

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JOSÉ LUIS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 2 dicembre 1986 *

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

La Commissione contesta al regno del Belgio l'inosservanza della direttiva 79/409 del Consiglio, del 2 aprile 1979, sulla conservazione degli uccelli selvatici.

1. La suddetta direttiva si prefigge come obiettivo (art. 1, n. 1) la « conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri » e si applica agli uccelli, alle uova, ai nidi e agli habitat (art. 1, n. 2).

L'adozione di questa direttiva è originata dalla *constatazione* che la diminuzione, in certi casi rapidissima, della popolazione di un gran numero di specie di uccelli, rappresentando un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale e per la preservazione degli equilibri ecologici, rende necessaria l'adozione di misure di conservazione da applicare ai vari fattori che possono influire sulla densità di popolazione degli uccelli. Si tratta, soprattutto, di prevenire le conseguenze più dannose di talune attività umane, in particolare la distruzione e l'inquinamento degli habitat, la cattura e l'uccisione degli uccelli, nonché il commercio che ne consegue¹.

Gli *obiettivi* generali delle misure di conservazione comprendono la protezione a lungo termine e la gestione delle risorse naturali in quanto parte integrante del patrimonio dei popoli europei (preambolo, 8° considerando) e comportano soprattutto la preser-

vazione, il mantenimento o il ripristino di una varietà e di una superficie sufficienti di habitat (art. 3) nonché speciali misure di conservazione per certe specie e una particolare attenzione alle specie migratrici (art. 4).

Per il perseguimento di tali obiettivi, la direttiva stabilisce una serie di *divieti* che gli Stati membri dovranno recepire all'interno di un regime generale di protezione per gli uccelli da essa considerati. Tra questi vanno ricordati i divieti di uccidere o catturare gli uccelli, di detenerli, trasportarli e smerciarli, di distruggere, danneggiare o raccogliere le loro uova e i loro nidi, di disturbarli deliberatamente e indebitamente, in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza (artt. 5 e 6).

Tali divieti non sono, tuttavia, assoluti: la direttiva si pone come obiettivo precipuo la realizzazione « degli equilibri naturali delle specie entro i limiti di quanto è ragionevolmente possibile » (8° considerando), auspicando l'adeguamento del grado di severità delle misure di conservazione « alla situazione delle diverse specie » (7° considerando) e alle « condizioni specifiche che prevalgono nelle varie regioni » (10° considerando) e ammettendo qualche « modo ammissibile di utilizzazione » di talune specie, compatibile « con il mantenimento della popolazione di tali specie a un livello soddisfacente » (11° considerando).

Per questo motivo l'art. 2, per realizzare una sintesi di queste varie preoccupazioni, dispone che le misure di protezione che dovranno essere adottate da parte degli Stati

* Traduzione dal portoghese.

1 — Vedasi preambolo, 2° e 7° considerando.

membri si situino « ad un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative ».

Vedremo più in là che questo equilibrio si rivela di non facile realizzazione, e che d'altro canto il valore normativo dell'art. 2 non appare esente da controversie.

Comunque sia, alla luce di queste considerazioni, la direttiva consente che in funzione del livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione rispettivi determinate specie possano essere oggetto di atti di caccia (art. 7) a determinate condizioni (art. 7, n. 4), con esclusione di taluni mezzi, impianti e metodi e vietando qualsiasi tipo di caccia con mezzi di trasporto (art. 8). Del pari, la direttiva consente, in deroga al divieto generale, la commercializzazione di talune specie la cui situazione biologica lo permetta (art. 6, nn. 2, 3 e 4).

D'altra parte, considerata « l'importanza che possono avere talune situazioni particolari », la direttiva stabilisce altresì la possibilità di derogare alle disposizioni generali degli artt. da 5 a 8, a determinate condizioni sotto il controllo della Commissione (art. 9).

Come pure si vedrà, uno dei principali problemi di interpretazione posti dall'attuazione della direttiva 79/409/CEE inerisce alla determinazione della portata di queste deroghe.

La direttiva detta, inoltre, disposizioni sulle misure di promozione adottate dagli Stati

membri per la ricerca (art. 10), sull'introduzione di specie che non vivono naturalmente allo stato selvatico (art. 11), sull'applicazione delle misure che non deve provocare un aggravamento della situazione attuale (art. 13), sull'adozione da parte degli Stati membri di misure di protezione più rigorose (art. 14) e sull'istituzione di un comitato per l'adeguamento della direttiva al progresso scientifico e tecnico (artt. 15, 16 e 17).

Per il controllo sull'attuazione della direttiva, l'art. 9, n. 3, e l'art. 12 impongono agli Stati membri l'obbligo di inviare relazioni alla Commissione: nel primo caso, una relazione annuale sull'attuazione dello stesso art. 9; nel secondo caso, una relazione triennale sull'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in forza della direttiva, sulla quale la Commissione si baserà per l'elaborazione della propria relazione riassuntiva.

2. La legislazione belga sulla materia oggetto della direttiva consta di un insieme di atti normativi nazionali e regionali tra i quali i principali sono:

— La legge sulla caccia 28 febbraio 1882². Si tratta di una specie di legge-quadro nella quale sono tassativamente elencati e classificati in quattro categorie gli animali che possono essere oggetto di caccia; è stabilito che il ministro per l'agricoltura fissa di anno in anno le date di apertura e chiusura della caccia, al di fuori delle quali la caccia è vietata, salvo alcune eccezioni in favore dei proprietari, dei possessori e degli affittuari dei fondi; sono sanciti alcuni divieti generali relativamente alla raccolta, alla distruzione, alla vendita, all'esposizione a scopo di vendita, all'acquisto o al trasporto di uova o nidi di determinati uccelli classificati come selvaggina, o rela-

2 — *Moniteur belge* del 3.3.1882, da ultimo modificato con legge 30.6.1967. *Moniteur belge* del 10.8.1967.

tivamente all'impiego di taluni metodi di caccia; sono comminate sanzioni penali e sono attribuiti altresì alcuni poteri di deroga al ministro dell'agricoltura.

- I regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981. Il primo si applica alle regioni vallona e di Bruxelles, il secondo alla regione fiamminga.

I due decreti, che riguardano tutte le specie di uccelli viventi nel territorio del Benelux o nel territorio europeo degli Stati membri (decreto regionale 20 novembre 1985) e non elencate nell'art. 1 bis della legge sulla caccia, estendono e precisano i divieti di certe pratiche relative a questi uccelli e alle uova, nidi, covate e piume rispettivi, pur ammettendo una serie di eccezioni e di deroghe. Essi consentono anche l'autorizzazione, da parte del ministro dell'agricoltura, di deroghe temporanee alle disposizioni dei decreti, alle condizioni e con gli obiettivi da essi prescritti.

3. Come si è rilevato nella relazione d'udienza, gli argomenti delle parti si situano su due piani: il primo di carattere generale, riguardante in modo precipuo l'interpretazione di alcuni concetti generali contenuti nella direttiva; l'altro, incentrato su ciascuna delle varie concrete censure che la Commissione muove nei confronti della legislazione belga.

Riguardo al primo dei piani accennati, sono in discussione, in primo luogo, la determinazione del senso esatto e della portata dell'art. 2 della direttiva (e delle varie « esigenze » cui esso fa riferimento), in secondo luogo, la natura e l'ambito delle deroghe permanenti di cui all'art. 9 della direttiva stessa e il significato di nozioni come quelle di « piccole quantità » e « gravi danni ».

In sostanza, la discussione presuppone una divergenza di opinioni sul modo di trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale dello Stato membro, in particolare modo per quanto attiene alla necessità o meno che la legislazione interna ricalchi con esattezza le formulazioni delle deroghe della direttiva, onde limitare o orientare (a costo di far ricorso a nozioni imprecise) l'uso del potere discrezionale conferito alle autorità amministrative.

In definitiva, troviamo i problemi di attuazione interna della direttiva comunitaria strettamente connessi sui due piani sui quali possono sostanzialmente collocarsi la fase legislativa della trasposizione e quella amministrativa dell'attuazione.

Il problema si complica, naturalmente, in presenza di uno Stato dotato di istituzioni regionali che partecipano al potere legislativo insieme alle autorità centrali e dispongono, in determinate materie, di ampi poteri regolamentari ed esecutivi.

Nella fattispecie in esame, ci troviamo di fronte ai problemi derivanti dall'attuazione di una direttiva adottata in forza dell'art. 235 del trattato di Roma, avente l'obiettivo di costituire un elemento essenziale per la realizzazione di una politica e di un programma di azione delle Comunità europee in materia di ambiente³.

All'epoca si trattava di un settore di intervento ancora relativamente recente, tendente alla realizzazione degli obiettivi di un mercato comune europeo e che attraversava allora una fase particolarmente attiva.

3 — Cfr. il programma di azione deliberato dal Consiglio nel 1973, in seguito rinnovato e completato nel 1977 e nel 1983 (per il periodo 1982-1986): GU C 112 del 20.12.1973, C 139 del 13.6.1977, C 46 del 17.2.1983.

Queste circostanze hanno, senza dubbio, lasciato impronte evidenti nell'elaborazione della direttiva, in cui si rinvennero al tempo stesso norme-quadro minuziose ed espressioni dal contenuto vago e difficile da precisare.

Questa circostanza, accanto alla natura della materia in questione, alle particolarità della normativa belga e persino alle difficoltà di accertamento di taluni fatti incontrate nel corso della fase istruttoria del procedimento, fa a volte dell'esame dei problemi giuridici sollevati un vero e proprio esercizio di enigmistica.

La realizzazione degli obiettivi di una direttiva di questo tipo in una materia avente queste caratteristiche non può non far supporre una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, non solo nella fase dell'applicazione, ma ancor prima, nella fase di adeguamento della normativa.

A tal proposito, va rilevato che la Commissione ha lamentato il fatto di non aver ricevuto regolarmente, da parte del governo belga, le relazioni sull'applicazione prescritte dagli artt. 9, n. 3, e 12, n. 1, la qual cosa, costituendo di per sé un'inosservanza della direttiva, rende inevitabili conseguenze negative in ordine all'esame dell'iter di recezione della direttiva e alla garanzia della realizzazione degli obiettivi di politica comunitaria in questa materia.

Per contro, non si intravede alcuna irregolarità da parte della Commissione nella fase precontenziosa del procedimento. Il parere motivato emesso dalla Commissione il 20 febbraio 1985 era stato regolarmente preceduto, un anno prima (il 22 febbraio 1984), dalla notificazione dell'inosservanza della direttiva e, alla luce delle osservazioni presentate al riguardo dal governo belga il 9 lu-

glio 1984, ha riportato soltanto una parte delle contestazioni sollevate in questo documento.

Il ricorso è stato quindi regolarmente proposto ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, e pertanto è irrilevante l'asserzione del Belgio secondo cui la Commissione non si sarebbe rivolta alle competenti autorità nazionali prima di proporre il ricorso.

Precisato ciò, passerò ora all'analisi delle specifiche censure che la Commissione muove a carico del regno del Belgio, onde valutare la loro eventuale fondatezza.

Per ognuna di queste censure darò risposta ai problemi generali che le parti sollevano.

4. Gli aspetti in ordine ai quali la Commissione ritiene che la legislazione belga non sia conforme alla direttiva n. 79/409 sono otto.

Prima censura: L'art. 1 bis della legge sulla caccia.

L'art. 1 bis, lett. b), c) e d), della legge sulla caccia del 28 febbraio 1882 classifica come selvaggina tredici specie che non figurano nell'allegato II della direttiva e che pertanto non possono essere oggetto di caccia ai sensi dell'art. 7. Secondo la Commissione, la circostanza che sia consentita la caccia a tali specie, ai sensi dell'art. 1 della legge, solo se ciò è autorizzato dal decreto annuale di apertura e di chiusura della caccia, non giustifica la mancanza di un divieto generale di praticare la caccia alle suddette specie.

Ritengo, del pari, che l'obiettivo che la direttiva si prefigge, di conservare le specie di cui trattasi impedendone la caccia, non sia effettivamente garantito dalla norma di legge belga in esame, anche se essa non contiene un'espressa autorizzazione alla

caccia, ma si limita, formalmente, a considerare queste specie come selvaggina e a classificarle in varie categorie.

In primo luogo, va sottolineato che l'art. 5 della direttiva formula una regola generale che comporta l'obbligo per tutti gli Stati membri di adottare le misure di protezione necessarie e, in particolare, il divieto di uccidere o catturare deliberatamente, con qualsiasi mezzo, tutte le specie di uccelli di cui all'art. 1. L'art. 7 costituisce, come si evince dal testo stesso dell'art. 5, una norma eccezionale rispetto a tale regola generale, consentendo a certe condizioni la caccia alle sole specie elencate nell'allegato II.

Ora, non solo nella legislazione belga non è presente un espresso divieto di caccia, ma essa contiene per giunta formulazioni a dir poco equivocate, essendo classificate come « selvaggina » talune specie che non possono essere oggetto di caccia a norma della direttiva.

È pacifico che spetta alle autorità amministrative autorizzare o meno, anno per anno, la caccia a tali specie, non essendo quindi conseguenza necessaria dell'art. 1 bis che tutte le specie ivi menzionate possano essere effettivamente oggetto di caccia.

Si consideri semplicemente, seguendo su questo punto l'interpretazione sostenuta in udienza dalla Commissione, che l'art. 1 bis della legge sulla caccia circoscrive in definitiva la sfera di applicazione di questa normativa, indicando le specie cui possono applicarsi le sue disposizioni.

Il combinato disposto dell'art. 1 bis e dell'art. 1 significa, in fondo, che le specie ivi menzionate potranno essere oggetto di cac-

cia solo quando le autorità competenti autorizzino l'apertura della caccia a queste specie.

Ora, la normativa belga, così com'è formulata, conferisce alle autorità amministrative un margine di discrezionalità che permette loro l'emanazione di norme regolamentari le quali, per quanto conformi alla legge sulla caccia, non sono tuttavia compatibili con la direttiva comunitaria.

Questo è, in realtà, quanto si è verificato: la Commissione cita numerosi decreti annuali emanati dalle autorità competenti nelle diverse regioni, decreti che hanno effettivamente violato il divieto posto dalla direttiva, autorizzando la caccia ai merli, alle taccole e alle gazze — specie non comprese nell'allegato II della direttiva — senza che si siano verificate le condizioni di deroga prescritte dall'art. 9.

Tutto ciò sembra dimostrare che la garanzia dell'osservanza della direttiva sarebbe offerta soltanto ove la legge sulla caccia escludesse la possibilità di decreti esecutivi che autorizzassero la caccia alle specie non comprese nell'allegato II.

Già in precedenti occasioni la Corte ha dichiarato che il mantenimento in vigore da parte di uno Stato membro di un provvedimento nazionale incompatibile con una norma comunitaria costituisce una forma di inadempimento in quanto esso crea una situazione di fatto ambigua e uno stato di incertezza riguardo ai *diritti* dei potenziali destinatari anche qualora le autorità competenti abbiano impartito istruzioni amministrative tendenti ad evitare l'applicazione della legge nazionale⁴.

4 — Cfr. sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (code du travail maritime), Racc. 1974, pag. 359 e seguenti; sentenza 25 ottobre 1979, causa 159/78, Commissione/Italia, Racc. 1979, pag. 3247 e seguenti.

Pur non esistendo una completa analogia tra le situazioni, ritengo che un'identica conclusione s'imponga in presenza di un'ipotesi di incertezza sull'osservanza degli *obblighi* derivanti da una direttiva comunitaria alle autorità amministrative di uno Stato membro e, in fin dei conti, agli stessi singoli, allorché tale incertezza scaturisca, se non da un contrasto diretto tra i testi normativi, quanto meno da omissioni o da modalità di formulazione che rendano la disposizione nazionale più permissiva del dovuto.

Per questi motivi la Corte ha affermato, in altre occasioni, la necessità che ogni Stato membro dia alle direttive un'attuazione che risponda pienamente alle esigenze di chiarezza e di certezza del diritto volute dalle direttive stesse⁵.

Come si è visto in precedenza, in base alla normativa belga sono stati emanati dagli esecutivi regionali dei decreti che regolano l'apertura e la chiusura della caccia in contrasto con l'art. 7 della direttiva. Ciò è quanto basta per far carico al regno del Belgio — responsabile per gli atti e le omissioni di tutti i suoi organi e istituzioni costituzionalmente competenti⁶ — di un inadempimento che, in effetti, trae origine dalle disposizioni degli artt. 1 e 1 bis della legge 28 febbraio 1882.

Costituisce altresì un inadempimento l'art. 1 dei regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981, che espressamente escludono dalla loro sfera le specie di uccelli considerate

come selvaggina ed elencate nell'art. 1 bis della legge del 1882.

Come mette in rilievo la Commissione, il sistema belga della regolamentazione annuale rende del resto difficile, se non a volte impossibile, il controllo della corretta trasposizione della direttiva.

I decreti annuali sono, spesso, pubblicati immediatamente prima dell'apertura della caccia e notificati alla Commissione solo molto più tardi, impedendosi così un controllo preventivo adeguato e rendendosi possibile solo un inefficace controllo a posteriori (nella replica, la Commissione cita un significativo esempio di questa prassi).

Non può essere accolto, a mio avviso, l'argomento addotto dal governo belga, secondo cui la Commissione ha essa stessa ammesso (doc. 4643/79, ENV 20 AGRI 37, del Consiglio) che l'apertura della caccia è una misura lecita di regolazione ai sensi dell'art. 9. In realtà, una siffatta affermazione può avere un solo significato utile, quello che negli stessi decreti di apertura della caccia possono essere ogni anno invocate le deroghe, *sempreché*, naturalmente, queste soddisfino alle condizioni stabilite nell'art. 9.

Infine, per quanto riguarda l'osservanza dell'art. 7 e dell'allegato II della direttiva, la situazione non sembra neppure ancora modificata dall'emanazione, fatta valere dal governo belga nella controp replica, del decreto 27 giugno 1985 che ha modificato la legge sulla caccia relativamente alla regione fiamminga: esso non tocca gli artt. 1 e 1 bis della legge, ma pone solo il fondamento normativo per l'adozione, in futuro, ad opera dell'esecutivo fiammingo, di modifiche legislative che diano attuazione agli obblighi comunitari.

5 — Cfr. sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 1473 e seguenti; nello stesso senso, sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca, Racc. 1985, pag. 427 e seguenti.

6 — Cfr. sentenza 5 maggio 1970, causa 77/69, Commissione/Belgio, Racc. 1970, pag. 237 e seguenti.

In conclusione, mi sembra che l'art. 1 bis della legge belga sulla caccia, anche se in connessione con l'art. 1, non sia conforme a quanto disposto dall'art. 7 e dall'allegato II della direttiva 79/409/CEE.

Seconda censura: L'art. 1 dei regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981.

Nel loro art. 1, i regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981 — il primo riferentesi alle regioni vallona e di Bruxelles, il secondo alla regione fiamminga — si limitano a proteggere gli uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio del Benelux, mentre la direttiva estende la protezione a tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri.

Tuttavia, considerando che per la regione fiamminga è stato adottato dal relativo esecutivo regionale un decreto⁷ che modifica l'art. 1 del regio decreto 9 settembre 1981 in guisa da renderlo interamente conforme alla direttiva, la Commissione, in sede di udienza, pur sottolineando il fatto che questo provvedimento è stato emanato solo successivamente alla proposizione del presente ricorso, ha limitato la sua censura all'art. 1 del regio decreto del 1972.

Le autorità belghe utilizzerebbero come testo di riferimento per determinare le specie protette l'« *Avifaune de Belgique* », nella quale si rinvencono quasi tutte le specie di uccelli oggetto di applicazione della direttiva. In mancanza della presentazione, da parte della Commissione, di un elenco completo delle specie viventi nei territori degli Stati membri, elenco che il Belgio sarebbe disposto a tenere in considerazione ove fosse presentato, il governo belga ritiene che essendo di sua competenza solo la protezione delle specie esistenti nel suo territorio, non esista un motivo plausibile per modifi-

care l'elenco da esso precedentemente adottato.

Mi sembra tuttavia che gli argomenti addotti dal governo belga siano infondati.

Una corretta trasposizione della direttiva richiede infatti, ai sensi del suo art. 1, che la legge belga estenda la protezione da essa offerta a « tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato ». Sono queste le specie cui la direttiva si riferisce e qualsiasi definizione legislativa più restrittiva non assicura un ambito di protezione sufficiente. Gli Stati dispongono di strumenti pratici e giuridici per ottenere la realizzazione degli obiettivi della direttiva, anche rispetto agli uccelli che normalmente non si trovano all'interno del loro territorio, essendo pacifico che la direttiva vieta non solo la caccia, ma anche il trasporto e la commercializzazione di tali uccelli.

D'altronde, un elenco non offre tutte le garanzie di infallibilità quanto alla quantità di specie catalogate né permette di seguire il ritmo delle mutazioni che si verificano nelle popolazioni e negli itinerari delle specie migratrici.

Si impone dunque (con le eccezioni legalmente stabilite) una formulazione precisa e sufficientemente generale della sfera di protezione garantita, onde recepire integralmente il sistema di protezione della direttiva.

La fondatezza di questo argomento sembra, del resto, essere stata riconosciuta dalla regione fiamminga, avendo essa apportato modifiche, con il decreto 20 novembre 1985, all'art. 1 del regio decreto 9 settembre 1981 e reso così la disciplina della protezione degli uccelli selvatici, come già ricordato, integralmente conforme alla direttiva per questa regione.

⁷ — Decreto 20 novembre 1985, *Moniteur belge* del 31.12.1985.

È dunque necessario concludere che, non essendosi verificate circostanze analoghe nelle regioni di Bruxelles e vallona (è irrilevante la mera dichiarazione di intenti resa da questa regione) in queste regioni non ha avuto luogo una corretta trasposizione dell'art. 1 della direttiva.

Terza censura: L'art. 3, n. 2 dei regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981.

Tale disposizione, consentendo che vengano danneggiati, asportati o distrutti i nidi costruiti sulle case e su edifici connessi, si pone, secondo la Commissione, in contrasto con l'art. 5, lett. b), della direttiva.

Il governo belga ritiene tuttavia che una siffatta deroga si giustifichi alla luce del disposto dell'art. 9, n. 1, lett. a), della direttiva, ossia per ragioni di salute e di sicurezza pubblica.

Occorre pertanto esaminare se la citata disposizione di legge belga giustifichi, de facto, la possibilità di deroga permanente di cui all'art. 9 della direttiva.

A mio parere la possibilità di deroga contemplata dall'art. 9 riveste carattere eccezionale, sicché l'uso di tale facoltà dev'essere sempre interpretato in senso restrittivo. Solo in tal modo può evitarsi la vanificazione del sistema di protezione istituito dalla direttiva.

Per questo motivo il citato art. 9 fissa le finalità che possono comportare una deroga e, per altro verso, come manifestazioni del principio di proporzionalità, pone la condizione dell'inesistenza di altre soluzioni soddisfacenti, di modo che le deroghe siano circoscritte a quanto strettamente necessario in considerazione della loro finalità.

Pertanto, è necessaria l'osservanza dei requisiti di forma prescritti dall'art. 9, n. 2, della direttiva.

La disamina di tali requisiti non lascia alcun dubbio sul fatto che le deroghe non possono avere un carattere generico, globale e illimitato, dovendo al contrario contenere limiti precisi, tanto per il loro oggetto quanto per le circostanze di tempo e di luogo della loro applicazione. Ciò risulta anche dalla lettura del 13° considerando, in cui si giustifica la possibilità di deroghe con l'« importanza che possono avere talune *situazioni particolari* »⁸.

Per questo l'art. 9 prescrive non solo che le deroghe indichino oggetto e condizioni di applicazione, ma anche che siano indicate le misure di controllo e l'autorità competente a dichiarare che le condizioni stabilite si sono realizzate e a decidere quali mezzi, installazioni e metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da chi.

Stando così le cose, è evidente che l'art. 3 dei regi decreti di cui trattasi non soddisfa le condizioni poste dall'art. 9 della direttiva per la concessione di una deroga.

È innegabile che possono verificarsi situazioni concrete di pericolo per la sicurezza pubblica, ad esempio quando i nidi siano stati costruiti nei camini, nelle condutture dell'acqua o nei cavi telefonici. A seguito della costruzione di nidi possono altresì verificarsi situazioni concrete di pericolo per la salute pubblica, ad esempio in edifici adibiti ad uso industriale alimentare. Orbene, sono solo situazioni concrete di questa natura che l'art. 9 della direttiva prende in considerazione contemplando, in condizioni

8 — Il corsivo è mio.

rigidamente controllate, la possibilità di deroghe.

La formula permissiva dell'art. 3 dei decreti, per il suo carattere generico, si colloca pertanto ben oltre queste situazioni concrete, potendo applicarsi a innumerevoli situazioni dalle quali non deriva alcun pericolo per la salute e per la sicurezza pubbliche.

Stando così le cose, il disposto dell'art. 3, n. 2, dei regi decreti non risponde alle condizioni di deroga prescritte dall'art. 9 della direttiva e, di conseguenza, è in contrasto con il divieto permanente di cui all'art. 5, lett. b).

Quarta censura: Gli artt. 4 e 6 dei regi decreti.

Gli artt. 4 e 6 di entrambi i regi decreti consentono al possessore e al titolare del diritto di caccia, oltre ad altri soggetti, di catturare, uccidere, distruggere o molestare il passero comune, la mattugia, lo stornello nonché le loro uova, nidi e covate. Del pari, sono autorizzati trasporto e vendita di questi uccelli, delle loro uova e covate. Pertanto e poiché ricorrono, a giudizio della Commissione, le condizioni per una qualsiasi deroga ex art. 9 della direttiva, si configurerebbe una violazione degli artt. 5, 6 e 7 della stessa.

Il governo belga giustifica le norme contestate con i gravi danni che le specie di cui trattasi provocherebbero all'agricoltura e alla frutticoltura, in particolare quelli provocati dagli stornelli alle colture di ciliegi nell'est del paese. Per di più, sempre riguardo allo stornello, la deroga si giustificerebbe per motivi di salute pubblica, per i gravi danni da inquinamento e da rumore provocati da questi uccelli in un gran numero di città e lungo la costa.

Si è già osservato che la natura eccezionale delle deroghe ammesse dall'art. 9 della direttiva comporta una loro formulazione precisa, chiara e circoscritta e che contenga tutti gli elementi che, a norma del n. 2 del citato art. 9, permettano l'accertamento delle condizioni della deroga e della sua portata, onde limitarla allo stretto necessario.

Alla base dell'art. 9 vi è una sostanziale preoccupazione: quella di delimitare l'ambito delle eccezioni, sia nella loro definizione legale che in sede di controllo svolto dalle autorità nazionali e dalla Commissione. Pertanto, occorre che le deroghe, per essere autorizzate in forza dell'art. 9, siano formulate ed applicate in guisa da non ostacolare, ma anzi da facilitare tale controllo.

Ora, la formulazione generica degli artt. 4 e 6 dei regi decreti non risponde a queste preoccupazioni. In particolare, la mancanza di limiti di tempo e di spazio presupporrebbe la prova che le specie volatili di cui si tratta provochino *sempre* gravi danni alle colture *nell'intero* territorio del Belgio.

Le autorità belghe non producono una tale prova, come sarebbero tenute, in base alle regole di ripartizione dell'onere della prova, per potersi avvalere di una norma derogatoria a loro particolarmente favorevole.

Del resto, è lo stesso governo belga che, per quanto riguarda gli stornelli, ha concretamente riconosciuto l'incidenza della loro azione dannosa sulle colture di ciliegio *nell'est del paese* e sul livello di inquinamento e di rumore in un *gran numero* di città e lungo la *costa*. Non se ne può pertanto trarre una giustificazione per una normativa derogatoria di carattere così generale che la sua applicazione sia possibile in ogni momento, in tutte le città e in tutto il territorio nazionale.

Esiste quindi un'evidente sproporzione tra l'ampiezza dei danni possibili e quella dell'eccezione ammessa dalla normativa belga. Quest'ultima, di fatto, non è formulata in termini tali da poter coincidere con un'interpretazione estensiva dei fondamenti invocati.

Stando così le cose, il controllo della Commissione risulta impossibile, sicché il richiamo al principio generale di proporzionalità non può servire a giustificare l'affermazione secondo cui verrebbe ad essere intralciata l'azione legale delle autorità nazionali impedendosi in tal modo il normale esercizio della frutticoltura.

Concludo pertanto, nel senso che a ragione la Commissione sostiene che gli artt. 4 e 6 dei regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981 non sono conformi al disposto degli artt. 5, 6 e 7 della direttiva 79/409.

Quinta censura: L'art. 6, n. 1, dei regi decreti.

Secondo la Commissione, l'elenco delle specie di cui, in base agli allegati 1 e 2 dei regi decreti 20 luglio 1972 e 9 settembre 1981, è consentita la detenzione o lo scambio a norma dell'art. 6, n. 1, non corrisponde all'elenco di cui all'art. 6 e all'allegato III della direttiva: nessuna delle specie menzionate negli allegati dei decreti figura nell'elenco della direttiva.

Anche in questo caso il problema, sostanzialmente, si risolve nello stabilire se la legislazione belga rispetti le condizioni imposte per il ricorso a una delle deroghe contemplate dall'art. 9 della direttiva, in particolare quella di cui al n. 1, lett. c), che autorizza gli Stati membri a derogare dagli artt. da 5 a 8, « sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti », « per consentire in condi-

zioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità ».

Come già rilevato, la natura vaga e imprecisa di taluni concetti utilizzati dalla direttiva rende problematica la determinazione del suo esatto significato e la definizione dei suoi limiti.

Tale è il caso dell'espressione « piccole quantità », la cui interpretazione ha suscitato una viva polemica tra le parti in causa.

A tal riguardo, dev'essere respinta l'affermazione resa dallo Stato convenuto, secondo cui la Commissione commetterebbe un eccesso di potere cercando di imporre la propria interpretazione. La Commissione ha non solo il diritto, ma anche il dovere di far valere la propria interpretazione delle norme del diritto comunitario, in forza della competenza ad essa conferita dall'art. 155 del trattato, di vigilare sull'osservanza degli obblighi che discendono da quest'ultimo. Sarebbe del tutto diverso sostenere che la Commissione sia legittimata ad operare un'interpretazione autentica delle norme di diritto comunitario. La facoltà di interpretare la direttiva spetta così alla Commissione entro gli stessi limiti in cui spetta agli Stati membri, mentre compete a questa Corte, in caso di controversia e di conseguente ricorso contenzioso, stabilire l'interpretazione da seguire.

Detto ciò, come dare un giudizio sulla conformità della citata disposizione dei regi decreti con la direttiva, e in particolare con la deroga dell'art. 9?

Ritengo che questo giudizio non possa non essere dato alla luce delle finalità generali di protezione perseguite dalla direttiva.

Su questo punto, si può affermare che la direttiva intende evitare la cattura di uccelli in quantità tale da poter mettere in pericolo la sopravvivenza di una o più specie.

In questo senso va interpretato il riferimento alla nozione di « piccole quantità ».

Contrariamente a quanto sembrava sostenere il governo belga nel proprio controricorso, tale nozione non è da riportare, a mio modo di vedere, al numero di specie di uccelli che possono essere catturate. Così indica anche la formulazione letterale dell'art. 9, n. 1, lett. c), in fine. Ciò che viene in rilievo è il numero di esemplari che può essere catturato, poiché solo in tal modo si assicura l'osservanza di questa finalità della direttiva.

Questo quantitativo dovrà necessariamente essere valutato relativamente a ciascuna specie, in relazione alla popolazione complessiva degli uccelli di questa specie e al rispettivo tasso di mortalità e di riproduzione.

Il governo belga ha esordito rendendo noto che nella regione fiamminga il numero delle specie la cui cattura è consentita è stato limitato a quattro, e che ivi è stata anche decisa l'abrogazione dell'allegato 3 del regio decreto 9 settembre 1981, concretamente avvenuta in forza del decreto 20 novembre 1985; quanto alla regione vallona, uno degli elenchi in vigore è stato ridotto da 28 a 16 specie. Tuttavia il governo belga precisa altresì che nelle diverse regioni sono stati stabiliti limiti al numero di esemplari di ciascuna specie che potranno essere catturati. Nelle Fiandre, questo limite si aggira sui 25 000 esemplari, nella regione vallona intorno ai 50 000 esemplari (dodici uccelli per ciascuna delle 4 000 persone circa dedite all'uccellazione); per quanto riguarda la re-

gione di Bruxelles, la cattura di uccelli ammonta ad appena un centinaio di esemplari, catturati unicamente per scopi scientifici e rimessi subito in libertà. Complessivamente, il numero di uccelli di cui è consentita annualmente la cattura nel territorio belga si aggira quindi sui 75 000, appartenenti a specie tassativamente indicate. Il governo belga non specifica in base a quale disposizione vengono fissati i suddetti limiti massimi; si tratta certamente di decreti dei rispettivi ministri, emanati in forza dell'art. 4 del decreto ministeriale 14 settembre 1981 e dell'art. 5 del decreto regionale 28 luglio 1982.

La Commissione non contesta le cifre sopra riportate, tuttavia le reputa eccessive, in relazione alla finalità propria delle catture che — come risulta soprattutto dal decreto ministeriale 14 settembre 1981⁹ — consiste in primo luogo nel permettere di integrare regolarmente le scorte degli avicoltori. D'altronde, la Commissione considerava già eccessivo il numero di 54 630 uccelli catturati in Belgio nel 1981, ultimo anno per il quale, al momento della proposizione del ricorso, essa disponeva di dati forniti dalla convenuta. Inoltre, nella regione di Bruxelles si starebbe per applicare l'elenco originario di 28 specie.

Peraltro, sempre secondo la Commissione, sarebbero possibili altre soluzioni soddisfacenti senza necessità di privare degli uccelli l'ambiente naturale, come dimostra l'esperienza di altri Stati membri nei quali, da decenni, è assolutamente vietata la cattura degli uccelli.

Anche se, in talune circostanze, si rivelasse necessaria la cattura degli uccelli dall'ambiente naturale per soddisfare il fabbisogno degli avicoltori, la Commissione ritiene che sarebbe certamente sufficiente una piccola quantità, o comunque un numero molto in-

9 — *Moniteur belge* del 13.11.1981.

feriore a quello di 75 000, indicato dallo stesso governo belga.

Basandoci sulle sole allegazioni della Commissione, finora esposte per sommi capi, sarebbe piuttosto difficile considerare la normativa belga in contrasto con la condizione di cattura « in piccole quantità » posta dall'art. 9, n. 1, lett. c) della direttiva.

La stessa Commissione ha ammesso, in udienza, di essere rimasta fino ad allora « alquanto sul vago » nell'indicazione del numero di esemplari da considerare eccessivo.

In quella sede, il rappresentante della Commissione ha spiegato alla Corte che la Commissione, per pervenire alla sua conclusione, aveva adottato un criterio fondato sulla relazione tra le catture autorizzate e il tasso di mortalità delle specie in questione in ciascuna regione, considerando anche il numero delle uova di ciascuna specie.

Nondimeno, pur affermando che sarebbe opportuno fissare un *tasso* massimo pari al 2,5%, la Commissione lascia ancora nell'incertezza il significato di questi valori: non soltanto non adduce argomenti convincenti a sostegno della scelta di un tale tasso tra quelli possibili, ma per di più non indica alcuna cifra precisa, cui dovrebbe condurre l'applicazione del tasso stesso. D'altro canto, essa ammette che non è possibile affermare con sicurezza che le catture mettono in pericolo la conservazione di talune specie di uccelli, data l'esistenza del problema della riproduzione naturale delle specie.

Tuttavia, vi è una circostanza, per quanto un po' residuale, che m'induce a concludere che la Commissione sia nel giusto, sostenendo che la normativa belga non rispetta tutte le condizioni di deroga dell'art. 9, n. 1,

lett. c) della direttiva, soprattutto riguardo alla nozione di « piccole quantità ».

Infatti, nello stabilire limiti massimi al numero di uccelli di cui è autorizzata la cattura in ciascuna regione, le autorità belghe operano una stima globale, senza ripartizione per specie. In tal senso è almeno l'unica indicazione che risulta dagli atti; peraltro, è lo stesso governo belga a fornire alla Corte tali informazioni.

Pertanto, a ragione la Commissione ritiene che questa situazione potrebbe avere conseguenze molto negative per la conservazione di talune specie: in effetti, può perfettamente verificarsi che alcune specie siano catturate in numero eccessivo, entro i limiti complessivi del contingente di uccelli di cui è autorizzata la cattura, mentre altre specie non vengono praticamente toccate.

Ciò significa che le disposizioni e le prassi amministrative vigenti in Belgio non garantiscono a questo riguardo la realizzazione degli obiettivi di protezione che la direttiva 79/409 si propone.

Né sembra che il governo belga possa opporre a quanto sopra il disposto dell'art. 2 della direttiva, riferentesi alle *esigenze culturali* e alle *esigenze ricreative*. L'art. 2 è una norma che si pone come obiettivo fondamentale la definizione della filosofia generale della direttiva, ispirando sostanzialmente ad essa le varie disposizioni del testo normativo, segnatamente l'art. 9 e le deroghe in esso contenute. Infatti, in quest'ultimo si trovano chiaramente espresse preoccupazioni derivanti dalle esigenze ecologiche [n. 1, lett. a), 2° e 3° trattino, n. 1, lett. b), nonché n. 2], dalle esigenze scientifiche e culturali [n. 1, lett. b) e c)], dalle esigenze economiche [n. 1, lett. a), 3° trattino, e lett. b)] e dalle esigenze ricreative [n. 1, lett. c)]. Il disposto dell'art. 2 mi sembra essere, sostanzialmente, una specie di linea direttiva che il legislatore ha imposto a se stesso.

Non escludo naturalmente che dall'art. 2 discendano anche obblighi diretti per gli Stati membri sul piano della trasposizione della direttiva.

Comunque sia, però, il richiamo ai criteri generali sanciti nel citato art. 2 non può esimersi dall'osservanza delle condizioni fissate nelle altre norme della direttiva, quale ad esempio l'art. 9. Qualunque sia la forma, un tale argomento, per poter essere accolto, specialmente quando si tratta di giustificare deroghe a divieti di carattere generale, dev'essere adeguatamente motivato, il che non si verifica nella fattispecie in esame.

Ancora, la Commissione lamenta il fatto che oltre alla detenzione, l'art. 6 dei regi decreti autorizza lo *scambio* degli uccelli, che, segnatamente nella pratica, è quasi impossibile distinguere dal commercio degli stessi: « lo scambio tra avicoltori può agevolmente qualificarsi come commercio », si legge nel ricorso.

In ogni caso, sostiene la Commissione, se la commercializzazione vera e propria di uccelli viventi allo stato selvatico non è espressamente consentita, essa sarebbe nondimeno facilitata ed incoraggiata all'atto pratico, in spregio dell'art. 6, n. 1, della direttiva.

Quest'argomento non mi pare tuttavia sufficientemente fondato: l'art. 6 dei decreti non consente (come la Commissione riconosce) la commercializzazione vera e propria, cioè la messa in commercio o in vendita degli uccelli catturati ai sensi dell'art. 6 della direttiva.

Il divieto generale di cui all'art. 5 dei decreti abbraccia del resto la vendita, la detenzione e l'esposizione per la vendita, cioè veri e propri atti di commercializzazione, mentre

la deroga di cui all'art. 6, n. 1, si riferisce solo (oltre alla detenzione) allo scambio, concetto alquanto diverso da quelli menzionati dall'art. 5.

Ciò che si consente è lo scambio tra detentori di uccelli — tra avicoltori, come li definisce la Commissione — e non si vede pertanto quale obiezione si possa muovere a questo scambio allorché la detenzione sia legittimata in forza di una delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva. Lo scambio non sarà dunque lecito, a mio parere, allorché la detenzione non rientri nelle condizioni di deroga dettate dalla direttiva, dato che questa censura non è autonoma rispetto alla prima.

La Commissione inoltre fa carico alla legislazione belga, ma solo nella replica, di consentire a chiunque (tranne che nelle Fiandre) la cattura e la detenzione al di fuori di ogni rigoroso controllo, in contrasto con l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, che autorizza tali attività solo « in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo ».

Oltre al fatto che la formulazione di tale argomento deve considerarsi tardiva, non mi pare che il governo belga abbia fornito, nella controreplica, sufficienti elementi per dimostrarne l'infondatezza.

Così, nella regione fiamminga, l'art. 5 del decreto ministeriale 14 settembre 1981⁹ prescrive, per le persone che praticano l'uccellazione, il possesso di sette requisiti tra cui quello di non aver riportato alcuna condanna per reati inerenti alla caccia, il possesso di una sufficiente conoscenza degli uccelli e l'iscrizione a un'associazione di categoria ufficialmente riconosciuta. Le autorità amministrative possono imporre requisiti speciali e stabiliscono il numero delle persone autorizzate, tra quelle indicate dalle

9 — *Moniteur belge* del 13.11.1981.

associazioni di categoria riconosciute. Ai sensi dell'art. 6, le catture vanno effettuate durante periodi determinati e alle condizioni fissate nello stesso articolo.

Per quanto riguarda la regione vallona, il decreto 28 luglio 1982 del rispettivo esecutivo regionale¹⁰ disciplina la cattura e la detenzione degli uccelli, dettando altresì diverse condizioni, tra cui quelle di non aver riportato condanne negli ultimi cinque anni per reati inerenti alla caccia, il possesso di una licenza annuale di cattura e l'iscrizione ad un'associazione di categoria ufficialmente riconosciuta (artt. 6 e 7). Oltre a ciò, l'art. 5 stabilisce che tutti gli anni il ministro regionale competente determina le specie che possono essere oggetto di cattura, il periodo in cui questa può essere effettuata e il numero di anelli aperti assegnato a ciascun uccellatore. Le gabbie devono avere un tipo e una forma determinati (art. 8) e gli uccelli catturati devono essere annotati in un registro che dev'essere tenuto a disposizione delle autorità competenti (art. 2).

Non v'è quindi dubbio che, per quanto riguarda le regioni fiamminga e vallona, ricorrono le condizioni ora esaminate per l'applicazione della deroga di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, senza che si debba procedere all'esame della questione nella regione di Bruxelles, in considerazione della tardività con cui la censura è stata mossa e, comunque sia, delle modalità di cattura degli uccelli in questa regione (un centinaio di esemplari catturati per scopi unicamente scientifici e rimessi subito in libertà, con esclusione quindi di una cattività degli uccelli).

La mia conclusione è dunque che questa quinta censura può essere accolta senza riserve solo per quanto riguarda la mancata distruzione per specie delle quantità di volatili che possono essere oggetto di caccia

nelle regioni fiamminga e vallona, non essendo quindi garantito il soddisfacimento di una delle condizioni poste dall'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva (cattura e detenzione « in piccole quantità »).

Sesta censura: L'art. 7, n. 1, dei regi decreti.

La Commissione lamenta il fatto che l'art. 7, n. 1, dei citati testi normativi consenta il trasporto degli uccelli elencati nell'allegato 2 (e nell'allegato 3), a certe condizioni. Poiché il trasporto e l'esposizione di uccelli presuppone necessariamente la loro detenzione ai sensi dell'art. 5, lett. e), della direttiva, occorrerebbe una corrispondenza, che non si verifica in nessun caso, tra le specie elencate nei summenzionati allegati dei regi decreti e quelle figuranti nell'elenco contenuto nell'allegato III della direttiva.

In primo luogo, il governo belga sostiene che la censura della Commissione è rivolta alle sole regioni vallona e di Bruxelles, in considerazione del regio decreto 20 luglio 1972.

Alla luce degli elementi di cui dispongono intorno alla legislazione belga, mi sembra di non poter condividere tale assunto.

Infatti, il decreto emanato dall'esecutivo fiammingo il 20 novembre 1985 non ha modificato il contenuto dell'art. 7 del regio decreto 9 settembre 1981, che si applica alla regione fiamminga. Ora, questo art. 7 contiene una disposizione sostanzialmente identica a quella dell'art. 7 del regio decreto 20 luglio 1972.

Per contro, il riferimento fatto dalla Commissione agli allegati 2 e 3 dei regi decreti va correttamente inteso. Infatti, l'art. 7, n. 1, del decreto 20 luglio 1972 menziona solo l'allegato 2 (inevitabilmente, non esistendo l'allegato 3) e l'art. 2 del decreto 20 novem-

bre 1985 ha abrogato, come sappiamo, l'allegato 3 del regio decreto 9 settembre 1981. Pertanto, per quanto riguarda la regione fiamminga, l'allegato 3 di quest'ultimo regio decreto resterà in vigore solo per il periodo transitorio contemplato dal decreto 20 novembre 1985, cioè fino al 31 dicembre 1985.

Precisato ciò, va riconosciuto che questa censura può essere accolta solo nei limiti in cui poteva esserlo la precedente. Rinvio quindi alla mia conclusione sulla quinta censura.

Settima censura: L'art. 7, n. 2, del regio decreto 20 luglio 1972 e l'art. 6, n. 4, del regio decreto 9 settembre 1981.

I sopraccitati articoli autorizzano, durante tutto l'anno, la detenzione, il trasporto e la commercializzazione di uccelli il cui colore differisce completamente (decreto del 1972) o visibilmente (decreto del 1981) da quello degli esemplari della medesima specie, sottospecie o varietà viventi in libertà.

A parere della Commissione, ciò è vietato dall'art. 5, lett. e) e dall'art. 6, n. 1, della direttiva.

Ancora una volta ci si trova al « pericoloso » confine tra legittimità e illegittimità della legislazione nazionale alla luce della direttiva comunitaria.

Infatti, il governo belga oppone alla Commissione l'argomento secondo cui gli uccelli il cui colore differisce visibilmente dal colore normale di quelli viventi naturalmente allo stato selvatico o provengono da allevamenti a lungo termine o sono frutto di incroci artificiali o sono mutazioni rare. Ne

consegue che non si tratterà « di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico », ai sensi dell'art. 1 della direttiva, e che pertanto essi non rientrano nella sfera di applicazione di quest'ultima.

L'autorizzazione alla detenzione e allo scambio di tali specie anomale risponderebbe alla preoccupazione delle autorità di limitare la possibilità di approvvigionarsi di uccelli nell'ambiente naturale, sostituendola con un'altra fonte di approvvigionamento, costituita dagli uccelli nati in cattività.

Tuttavia, la Commissione sostiene che anche in natura esistono anomalie cromatiche totali (come nel caso degli « albi ») e pertanto tali anomalie non costituiscono criterio sufficiente per giungere alla conclusione che si tratti di esemplari nati in cattività.

Stando così le cose, va innanzitutto detto che le disposizioni ora in esame non sono censurabili dal punto di vista del diritto comunitario in quanto abbiano ad oggetto, de facto, gli uccelli nati in cattività. Come si è già visto, questi ultimi non rientrano nella sfera di applicazione della direttiva.

Nondimeno, non mi pare che l'art. 6, n. 4, del decreto del 1981 e l'art. 7, n. 2, del decreto del 1972 facciano riferimento ai soli uccelli in cattività, escludendo quelli rientranti nella sfera di applicazione della direttiva.

Ne è conferma il fatto che le citate disposizioni costituiscono deroghe agli artt. 3 e 5 dei decreti, che a loro volta si riferiscono agli uccelli di cui all'art. 1, ossia quelli « che vivono allo stato selvatico nel territorio del Benelux » (o « nel territorio europeo degli Stati membri », secondo la nuova formulazione data dal decreto 20 novembre 1985 all'art. 1 del decreto 9 settembre 1981 per quanto riguarda la regione fiamminga).

Tutto lascia supporre, dunque, che il legislatore belga avesse presenti principalmente questi uccelli nel formulare le autorizzazioni ricordate in precedenza.

Comunque sia, va aggiunto che, per quanto riguarda queste ultime, mi pare che la valvola di sfogo offerta dall'art. 9 della direttiva non si applichi mancando nella fattispecie diversi elementi essenziali: non sono indicati né il fondamento della deroga né le condizioni della sua applicazione né i requisiti di forma ai quali essa è soggetta.

Il governo belga, a dire il vero, adduce le difficoltà esistenti nel controllo, segnatamente nel caso di mutazioni, incroci e ibridi, considerato che diviene talora impossibile classificare gli uccelli il cui colore differisce nettamente da quello normale in una qualsiasi delle specie conosciute di uccelli viventi allo stato selvatico.

La Commissione asserisce, tuttavia, che le esperienze realizzate in altri paesi, come l'Olanda, dimostrano che è possibile l'applicazione di un sistema di controllo agli uccelli d'allevamento.

Indipendentemente da ciò, a mio parere, sta di fatto che le difficoltà di controllo non dovrebbero costituire un ostacolo insormontabile a conformare la normativa belga alle disposizioni della direttiva, in particolar modo ad osservare debitamente le condizioni di ammissibilità delle deroghe contemplate dall'art. 9.

In considerazione di quanto sopra esposto, sono anche in questo caso dell'opinione che le disposizioni contestate non siano in perfetta conformità con le norme della direttiva 79/409.

Ottava censura: L'art. 9 del regio decreto 20 luglio 1972.

L'art. 9 del regio decreto 20 luglio 1972, che si applica alla regione vallona e a quella di Bruxelles, consente al ministro per l'agricoltura la concessione di deroghe temporanee alle disposizioni generali in materia di protezione degli uccelli « al fine di prevenire danni o per motivi d'interesse locale ».

La Commissione ritiene che la facoltà di deroga in tal modo concessa vada ben oltre l'ambito della deroga contemplata nell'art. 9 della direttiva, in quanto essa non si riferisce alla prevenzione di « danni gravi » (alle colture, al bestiame, alle foreste, ai luoghi di pesca o alle acque) e in quanto il richiamo ad un interesse locale non costituisce, per se stesso, un motivo valido di deroga, ma deve prima combinarsi con uno degli altri motivi menzionati nell'art. 9, n. 1.

Non v'è molto da dire su questa censura.

Su questo punto, l'art. 8 del regio decreto 9 settembre 1981 ha ripreso, quasi integralmente, per la regione fiamminga, la formulazione delle deroghe di cui all'art. 9, nn. 1 e 2.

La regione vallona e quella di Bruxelles non hanno fatto altrettanto e per questo motivo le espressioni usate nell'art. 9 del regio decreto del 1972, più estensive di quelle della direttiva, possono portare a risultati contrastanti con gli obiettivi di protezione del provvedimento comunitario.

Ancora una volta è opportuno ricordare, in questo contesto, la giurisprudenza della Corte, che mi pare ancora pertinente, secondo cui è importante che ciascuno Stato membro dia alle direttive un'attuazione che risponda pienamente alle esigenze di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalle direttive stesse¹¹. La traspo-

¹¹ — Cfr. le già citate sentenze 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 1473 e seguenti e 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca, Racc. 1985, pag. 427 e seguenti.

sizione della direttiva nell'ordinamento giuridico interno non deve dunque essere lasciata a un organo dell'amministrazione nazionale o regionale, alla cui sfera di discrezionalità la norma legislativa da applicare non fornisce un inquadramento tale da rispettare pienamente le condizioni imposte dalla direttiva.

Nella sua risposta al parere motivato, il governo belga fa valere, a sostegno della sua posizione, il fatto che le autorizzazioni si riferiscono a quantità da considerarsi ridotte e a specie potenzialmente dannose, nonché al fatto che il decreto 28 luglio 1982 dell'esecutivo vallone, che ha abrogato per tale regione il decreto ministeriale 17 settembre 1973, prende espressamente in considerazione, nei suoi considerandi, la direttiva 79/409, in particolar modo l'art. 9, n. 1, lett. c).

Il governo belga non ha ripreso questi argomenti nel corso della fase scritta del procedimento contenzioso.

E se è pure incontrovertibile che il decreto 28 luglio 1982 limita, nella sua ristretta sfera di applicazione, l'art. 9 del decreto 20 luglio 1972 (avendo soprattutto riguardo all'art. 6 di quest'ultimo decreto), non mi pare che il

richiamo allo stesso decreto e alle altre circostanze menzionate conduca ad escludere ogni vizio della normativa belga.

Infatti, da un lato il decreto del 1982 si applica alla regione vallona e non a quella di Bruxelles, d'altro canto, ciò che è oggetto di censura da parte della Commissione è la formulazione dell'art. 9 del decreto 20 luglio 1972 e la compatibilità di questa con l'art. 9 della direttiva, non l'interpretazione del concetto di piccole quantità. Ora, la formula del citato art. 9 del decreto del 1972 lascia in sospenso la definizione di altri concetti, che non sono precisati dal decreto del 1982.

In termini concreti, il riferimento alla semplice prevenzione di *danni* è meno restrittivo del riferimento al concetto di *gravi danni* di cui all'art. 9, n. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva, e non essendo l'interesse locale un motivo autonomo di deroga ai sensi di questa disposizione, esso può rilevare come fondamento di una deroga alle regole generali soltanto in riferimento o in combinazione con i vari motivi in essa contemplati.

Ritengo pertanto che, per quanto riguarda la regione di Bruxelles e quella vallona, lo Stato belga non ha adeguatamente eseguito l'obbligo, impostogli dall'art. 18 della direttiva, di conformare ad essa il proprio ordinamento giuridico.

5. Stando così le cose, vi propongo di dichiarare che lo Stato belga non ha adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per dare integrale esecuzione agli obblighi imposti dalla direttiva 79/409 del Consiglio, del 2 aprile 1979, e che pertanto è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato CEE.

In conformità a quanto disposto dall'art. 69, § 2 del regolamento di procedura, le spese vanno poste a carico del soccombente.