguarda il territorio dello Stato membro considerato e, nella misura in cui detti dati confermano quelli riscontrati nell'opera scientifica a carattere generale di Cramp e Simmons, sono del parere che il punto di vista della Commissione a proposito delle menzionate specie di uccelli è dimostrato.

24. Per quanto riguarda due specie di uccelli, in particolare la pettegola e il chiurlo, per le quali in Italia non vige alcun divieto di caccia fino al 28 febbraio, sono invece del parere che il mancato rispetto della direttiva non sia stato messo in debita evidenza. È

vero che dall'opera di Cramp e Simmons emerge che per tale data gli uccelli di queste due specie hanno già iniziato il viaggio di ritorno ai loro luoghi di nidificazione. Questo però viene contraddetto nel rapporto dell'istituto presentato dalla stessa Commissione, dove viene affermato che la pettecola migra attraverso il territorio italiano solo dopo la prima metà del mese di marzo. Nel medesimo rapporto, dal complesso dei dati riferentisi al chiurlo, è dato dedurre che questa specie migra sul territorio italiano nel periodo tra marzo e aprile<sup>19</sup>.

punto 37 della motivazione, Commissione/Italia, in relazione ad un analogo argomento, ha affermato che l'obbligo di previa consultazione di un istituto scientifico non costituisce alcuna garanzia che siano state osservate le prescrizioni della direttiva a maggior ragione quando il parere di detto istituto non è vincolante.

d) *La convenzione di Parigi*

26. Il governo italiano afferma a questo riguardo che la legge 27 dicembre 1977, n. 968, è stata modificata con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1979 al fine di adeguare la normativa italiana alla convenzione di Parigi del 1950 alla quale l'Italia ha aderito con legge 24 novembre 1978. Il governo italiano è del parere che, siccome la direttiva non definisce in maniera più precisa quando inizia la migrazione degli uccelli, le disposizioni della convenzione di Parigi che entrano in considerazione sono indicative ai fini dell'interpretazione dell'art. 7, n. 4, terza frase, della direttiva.

Quando sono disponibili tanto dei dati generali quanto dei dati specifici relativi ad uno stesso territorio, uno Stato membro può, a mio avviso, attribuire ai dati specifici maggiore rilevanza. Ritengo pertanto che per dette due specie di uccelli non sia stata data piena prova che l'Italia abbia agito in contrasto con le pertinenti disposizioni della direttiva.

c) *La consultazione di un istituto scientifico*

25. Il governo italiano sostiene che i due menzionati decreti sono stati adottati previo parere del menzionato Istituto nonché del Comitato tecnico venatorio nazionale:

Con riferimento a detto argomento, è sufficiente ricordare che la Corte, nella sentenza pronunciata nella menzionata causa 262/85,

Secondo l'art. 2, lett. a), della convenzione di Parigi (v. supra n. 3) gli uccelli migratori, durante il percorso di ritorno al loro luogo di nidificazione debbono essere protetti *in particolare* (in francese: « notamment »; in inglese: « particularly ») nei mesi di marzo, aprile, maggio, giugno e luglio. Dall'espressione « in particolare » emerge che la convenzione di Parigi non ammette senz'altro che siano oggetto di atti di caccia gli uccelli migratori che dovessero migrare verso i loro luoghi di nidificazione durante altri mesi. A maggior ragione la direttiva, emanata circa trent'anni dopo — dopo che la popolazione di molte specie di uccelli è nel frattempo fortemente regredita —, non può essere interpretata nel senso che la caccia agli uccelli migratori non debba essere chiusa prima di marzo.

19 — Per completezza, voglio tuttavia sottolineare che lo stesso rapporto italiano lascia adito a qualche dubbio per dette due specie di uccelli. Per quanto riguarda la pettecola, dal grafico riportato in detto rapporto emerge che dopo il 15 febbraio sul territorio italiano possono essere catturate molte pettecole. Per quanto riguarda il chiurlo, il punto di vista dell'Istituto resta confortato rispetto a « taluni dati », il che, a tal riguardo, potrebbe significare che la gamma non è rappresentativa.

## **Conclusioni**

Concludendo, suggerisco alla Corte:

- 1) di dichiarare il ricorso della Commissione ricevibile;
- 2) di constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 7, n. 4, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici autorizzando la caccia a diverse specie di uccelli durante il periodo della nidificazione o durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza, nonché a diverse specie migratrici in un momento in cui hanno già iniziato il ritorno verso il luogo di nidificazione
- 3) di condannare la Repubblica italiana alle spese di causa.