

Direttiva Uccelli. Il regime dei cd. prelievi in deroga e le piccole quantità.
La sentenza della Seconda Sezione della Corte di Giustizia 8 giugno 2006
(causa C-60/05)

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

La pronuncia in commento trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal TAR Lombardia alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art.234 del Trattato, su un ricorso proposto dalla LAV, dal WWF e dalla LAC in materia di deroghe al regime di protezione di cui all'art.9 della Direttiva 79/409/CEE (Direttiva Uccelli).

Con il loro ricorso innanzi al giudice del rinvio, le parti ricorrenti avevano chiesto l'annullamento della delibera della Giunta Regionale della Lombardia 15 settembre 2003 n.14250, vertente in materia di prelievi venatori in deroga di talune quantità di uccelli selvatici appartenenti alle specie fringuello e peppola per la stagione venatoria 2003-04.

Nel giudizio in parola, le ricorrenti associazioni asserivano la non conformità del dettato di cui all'art.19-bis della legge 11 febbraio 1992 n.157, introdotto dalla legge 3 ottobre 2002 n.221, che, come è noto, conferisce alle Regioni il potere di disporre le deroghe effettivamente previste dalla Direttiva, ma senza determinare le modalità di individuazione del contingente massimo di esemplari prelevabili su tutto il territorio nazionale.

Ed invero, il TAR Lombardia, dubitando che l'art.19-bis citato garantisse un'efficace applicazione dell'art.9, n.1 lett.c) – il quale, sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, in condizioni rigidamente controllate ed in modo selettivo consente la cattura, la detenzione o altri impieghi di determinati uccelli in piccole quantità – aveva osservato che tale disposizione subordinasse la determinazione del numero massimo degli esemplari prelevare al parere obbligatorio, ma comunque non vincolante, non solo dell'INFS, ma addirittura di altri istituti regionali riconosciuti, non aventi, come è logico, eguale competenza tecnico-scientifica. Parimenti, i giudici amministrativi, obiettavano come il legislatore nazionale non avesse neppure provveduto a disegnare un sistema

idoneo a determinare, in modo vincolante, il predetto contingente per l'intero territorio nazionale, come anche un meccanismo in base al quale il predetto contingente potessero essere ripartito tra le Regioni. Ad ogni buon conto, la delibera oggetto di censura era stata adottata proprio in base al disposto di cui all'art.2 n.2 della LR 2 agosto 2002 n.18 (“Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/cee del consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici”) che autorizzava il prelievo venatorio delle specie peppola e fringuello, protette dalla Direttiva. Il successivo art.4 della legge regionale prevedeva inoltre che il Presidente della Giunta Regionale, sentito l'INFS, adottasse provvedimenti di limitazione ovvero sospensione dei prelievi, ancorché autorizzati, nell'ipotesi in cui insorgessero variazioni negative dello stato delle popolazioni oggetto dei prelievi in deroga.

In tali circostanze il TAR Lombardia decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia ben quattro questioni pregiudiziali.

Le questioni del giudice del rinvio riguardavano, come è logico, le modalità di trasposizione della Direttiva, con particolare riferimento all'applicazione dell'art.9, n.1 lett.c) in combinato disposto con il n.2. Vediamo in dettaglio.

Con la prima questione, il giudice del rinvio si interrogava in merito alla circostanza che nelle disposizioni nazionali di trasposizione dovessero essere regolate tutte le situazioni considerate dalla Direttiva come meritevoli di tutela.

Ad ogni buon conto, è utile premettere - come efficacemente richiamato nelle conclusioni dell'avvocato generale - che se è vero che l'art.249 del Trattato, per quanto concerne le Direttive, vincolano lo Stato Membro unicamente quanto al contenuto, ferma restando la competenza dello stesso in ordine alla individuazione delle forma e dei mezzi atti a raggiungerlo, è altrettanto vero che il processo di trasposizione non possa essere lasciato interamente alla discrezionalità degli Stati Membri, sol che si consideri in primis, che gli Stati Membri sono tenuti a riprendere, nelle rispettive legislazioni nazionali, i contenuti delle Direttive mediante formulazioni sufficientemente chiare e precise ed, in secundis, che dovendo gli Stati Membri approntare il contesto legislativo, regolamentare e amministrativo per l'applicazione delle norme di trasposizione, si impone, evidentemente, l'individuazione delle autorità competenti per la loro applicazione nonché il

conferimento alle stesse di adeguati poteri, l'individuazione dei servizi di vigilanza, la previsione di forme di tutela giurisdizionale, la fissazione di un sistema di sanzioni per le trasgressioni.

Tanto è vero che, per giurisprudenza costante della Corte di Giustizia (cfr. ex multis, sentenza 23 novembre 1989 causa C-150/88 e 21 settembre 2000 causa C- 24/99) se è vero che nell'ambito di un rinvio pregiudiziale la Corte non può pronunciarsi in ordine al diritto interno degli Stati Membri né, per i profili che qui interessano, sulla conformità delle disposizioni nazionali con il diritto comunitario, la stessa, cionondimeno, può fornire elementi interpretativi del diritto comunitario, atti a consentire al giudice nazionale di dirimere la causa di cui è investito.

Ora, ad avviso dell'Avvocato generale, nel caso che viene in essere il secondo requisito non poteva ritenersi soddisfatto. Come si è visto, l'art.9 n.1 lett.c) pone espressamente la condizione, per l'autorizzazione dei prelievi in deroga, che la normativa nazionale garantisca che gli uccelli delle specie non inserite nell'All. II vengano cacciati solo in piccole quantità e che, in ogni caso, le popolazioni delle specie interessate siano mantenute in un livello di conservazione soddisfacente. La normativa italiana, attraverso il disposto di cui all'art.19-bis individua nelle Regioni l'autorità pubblica responsabile all'applicazione dei prelievi in deroga. Purtroppo, e qui viene in essere il punto nevralgico della questione, il legislatore italiano non si è preoccupato di individuare un meccanismo per la determinazione del numero complessivo di catture ammissibile per ciascuna specie, che assicurasse che, complessivamente, le Regioni rimanessero al di sotto di tale soglia.

Sul punto, sembra doveroso osservare come, nell'esercizio dei loro poteri afferenti i prelievi in deroga, le autorità designate dagli Stati Membri siano, in ogni caso, chiamate a tenere conto di numerosi elementi di valutazione, quali ad esempio le condizioni di natura geografica, climatica, ambientale, nonché il tasso di riproduzione e la mortalità annuale complessiva delle specie interessate.

Quanto ai precipui elementi di valutazione, la Corte, in numerose sentenze (cfr. ex multis, sentenza 9 dicembre 2004 causa C-79/03 e 15 dicembre 2005 causa C-344/03) ha rilevato come costituisca "piccola quantità" qualsiasi prelievo inferiore all'1% del valore medio della mortalità totale annua per ciascuna specie interessata, per quanto riguarda le specie non cacciabili, e dell'1% per le specie cacciabili, sottolineando come tali elementi fossero stati desunti dai lavori del Comitato ORNIS per

l'adattamento al progresso tecnico-scientifico della Direttiva, istituito in conformità della stessa e composto da rappresentanti degli Stati Membri.

Alla luce di quanto sin qui esposto, nella pronuncia in commento, la Corte ha ritenuto di dover accedere integralmente alle prospettazioni dell'Avvocato generale, e di ritenere pertanto carente il quadro legislativo e regolamentare italiano, che non garantirebbe, ad avviso della Corte, che i prelievi di uccelli siano effettuati unicamente nel rispetto della condizione relativa alle "piccole quantità", ed in base a dati scientifici rigorosi, a prescindere da quale sia, di volta in volta, la specie bersaglio.

Per quanto attiene la seconda questione pregiudiziale sollevata dal TAR Lombardia, il giudice del rinvio si interrogava in ordine al grado di precisione che dovessero caratterizzare le singole normative nazionali di recepimento, per quanto concerneva i parametri tecnici in base ai quali potesse essere fissato il contingente nazionale corrispondente a "piccole quantità".

Va preliminarmente osservato, su questo specifico punto, come l'art.2 della Direttiva stabilisca, attraverso un articolato normativo chiarissimo, a carico degli Stati Membri, l'obbligo di adottare le misure necessarie per mantenere ovvero per adeguare le popolazioni di uccelli ad un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

Dalla decisione di rinvio, argomenta la Corte, risultava che vi fossero importanti variazioni quantitative tra le diverse popolazioni, di tal che qualsiasi decisione in deroga al regime di protezione dovesse tenere conto della particolare situazione in cui versava la specie interessata dal prelievo.

Per questi motivi, la Corte, sulla seconda questione, concludeva nel senso di ritenere che le disposizioni nazionali di recepimento, in materia di piccole quantità, dovessero consentire all'autorità competente di fondarsi su indici sufficientemente precisi, per quanto afferiva i quantitativi massimi da rispettare.

La terza e la quarta questione si riferiscono entrambe a questioni sottese la compatibilità di una misura nazionale con il diritto comunitario.

Come osservato in premessa, nel contesto di un procedimento instaurato ai sensi dell'art.234 del Trattato - che riserva alla Corte di Giustizia le questioni di interpretazione delle norme comunitarie, e che consente al giudice nazionale, laddove insorgesse tale questione nel corso di un procedimento, di rimettere la questione all'organo comunitario e di sospendere il procedimento medesimo – la Corte, se non è certamente dotata del potere di pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni nazionali, può tuttavia fornire al giudice nazionale quegli elementi interpretativi del diritto comunitario atti a consentirgli di pronunciarsi sulla questione di cui era stato investito.

Sotto questo profilo, pertanto, legittimamente al giudice del rinvio era dato interrogare la Corte al fine di veder chiarito se l'art.9, comma 1 lett.c) dovesse essere interpretato nel senso che lo Stato italiano fosse tenuto a disegnare una procedura, d'intesa con le Regioni, nell'ambito della quale venissero determinate in modo vincolante le modalità di ripartizione del contingente.

Trattatasi, evidentemente, di una questione a dir poco nevralgica, sol che si consideri la non vincolatività, ai sensi di quanto normato dall'art.19-bis n.3, del parere reso dall'INFS, ovvero da istituti regionali riconosciuti. Sul punto, come efficacemente osservato dall'Avvocato generale, a prescindere dalle soluzioni normative e regolamentari adottate dai singoli Stati Membri, e quindi dalla circostanza che il legislatore nazionale abbia optato, come nel caso italiano, per una procedura d'intesa, ovvero abbia disegnato un meccanismo di ripartizione, il legislatore nazionale è chiamato, in ogni caso, a garantire che, nel complesso, le singole Regioni restino al di sotto del numero totale di catture ammissibili per le singole specie considerate e che, al contempo, per l'intero territorio nazionale la cattura, la detenzione o gli altri impieghi misurati di altri uccelli restino limitati a piccole quantità.

Il caso della Regione Lombardia, come osservato dall'Avvocato generale, alla luce delle brevi considerazioni in punto di fatto che qui si vanno ad annotare, porterebbe ragionevolmente a concludere che le cd. piccole quantità ammesse si ponessero in netto contrasto con i dettami di cui all'art.9. La succitata legge regionale n.18/02 consente di catturare, rispettivamente, 360.000 fringuelli e 32.000 peppole. Orbene ponendo a raffronto tali quantitativi con quelli che la Commissione considera ragionevoli ai fini dell'applicazione delle deroghe, vale a dire, come si è visto, l'1% massimo della mortalità annua della specie considerata, la mortalità annua dei fringuelli e delle peppole migranti attraverso la Regione Lombardia si attesterebbe, rispettivamente, in 36 e

3,2 milioni. Ipotizzando, peraltro sulla scorta di dati scientifici, che la mortalità annua per cause naturali, per le predette specie, si attesti intorno al 30%, ne deriverebbe una popolazione rilevante, per la sola Regione Lombardia, pari a 120 milioni di fringuelli e 10,7 milioni di peppole.

Dati questi, che da soli portano a concludere nel senso della eccentricità di eventuali prospettazioni regionali tese a sostenere la tesi che, nel caso di specie, si verta in tema di piccole quantità.

La quarta ed ultima questione sollevata dai giudici amministrativi nazionali, verteva in ordine all'eventuale esigenza di stabilire termini massimi entro i quali dovessero intervenire le pronunce amministrative connesse al controllo delle autorizzazioni ai prelievi in deroga. Più in particolare, i giudici amministrativi si interrogavano se il dettato normativo comunitario, così come articolato al più volte citato art.9, n.1 lett.c) della Direttiva, non ostasse ad un procedimento, quale è quello disegnato dal nostro legislatore nazionale, che ha previsto un procedimento comportante una preventiva fase diffidatoria, che non tiene evidentemente conto, non foss'altro per ragioni meramente temporali, di esercitare, come pure sarebbe doveroso, un controllo effettivo durante i periodi di effettuazione dei prelievi in deroga.

In argomento, osserva la Corte come il quadro nazionale applicabile dovrebbe in ogni caso garantire da un lato che possa essere tempestivamente verificata la legittimità delle decisioni autorizzatorie dei prelievi in deroga, dall'altro che siano rispettate le condizioni sottese alle predette decisioni. In questo senso, hanno coerentemente osservato sia l'Avvocato generale che la stessa Corte, il legislatore nazionale sembra aver approntato un meccanismo di controllo che, in buona sostanza, non consente di agire tempestivamente e con strumenti adeguati nel caso, tutt'altro che inopinabile, di aggiungere, che le delibere emanate dalle competenti autorità regionali portino, ovvero minaccino di portare, a cagione del loro contenuto, ad un risultato opposto a quello disegnato dalla Direttiva.

Conclusivamente, la Seconda Sezione della Corte di Giustizia, nel risolvere le questioni sollevate dal TAR Lombardia in sede di incidente comunitario, ha ritenuto di dover rassegnare le seguenti conclusioni:

- 1) **L'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, impone agli Stati membri, indipendentemente dalla ripartizione interna delle competenze determinata dall'ordinamento giuridico nazionale, di garantire, nell'adottare le misure di trasposizione di tale disposizione, che, in tutti i casi di applicazione della deroga ivi prevista e per tutte le specie protette, i prelievi venatori autorizzati non superino un tetto – da determinarsi in base a dati scientifici rigorosi – conforme alla limitazione, imposta da tale disposizione, dei detti prelievi a piccole quantità.**

- 2) **Le disposizioni nazionali di recepimento relative alla nozione di «piccole quantità» enunciata all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva 79/409 devono consentire alle autorità incaricate di autorizzare prelievi in deroga di uccelli di una determinata specie di fondarsi su indici sufficientemente precisi quanto ai quantitativi massimi da rispettare.**

- 3) **Nel recepire l'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva 79/409, gli Stati membri sono tenuti a garantire che, indipendentemente dal numero e dall'identità delle autorità incaricate, nel loro ambito, di dare attuazione a tale disposizione, il totale dei prelievi venatori autorizzati, per ciascuna specie protetta, da ciascuna delle dette autorità non superi il tetto, conforme alla limitazione di tali prelievi a «piccole quantità», fissato per la detta specie per tutto il territorio nazionale.**

- 4) **L'obbligo incumbente agli Stati membri di garantire che i prelievi di uccelli siano effettuati solo in «piccole quantità», a norma dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva 79/409, esige che i procedimenti amministrativi previsti siano organizzati in modo tale che tanto le decisioni delle autorità competenti di autorizzazione dei prelievi in deroga, quanto le modalità di applicazione di tali decisioni siano assoggettate ad un controllo efficace effettuato tempestivamente.**

Alla luce dei rilievi che precedono, sembra potersi ragionevolmente concludere, come peraltro è stato fatto numerosissime volte sulle pagine di questa rivista, come il sistema disegnato dal

legislatore nazionale, la cui dichiarata finalità costitutiva, era quella di garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme ed adeguato livello di salvaguardia, sembra andare esattamente nel segno opposto, atteso che la legge nazionale sembra delegare in via generale alle Regioni la facoltà di deroga di cui al più volte citato art.9 della Direttiva Uccelli.

Ciò è tanto più grave sol che si consideri che la conservazione degli uccelli selvatici costituisce una questione ambientale di carattere tipicamente transnazionale – e, come tale, trascendente l'ambito ristretto delle singole Regioni, trattandosi generalmente di uccelli migratori lungo rotte che intersecano da Nord a Sud tutti i territori regionali – e quindi in tale materia eventuali interventi normativi parcellizzati e non riconducibili ad una gestione unitaria degli interessi non consentirebbero, in ogni caso, la tutela delle specie animali protette.

Per quanto attiene invece in maniera precipua alla questione relativa alle cd. piccole quantità, posto che dalla lettera dell'art. 9 della Direttiva, nonché dalla interpretazione che della norma ha dato costantemente la Corte di Giustizia, risulta la necessità che l'eventuale introduzione nei singoli Stati membri del regime derogatorio avvenga con legge delle autorità statali, il legislatore regionale è tenuto ad una fedele trasposizione, pena l'inadempimento degli obblighi comunitari, con particolare riferimento innanzitutto alla necessità di valutare, conformemente ai dettami di cui al comma 1 dell'art. 9 citato, la concreta possibilità di soluzioni diverse e, in ogni caso, tenendo sempre presente che il carniere giornaliero e stagionale autorizzato in deroga non possa essere assentito oltre lo stretto necessario, né per esigenze e situazioni enunciate solo in via generica, come peraltro si è puntualmente verificato, negli ultimi anni, in numerosissime Regioni, i cui provvedimenti autorizzatori sono stati oggetto di pesantissime censure in sede amministrativa.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 19 giugno 2006

