

Causa C-784/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

19 dicembre 2023

Giudice del rinvio:

Riigikohus (Corte Suprema, Estonia)

Data della decisione di rinvio pregiudiziale:

19 dicembre 2023

Ricorrenti in cassazione:

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

Resistente in cassazione:

Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso dell'OÜ Voore Mets per il risarcimento dei danni causati dalla sospensione delle operazioni di disboscamento disposta dal Keskkonnaamet e ricorso della AS Lemeks Põlva ai fini dell'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti disposti dal Keskkonnaamet.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Con la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE viene chiesta l'interpretazione dell'articolo 2, dell'articolo 5, lettere a), b) e d), e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2014, L 20, pag. 7).

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, possa essere interpretato nel senso che i divieti ivi disposti si applichino solo nella misura necessaria ai fini della conservazione delle popolazioni delle specie interessate a un livello corrispondente, segnatamente, ad esigenze ecologiche, scientifiche e culturali ai sensi dell'articolo 2 della direttiva medesima, garantendo il rispetto delle esigenze economiche e ricreative laddove l'uccisione o il disturbo degli uccelli o la distruzione o il danneggiamento dei loro nidi o delle loro uova non costituiscano lo scopo dell'azione.
- 2) Se l'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva 2009/147, nel combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, debba essere interpretato nel senso che gli atti vietati da tali disposizioni durante la stagione riproduttiva degli uccelli siano da considerarsi intenzionali quando, *inter alia*, si possa ritenere, sulla base di dati scientifici e dell'osservazione di singoli volatili, che, in un bosco che debba essere completamente disboscato (taglio a raso), nidifichino circa dieci coppie di uccelli per ettaro, senza che sia stato accertato che, nell'area del taglio, nidifichino esemplari di specie di uccelli che si trovino in condizioni sfavorevoli.
- 3) Se l'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva 2009/147, nel combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, debba essere interpretato nel senso che gli atti vietati da tali disposizioni durante la stagione riproduttiva degli uccelli siano da considerarsi intenzionali quando, *inter alia*, si possa ritenere, sulla base di dati scientifici e dell'osservazione di singoli volatili, che, in un bosco in cui debba essere abbattuta unicamente parte degli alberi (taglio successivo), nidifichino circa dieci coppie di uccelli per ettaro, senza che vi sia motivo di presumere che nell'area del taglio nidifichino esemplari di specie di uccelli che si trovino in condizioni sfavorevoli.
- 4) Se l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva 2009/147, nel combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, possa essere interpretato nel senso della loro compatibilità con la normativa di uno Stato membro che consenta di derogare ai divieti di cui all'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva medesima, per consentire l'effettuazione di tagli a raso durante il periodo di riproduzione e di allevamento degli uccelli, al fine di evitare danni significativi alle proprietà forestali.
- 5) Se l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva 2009/147, nel combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, possa essere interpretato nel senso della sua compatibilità con la normativa di uno Stato membro che consenta deroghe ai divieti di cui all'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva medesima, per consentire l'effettuazione di tagli successivi

- durante il periodo di riproduzione e di allevamento degli uccelli, al fine di evitare danni significativi alle proprietà forestali.
- 6) Nell'ipotesi in cui la direttiva 2009/147 non consenta l'effettuazione del taglio a raso, durante il periodo di riproduzione e di allevamento degli uccelli, al fine di evitare danni significativi alle proprietà forestali, se tale disciplina sia conforme con gli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e si applichi anche laddove l'abbattimento non pregiudichi specie di uccelli che si trovano in condizioni sfavorevoli.
 - 7) Nell'ipotesi in cui la direttiva 2009/147 non consenta l'effettuazione del taglio successivo, durante il periodo di riproduzione e di allevamento degli uccelli, al fine di evitare danni significativi alle proprietà forestali, se tale disciplina sia conforme con gli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e si applichi anche laddove l'abbattimento non pregiudichi specie di uccelli che si trovino in condizioni sfavorevoli.

Disposizioni di diritto internazionale richiamate

Convenzione [relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa](#), firmata a Berna il 19 settembre 1979 (GU 1982, L 38, pag. 3), articolo 6 e articolo 9, primo comma.

Disposizioni del diritto dell'Unione richiamate

Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2014, L 20, pag. 7; in prosieguo anche: la «Direttiva uccelli»), articolo 2, articolo 5, lettere a), b) e d), e articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino.

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7; in prosieguo anche: la «Direttiva habitat»), articolo 12.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: Carta), articoli 16 e 17.

Giurisprudenza dell'Unione richiamata

Sentenza del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166)

Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen e a. (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699)

Sentenza del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (C-221/04, EU:C:2006:329)

Sentenza del 2 marzo 2023, Commissione/Polonia (gestione forestale e buone pratiche di gestione forestale) (C-432/21, EU:C:2023:139)

Sentenza del 26 gennaio 2012, Commissione/Polonia (C-132/11, non pubblicata, EU:C:2012:44)

Disposizioni di diritto nazionale richiamate

Loomakaitseadus (Legge sulla protezione degli animali) (LoKS), articolo 7, primo comma, n. 3

Looduskaitseadus (Legge sulla protezione dell'ambiente naturale) (LKS), articolo 55, terzo comma, n. 4, e sesto comma¹

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (Parte generale del Codice dell'ambiente) (KeÜS), articolo 4, articolo 5, articolo 11, primo comma

Korrakaitseadus (Legge sulla polizia e l'ordine pubblico) (KorS), articolo 5

Breve descrizione dei fatti e del procedimento

- 1 Nel primo procedimento principale, l'OÜ Voore Mets (in prosieguo: la «Voore Mets») effettuava, nella primavera del 2021, operazioni di disboscamento su terreni di sua proprietà, conformemente ad una notificazione di lavori forestali registrata.
- 2 Con provvedimento del 17 maggio 2021, il Keskkonnaamet ordinava, ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS, di sospendere i lavori di disboscamento su detta proprietà sino al 21 maggio 2021, al fine di proteggere la nidificazione degli uccelli. Secondo quanto indicato nel provvedimento medesimo, è scientificamente provato che in ogni foresta si riproduce almeno una coppia di uccelli per ettaro, ragion per cui la prosecuzione dei lavori di disboscamento comporterebbe il rischio concreto di disturbare la riproduzione e l'allevamento degli uccelli e di distruggerne o danneggiarne i nidi.
- 3 Con provvedimento del 21 maggio 2021, il Keskkonnaamet ordinava la sospensione del disboscamento sul terreno de quo sino al 31 luglio seguente. Il Keskkonnaamet faceva presente che durante un'ispezione del sito, avvenuta il 21 maggio 2021, sarebbero stati osservati, nel terreno in questione, uccelli che con molta probabilità nidificherebbero nell'area medesima, ovvero il luì verde, lo scricciolo, il merlo, il tordo e il fringuello. Sarebbero stati identificati anche due probabili nidi: in una cavità del picchio sarebbe stato scoperto un nido di beccacce, e sarebbe stata parimenti osservata l'attività di una coppia di ciuffolotti. Nel terreno de quo vi sarebbero numerosi alberi cavi in cui gli uccelli potrebbero nidificare, sebbene ciò non sia stato osservato durante l'ispezione del sito. Il

disboscamento veniva sospeso fino al 31 luglio per garantire la protezione degli uccelli che nidificano tardivamente.

- 4 La Voore Mets proponeva dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn) domanda di risarcimento del danno in misura di 2.403,52 euro derivato dalla sospensione dei lavori di disboscamento disposto con i provvedimenti del Keskkonnaamet del 17 e 21 maggio 2021. Il danno consisterebbe nei costi di trasporto dei macchinari forestali e nel lucro cessato per effetto dell'interruzione dei lavori. Con sentenza del 18 gennaio 2022, il Tribunale amministrativo di Tallinn respingeva la domanda di risarcimento, ritenendo legittimo il provvedimento del 17 maggio 2021 e, invece, illegittimo quello del 21 maggio 2021 per eccessività delle restrizioni imposte. Il giudice medesimo riteneva, al riguardo, che il mancato lucro della ricorrente sarebbe potuto derivare per effetto del solo legittimo provvedimento del 17 maggio 2021.
- 5 La Voore Mets impugnava quindi la sentenza del Tribunale amministrativo, chiedendone l'annullamento e l'accoglimento della domanda. Con sentenza dell'11 maggio 2022, il Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn) respingeva l'appello confermando la sentenza del Tribunale amministrativo.
- 6 Nel secondo procedimento principale, la AS Lemeks Põlva (in prosieguo: la «Lemeks Põlva») acquisiva dal proprietario di un terreno forestale il diritto di abbattere il bosco ivi esistente. Il Keskkonnaamet confermava le notificazioni di lavori forestali del 4 maggio 2021, autorizzando il disboscamento con taglio successivo nella zona 1 e taglio a raso nelle zone 2, 4, 5 e 6.
- 7 Con provvedimento del 21 maggio 2021, il Keskkonnaamet ordinava la temporanea sospensione dell'abbattimento degli alberi sul terreno in questione fino al 26 maggio seguente al fine di proteggere la nidificazione degli uccelli. Secondo quanto indicato nel provvedimento medesimo, in ogni bosco nidificherebbe almeno una coppia di uccelli per ettaro. La prosecuzione del disboscamento comporterebbe il rischio concreto di disturbare la riproduzione e l'allevamento degli uccelli e di distruggerne o danneggiarne i nidi.
- 8 Con provvedimento del 26 maggio 2021, il Keskkonnaamet vietava l'abbattimento di legname sul terreno de quo sino al 15 luglio 2021. Secondo quanto indicato nel provvedimento medesimo, l'osservazione avrebbe rivelato che sicuramente il picchio rosso maggiore e il fringuello, probabilmente anche la cinciallegra e la ghiandaia e forse il ciuffolotto, il lui verde, il beccafico, lo scricciolo, la passera scopaiola e il pettirosso nidificano sul terreno medesimo.
- 9 La Lemeks Põlva ricorreva quindi dinanzi al Tartu Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tartu) al fine di far dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti del Keskkonnaamet del 21 e del 26 maggio 2021. Con sentenza del 18 maggio 2022 il Tribunale amministrativo di Tartu accoglieva parzialmente la domanda dichiarando illegittimo il provvedimento del Keskkonnaamet del 27 maggio 2021.

- 10 Il Keskkonnaamet impugnava la sentenza del Tribunale amministrativo nella parte in cui essa ha accolto la domanda proposta ex adverso. Avverso la stessa sentenza del Tribunale amministrativo la Lemeks Põlva proponeva impugnazione incidentale, chiedendone l'annullamento nella parte in cui la propria domanda era stata respinta. Con sentenza del 23 marzo 2023, il Tartu Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tartu) respingeva l'impugnazione della Lemeks Põlva, accogliendo invece l'impugnazione del Keskkonnaamet ed annullava la sentenza del Tribunale amministrativo nella parte in cui domanda era stata accolta.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 11 Con il proprio ricorso per cassazione, la Voore Mets chiede l'annullamento della sentenza della Corte d'appello, l'accoglimento della domanda proposta in prime cure con condanna del resistente in cassazione (in prosieguo; il «resistente») al risarcimento dei danni in misura di 2 403,52 EUR o, in subordine, della somma che il giudice vorrà stabilire.
- 12 A suo parere, la notificazione di lavori forestali l'autorizzerebbe a procedere all'abbattimento entro dodici mesi, laddove tale diritto sarebbe stato violato dall'ordine di sospendere i relativi lavori. Essa avrebbe proceduto all'abbattimento nella consapevolezza di non causare danni sproporzionati agli uccelli. La prassi precedente avrebbe fatto sorgere il legittimo affidamento che l'abbattimento durante la stagione riproduttiva non sarebbe stato considerato quale disturbo intenzionale o distruzione di nidi.
- 13 La finalità dell'articolo 55, sesto comma¹, della LKS non consisterebbe nel disporre un divieto generale e completo di abbattimento di alberi durante l'intera stagione di riproduzione degli uccelli. L'applicabilità dell'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS sarebbe subordinata all'accertamento di un pericolo, oggettivamente provato. La presenza nel bosco quantomeno di una coppia di uccelli per ettaro non costituirebbe un pericolo reale e immediato. La Direttiva habitat e la Direttiva uccelli presenterebbero livelli di protezione diversi. La prima proteggerebbe gli habitat e le specie in pericolo, mentre la seconda proteggerebbe tutti gli uccelli. La Corte di Giustizia europea non avrebbe ancora interpretato [il termine] «deliberatamente» ai sensi della Direttiva uccelli.
- 14 Il provvedimento de quo non sarebbe proporzionato, considerato che l'abbattimento si ripercuoterebbe unicamente sullo 0,2% delle covate. Il proprietario sarebbe tenuto a provvedere al rimboscamento dell'area forestale entro cinque anni. A fronte dell'obbligo di rimboschimento, per gli uccelli resterebbe sempre disponibile un'area boschiva adatta alla costruzione di nidi nel caso in cui il vecchio sito di nidificazione sia stato abbattuto l'anno precedente. Il Keskkonnaamet non avrebbe tenuto conto degli aspetti economici e sociali (articolo 2 della Direttiva uccelli).
- 15 Con il proprio ricorso per cassazione, la Lemeks Põlva chiede l'annullamento in toto della sentenza della Corte d'appello di Tartu nonché l'annullamento parziale

della sentenza del Tribunale amministrativo di Tartu, nonché l'accoglimento integrale della propria domande o il rinvio della causa alla Corte d'appello per un nuovo esame.

- 16 Vietare il disboscamento per il solo motivo che gli uccelli potrebbero essere disturbati durante la stagione riproduttiva non sarebbe proporzionato e non risponderebbe alla finalità della Direttiva uccelli. Gli obiettivi e i livelli di protezione della Direttiva uccelli e della Direttiva habitat sarebbero distinti. La sospensione del disboscamento avrebbe potuto essere disposta solo una volta rilevata la riproduzione degli uccelli. Preliminarmente al provvedimento del 21 maggio 2021, il resistente non avrebbe accertato alcuna riproduzione di uccelli nel terreno de quo.
- 17 Il Keskkonnaamet avrebbe considerato la prevenzione del disturbo degli uccelli in modo più rigoroso o altrettanto rigoroso rispetto alle specie di uccelli della categoria di protezione I. Le specie di uccelli identificate non sarebbero né sensibili al disturbo né protette. Laddove l'esistenza di un nido di uccelli risulti con certezza o probabilità, il resistente non sarebbe autorizzato a imporre restrizioni in qualsivoglia misura. Non sarebbe scientificamente provato che il disboscamento all'inizio dell'estate costituisca la causa principale ed essenziale del declino della popolazione di alcune specie di uccelli.
- 18 La Voore Mets e la Lemeks Põlva hanno chiesto al Riigikohus (Corte Suprema) di non presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. A loro avviso, nel caso di specie occorrerebbe fare riferimento alle conclusioni dell'Avvocato generale nella causa Skydda Skogen.

Breve illustrazione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 19 La sezione amministrativa del Riigikohus (Corte Suprema) ritiene che la decisione delle cause riunite in esame richieda una pronuncia pregiudiziale in merito all'interpretazione ed alla validità della Direttiva uccelli.
- 20 La Voore Mets intendeva procedere ad un taglio a raso conformemente alla notificazione di lavori forestali, ossia un taglio in cui tutti gli alberi del terreno boschivo in questione vengono abbattuti nel corso dell'anno, ad eccezione degli alberi da seme e degli alberi di copertura necessari per garantire la diversità della flora e della fauna. Anche la Lemeks Põlva intendeva effettuare principalmente tagli a raso, ma anche tagli successivi in una determinata area. Il taglio successivo viene effettuato per aumentare il valore della foresta, regolarne la densità e la composizione e consentire l'utilizzo del legno degli alberi che cadranno nel prossimo futuro. Viene abbattuta solo una parte degli alberi corrispondente al quantitativo specificato per decreto dal ministro competente.
- 21 Ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS, l'autorità di regolamentazione è autorizzata a sospendere i lavori forestali per la durata del

periodo di riproduzione degli animali selvatici. Ai sensi dell'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS, la sospensione delle operazioni di taglio può essere disposta, inter alia, per garantire il rispetto dei divieti di cui al menzionato articolo 55, sesto comma¹, laddove sussista un rischio concreto di violazione dei divieti. Ai sensi dello stesso articolo 55, sesto comma¹, della LKS, è vietata la distruzione e il danneggiamento intenzionale di nidi e uova o la rimozione di nidi; ai sensi del successivo n. 2 del medesimo comma, è vietato il disturbo intenzionale degli uccelli, in particolare durante la stagione di riproduzione e allevamento. L'articolo 55, terzo comma, n. 4, e sesto comma¹, della LKS autorizza l'uccisione di individui di specie animali appartenenti alle categorie di protezione II o III, compresi gli uccelli, e il disturbo degli uccelli o il danneggiamento dei loro nidi e delle loro uova in casi eccezionali, qualora ciò risulti necessario per prevenire danni a importanti colture agricole, bestiame, allevamenti ittici o altri beni importanti.

- 22 L'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS e l'articolo 55, sesto comma¹, della LKS riprendono, inter alia, l'articolo 5, lettere a), b) e d), della Direttiva uccelli. Dinanzi al Riigikohus (Corte Suprema) è soprattutto controverso, inter partes, quali circostanze debbano essere accertate affinché il taglio a raso e il taglio successivo ricadano nel divieto di cui all'articolo 55, sesto comma¹, LKS e affinché gli atti richiamati in tale disposizione siano classificati come intenzionali. È inoltre controverso, inter partes, come debba essere accertata la presenza di uccelli che nidificano nelle aree da disboscare, come debba essere valutato il pericolo imminente sugli uccelli nonché sui loro nidi e uova e quali siano le restrizioni spaziali e temporali necessarie per scongiurare tale pericolo.
- 23 La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha già dichiarato, con riguardo alla Direttiva uccelli, che
- i divieti imposti dall'articolo 5 riguardano tutte le specie di uccelli selvatici nell'ambito della sfera di applicazione territoriale della direttiva (v. Skydda Skogen, paragrafi 33 e segg.);
 - i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti previsti dalla direttiva devono essere enunciati in una normativa nazionale sufficientemente chiara e precisa (sentenza C-192/11, Commissione/Polonia, punto 56);
 - tutte le deroghe degli Stati membri all'articolo 5 devono soddisfare i requisiti di cui all'articolo 9, tra cui la condizione generale che non esistano altre soluzioni soddisfacenti, e devono rispettare le eccezioni elencate nell'articolo 9, lettere da a) a c) (v. sentenza C-432/21, punti 80 e segg.).
- 24 Per quanto riguarda la Direttiva habitat, i cui obiettivi principali includono la protezione delle specie minacciate, comprese quelle di uccelli, e dei loro habitat (considerando 6), la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato che

- i divieti di cui all'articolo 12 [paragrafo. 1], lettere da a) a c), potrebbero trovare applicazione, in linea di principio, anche con riguardo a misure come quelle forestali, evidentemente dirette a scopi distinti dalla cattura o dall'uccisione, dalla perturbazione di esemplari di una specie animale o dalla distruzione o dal prelievo deliberato di uova;
 - l'attuazione del regime di protezione previsto da tali disposizioni non dipenderebbe dal fatto che una determinata misura sia collegata al rischio di impatto negativo sullo stato di conservazione della specie interessata;
 - con riguardo agli atti indicati in tali disposizioni l'intenzionalità sussisterebbe anche nel caso in cui l'autore dell'atto si limiti ad accettare la possibilità che le conseguenze previste dalle disposizioni medesime si verifichino (v. *Skydda Skogen*, paragrafi 50 e segg.; v. sentenza C-221/04, Commissione/Spagna, punto 71).
- 25 Considerato che, nella fattispecie in esame, non si tratta delle specie elencate nell'allegato IV, lettera a), della Direttiva habitat, la controversia dev'essere appunto risolta sulla base della Direttiva uccelli. Al di là della menzionata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nella specie sono emerse questioni alle quali la Direttiva uccelli e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea non forniscono una risposta chiara. Per quanto il tenore dei divieti delle due direttive costituisca attuazione dell'articolo 6 della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, firmata a Berna il 19 settembre 1979, a parere del Riigikohus (Corte Suprema) non sussiste sufficiente certezza,
- se il termine «deliberatamente» di cui all'articolo 5 della Direttiva uccelli debba essere interpretato allo stesso modo dell'articolo 12 della Direttiva habitat;
 - nel caso in cui il termine «deliberatamente» di cui all'articolo 5 della Direttiva uccelli includa anche l'accettazione della possibilità di uccisione o di disturbo degli uccelli o della distruzione o del danneggiamento dei loro nidi o delle loro uova, quali circostanze siano sufficienti per ritenere che l'accettazione di tale possibilità si sia verificata;
 - se la locuzione «per prevenire gravi danni [...] ai boschi» di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della Direttiva uccelli consenta di derogare ai divieti di cui all'articolo 5 della medesima direttiva al fine di evitare danni significativi alla silvicoltura e se tali danni possano consistere nella perdita o nella riduzione eccessiva dei proventi del disboscamento.
- 26 Che gli articoli 5 e 9 della Direttiva uccelli non siano chiari in merito a tali questioni viene rilevato, *inter alia*, nelle conclusioni dell'avvocato generale nella causa *Skydda Skogen*, che la Corte non ha seguito esplicitamente, senza peraltro confutarle. L'avvocato generale ha sottolineato che l'ambito di applicazione della Direttiva uccelli è ampio perché protegge tutti gli uccelli selvatici, compresi quelli che non sono in pericolo. L'obiettivo della Direttiva uccelli non consisterebbe nel

garantire una tutela rigorosa, ossia la protezione di ogni singolo esemplare. A termini dell'articolo 2 della Direttiva uccelli, le popolazioni delle specie di uccelli dovrebbero essere mantenute o portate a un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo al contempo conto delle esigenze economiche e ricreative. Allo stesso tempo, i requisiti relativi alle deroghe di cui all'articolo 9 della Direttiva uccelli sarebbero formulati in termini ancora più restrittivi rispetto all'articolo 12 della Direttiva habitat. Laddove il danno agli uccelli non sia deliberato, bensì semplicemente accettato, i divieti di cui all'articolo 5, lettere a), b) e d), della Direttiva uccelli troverebbero, di conseguenza, applicazione essenzialmente solo nella misura necessaria a mantenere le specie interessate al livello richiesto dall'articolo 2 della direttiva medesima (v. le conclusioni dell'avvocato Generale, paragrafi 70 e segg.).

- 27 Altri Stati membri hanno disciplinato varie eccezioni al divieto di disturbo degli uccelli nella silvicoltura: oltre alla Polonia (cfr. sentenza C-432/21), ad esempio, anche la Germania [cfr. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (legge sulla conservazione della natura e la gestione dell'ambiente naturale), articolo 45, paragrafo 7]. La Corte di giustizia dell'Unione europea non si è pronunciata sull'eventuale condivisione della tesi della Commissione secondo cui i rilievi formulati nella causa Skydda Skogen in merito all'intenzionalità si applicherebbero all'articolo 5, lettere b) e d), della Direttiva uccelli (sentenza C-432/21, punto 33).
- 28 A parere del Riigikohus (Corte Suprema), non può sussistere alcun ragionevole dubbio che il taglio a raso effettuato durante la stagione riproduttiva degli uccelli determini certamente, in misura maggiore o minore, la distruzione dei nidi e delle uova, la morte dei neonati e al disturbo degli uccelli laddove vi sia motivo di ritenere che, in una singola area boschiva, gli uccelli nidifichino in numero significativo. L'abbattimento di un albero nidificato nel taglio a raso, sia esso consapevole o inconsapevole, implica inevitabilmente la distruzione del nido. Anche se l'albero nidificante viene conservato, non è solo il rumore fastidioso, bensì anche il venir meno dell'habitat precedente a mettere in pericolo gli uccelli nidificanti. Con il taglio successivo, il rischio di distruzione dei nidi e di morte degli uccelli neonati uccelli è minore, in quanto solo una parte degli alberi viene rimossa selettivamente dal bosco.
- 29 La valutazione del rischio di danni agli uccelli è una decisione previsionale (cfr. sentenza di questo Collegio n. 3-17-1545/81, punti 26 e 27), il che significa necessariamente che dev'essere valutata la probabilità del verificarsi di conseguenze negative. Ai fini dell'applicazione dei divieti di cui all'articolo 55, sesto comma¹, della LKS sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 7, primo comma, n. 3, della LoKS, non è necessaria una certezza assoluta o quasi assoluta. È sufficiente un pericolo concreto, ossia una situazione in cui, sulla base di una valutazione oggettiva delle circostanze comprovate, si possa ritenere sufficientemente probabile che l'interesse giuridico da tutelare venga danneggiato nel prossimo futuro (cfr. l'articolo 5 del Keskkonnaseadustiku üldosa seadus [Parte generale del Codice ambientale] [KeÜS]; l'articolo 5, secondo comma del

Korrakaitseeadus [Legge sulla polizia e sull'ordine pubblico] [KorS]). Ai fini dell'accertamento del pericolo non è necessario dimostrare singolarmente l'ubicazione dei nidi di uccelli con prove dirette. Conformemente al principio di precauzione, è possibile trarre conclusioni anche indirettamente in merito alla riproduzione, utilizzando dati ornitologici generali e metodi generalmente riconosciuti in ambito scientifico. Non è irragionevole concludere, sulla base del tipo di bosco e dell'osservazione di taluni individui, che la riproduzione avviene durante il periodo riproduttivo degli uccelli, sebbene il gestore del bosco in questione non abbia rilevato la presenza di uccelli in un determinato momento durante l'osservazione.

- 30 Nelle relative motivazioni dei primi provvedimenti a breve termine (datati 17 e 21 maggio 2021), il Keskkonnaamet ha dichiarato, sulla base di dati scientifici, che nelle foreste estoni si riproduce almeno una coppia di uccelli per ettaro. L'impatto potenziale su pochi uccelli non rari è un rischio ambientale che dev'essere ridotto al minimo attraverso adeguate misure precauzionali (KeÜS articolo 4, articolo 11, primo comma). Secondo una prima valutazione di questo Collegio, una coppia di uccelli per ettaro non supera la soglia in cui chi esegue i lavori di disboscamento accetta l'uccisione o il disturbo degli uccelli o la distruzione o il danneggiamento dei loro nidi o delle loro uova. Qualora nel bosco in questione si venga a conoscenza, prima o durante i lavori di abbattimento, della presenza di un albero nidificato nella zona, questo non potrà essere abbattuto, ai sensi dell'articolo 55, sesto comma¹, della LKS. L'abbattimento della restante parte del bosco in questione comporta, nella peggiore delle ipotesi, la distruzione di singoli nidi con uova o giovani uccelli rimasti inosservati. La conservazione di ogni singolo uccello e di ogni singolo nido non costituisce l'obiettivo della Direttiva uccelli.
- 31 In sede contenziosa, il Keskkonnaamet ha sostenuto che il numero probabile di uccelli sulle aree boschive di proprietà delle ricorrenti in cassazione (in prosieguo: le «ricorrenti») era significativamente superiore al numero minimo a causa del tipo e dell'età del bosco durante la stagione riproduttiva, fino a 8-10 coppie per ettaro, ossia un totale di 74-93 coppie sulle aree contestate. Questa ipotesi appare confermata, ad esempio, dal fatto che l'osservazione del 21 maggio 2021 ha rivelato una probabile riproduzione di ciuffolotti e fringuelli nell'area di taglio della Voore Mets. La scoperta di una coppia di ciuffolotti e di un nido di beccacce non esclude che nidificassero anche altri uccelli. Ciò risulta parimenti dall'osservazione di uccelli sullo stesso fondo, anche se al di fuori dell'area di disboscamento. Anche nel bosco della Lemeks Põlva sono stati trovati nidi certi o probabili di talune specie di uccelli.
- 32 A fronte di tali ulteriori circostanze, questo Collegio è incline a ritenere, secondo una prima valutazione, che sia stata accettata la possibilità che gli uccelli venissero uccisi e che i loro nidi e le loro uova venissero distrutti a causa del taglio a raso effettuato durante la stagione riproduttiva. Questo Collegio non condivide la tesi della Voore Mets, secondo cui i divieti di cui all'articolo 5 della Direttiva uccelli potrebbero trovare applicazione solo a condizione che lo Stato membro in questione abbia precedentemente accertato il soddisfacente stato delle

specie interessate alla luce dell'articolo 2 della direttiva. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato (*Skydda Skogen*, punto. 36) che l'applicazione dei divieti di cui all'articolo 5 della Direttiva uccelli non è assolutamente riservata alle sole specie elencate nell'Allegato I di tale direttiva o minacciate a qualsiasi livello o la cui popolazione sia in declino a lungo termine. Tuttavia, è dubbio che il disboscamento possa essere considerato un'uccisione, una perturbazione, una distruzione o un danneggiamento intenzionale ai sensi dell'articolo 5 della Direttiva uccelli, laddove non vi sia motivo di ritenere che gli uccelli minacciati stiano nidificando nell'area del disboscamento e laddove lo scopo dell'attività non consista nell'uccidere o disturbare gli uccelli o nel distruggere o danneggiare i loro nidi. Il fatto che tutte le specie di uccelli debbano rientrare nel regime di protezione non significa necessariamente che tutti gli uccelli debbano essere protetti allo stesso modo. L'articolo 5 della Direttiva uccelli deve essere interpretato alla luce della sua finalità, ossia sulla base dell'articolo 2 della medesima direttiva. Solo la Corte di Giustizia dell'Unione europea può fornire una soluzione vincolante a tale quesito. Il termine «deliberatamente» di cui all'articolo 5 della Direttiva uccelli è autonomo. Il suo contenuto non è determinato dal diritto nazionale.

- 33 Se le operazioni di disboscamento in questione sono considerate come un'uccisione, una perturbazione o un danneggiamento deliberato degli uccelli o un danneggiamento o una distruzione dei loro nidi, occorre chiarire, nella specie, se l'articolo 9 della Direttiva uccelli consenta di derogare ai divieti di cui all'articolo 5, lettere a), b) e d). A parere di questo Collegio solidi argomenti depongono a favore dell'applicabilità, nella specie, di una deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, che consente di derogare ai suddetti divieti per prevenire danni significativi alla silvicoltura, danni che in linea di principio possono consistere anche nel cessato lucro prodotto dal disboscamento.
- 34 Qualora per un lungo periodo di tempo non risultasse possibile raccogliere il legname o non fosse possibile farlo in modo economicamente redditizio a causa dei divieti di abbattere il legname durante la stagione riproduttiva, ne potrebbe derivare un danno considerevole per il bosco inteso come risorsa economica. A sostegno dell'illegittimità dei provvedimenti contestati, i ricorrenti hanno sostenuto, essenzialmente, che tale danno avrebbero potuto derivare loro nel caso in cui non fosse stato possibile raccogliere il legname, nei tempi richiesti dall'impresa, per diversi anni consecutivi. Tale possibile danno potrebbe essere segnatamente ravvisato nel valore del bosco maturo per l'abbattimento e nel mancato guadagno derivante dalla sua vendita - compresi gli investimenti risultati infruttuosi e il valore economico aggiunto derivante dal taglio successivo. Sebbene le ricorrenti non chiedano, nella specie, il risarcimento del valore del bosco (la *Voore Mets* chiede solo il risarcimento del danno causato dalla temporanea cessazione dei lavori), la possibilità che tale danno si verifichi non è irrilevante nella presente controversia, in quanto evidenzia l'intensità dell'interferenza con il diritto fondamentale dei ricorrenti alla proprietà e alla libertà d'impresa, potendo giustificare, a seconda dell'interpretazione dell'articolo

9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, una deroga e, in sintesi, evidenziare l'illegittimità dei provvedimenti disposti dal resistente.

- 35 Si può presumere che il terzo trattino dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della Direttiva uccelli consideri parimenti il bosco come risorsa economica e il danno che ne deriva in caso di sua inutilizzazione. Tale disposizione si fonda sul secondo trattino dell'articolo 9, paragrafo 1, della Convenzione di Berna, a termini del quale ogni Parte della Convenzione può prevedere deroghe ai divieti di deterioramento delle specie per prevenire gravi danni alle foreste e ad altre forme di proprietà (inglese: *forests, ... and other forms of property*; tedesco: *Wäldern, ... und anderer Eigentum*; francese: *aux forets, ...et aux autres formes de propriété*). Ciò indica piuttosto che il verificarsi di danni alle foreste intese come proprietà è considerato, in linea di principio, anche nella direttiva come motivo di deroga. Questo approccio corrisponde anche all'intento, espresso nell'articolo 2 della direttiva, di bilanciare gli interessi in conflitto. La possibilità di una deroga per la protezione della flora e della fauna come risorse naturali è prevista dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino, della Direttiva uccelli.
- 36 Alla luce delle suesposte considerazioni, laddove venga invocato il terzo trattino dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della Direttiva uccelli, il probabile danno per il gestore forestale che giustifichi una deroga sarà tanto più grave quanto più le specie di uccelli interessate sono in pericolo. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della Direttiva uccelli, il presupposto per qualsiasi deroga è l'inesistenza di qualsiasi altra soluzione soddisfacente. La soluzione soddisfacente non può essere puramente teorica. Considerato che l'articolo 2 della Direttiva uccelli menziona requisiti economici, si può presumere che la soluzione alternativa debba essere soddisfacente anche dal punto di vista economico. Il gestore della foresta dovrà far fronte a qualsiasi danno alla foresta intesa come proprietà nel caso in cui il disboscamento dovesse essere vietato per proteggere le specie di uccelli minacciate o se compromettesse gli obiettivi della direttiva per qualsiasi altro motivo. Qualora, invece, il disboscamento non metta a repentaglio gli obiettivi della direttiva, una deroga dovrà essere piuttosto consentita laddove le alternative non consentano un disboscamento economicamente sostenibile.
- 37 Da un lato, i ricorrenti nelle cause riunite non hanno dedotto alcun convincente argomento in merito all'assenza di alternative. La Voore Mets non sostiene che sia tecnicamente impossibile procedere all'abbattimento del legno sul terreno in questione in un periodo diverso dalla stagione riproduttiva degli uccelli, ma che preferisce effettuare il taglio durante la stagione riproduttiva per sfruttare al meglio i propri mezzi di produzione e la propria manodopera, dichiarando che nel gruppo d'impresе di appartenenza, solo il 10-15% del disboscamento annuale avveniva in primavera. Dall'altro, poiché in nessuna delle due cause sussiste un probabile pericolo per le specie di uccelli che si trovano in condizioni sfavorevoli o per la popolazione necessaria di uccelli presenti nel terreno de quo, non si può sostenere che tali considerazioni non possano evidentemente giustificare una deroga.

- 38 Senza attendere la posizione della Corte di giustizia dell'Unione europea su questioni fondamentali di interpretazione della Direttiva uccelli, questo Collegio non ritiene possibile valutare le circostanze specifiche, tra cui la questione se il Tribunale amministrativo e la Corte d'appello abbiano sufficientemente acclarato i fatti di causa, compreso il possibile danno per i ricorrenti nel caso in cui, come soluzione alternativa, dovessero procedere al taglio della legna sui terreni in questione in un altro momento.
- 39 Le ricorrenti sono essenzialmente del parere che, se il disboscamento non mette a repentaglio [l'obiettivo] di portare le popolazioni di uccelli al livello richiesto, la mancata possibilità di consentire la deroga indicata supra non potrebbe risultare proporzionata al raggiungimento dell'obiettivo della direttiva, con riguardo al quale lo stesso legislatore dell'Unione ha ritenuto importante tenere parimenti conto delle esigenze economiche (articolo 2). La mancata possibilità di deroga ovvero condizioni troppo rigorose per la sua concessione violerebbe inoltre, a parere di questo Collegio, la libertà d'impresa e il diritto fondamentale alla proprietà di cui agli articoli 16 e 17 della Carta, per ragioni di proporzionalità. Per questi motivi, il Riigikohus (Corte Suprema) ritiene parimenti necessario chiedere una pronuncia pregiudiziale in ordine alla compatibilità della Direttiva uccelli con i Trattati ed alla sua validità, nella parte in cui esclude la concessione di una deroga, al fine di evitare il danno derivante dal mancato disboscamento, qualora le risposte alle domande di cui sopra dimostrino l'esistenza di una restrizione di tal genere.
- 40 Va, tuttavia, rilevato che né l'articolo 55, terzo comma, n. 4, e sesto comma¹, della LKS né altre leggi estoni stabiliscono requisiti precisi in presenza dei quali possa derogarsi all'articolo 55, sesto comma¹, della LKS e all'articolo 5, lettere a), b) e d), ripreso da detta disposizione, al fine di prevenire danni significativi alle foreste, compreso il venir meno del reddito derivante dal disboscamento (cfr. C-432/21, punto 73). A parere del Riigikohus (Corte Suprema), tuttavia, l'assenza di una disposizione di tal genere nulla toglie all'esigenza di acclarare l'interpretazione e la piena validità della direttiva. Nell'ipotesi in cui dal rinvio pregiudiziale dovesse emergere che agli Stati membri è stato lasciato un margine discrezionale sufficiente per consentire deroghe per la silvicoltura, la mancata previsione di eccezioni più precise potrebbe rivelarsi incostituzionale o precludere l'adozione di provvedimenti nella specie e in circostanze simili.
- 41 Questo Collegio concorda con l'opinione dei giudici di merito secondo cui la valida notificazione di lavori forestali e il fatto che essa non sia stata subordinata a condizioni non preclude l'adozione di provvedimenti di applicazione dei divieti previsti dall'articolo 55, sesto comma¹, della LKS. L'autorizzazione di lavori di taglio di legna non concede un diritto incondizionato di disboscamento. L'articolo 55, sesto comma¹, della LKS dev'essere rispettato anche durante la validità di una notificazione di lavori forestali. Errata è la tesi secondo cui ciò imporrebbe al gestore forestale l'obbligo di effettuare ricerche ornitologiche. Il gestore deve prevenire il disturbo degli uccelli nella misura in cui ciò sia ragionevolmente prevedibile. Sebbene il Keskkonnaamet abbia erroneamente omesso di

subordinare l'autorizzazione al taglio della legna a determinate condizioni, necessarie in base all'articolo 55, sesto comma¹, della LKS (v. sentenza di questo Collegio n. 3-21-979/44, punto 26), ciò non esime il gestore forestale dal rispettare i requisiti di legge.

- 42 Modificando la propria prassi amministrativa, il Keskkonnaamet non ha violato il legittimo affidamento delle ricorrenti. Una prassi amministrativa, soprattutto se successivamente si scopre che era illegittima, non può creare una fiducia illimitata e protetta che l'amministrazione agirà in modo simile in futuro. Nella specie, la modificazione della prassi di Keskkonnaamet non può essere considerata arbitraria. La ragione principale è stata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa Skydda Skogen. Se le considerazioni della sentenza citata si estendano anche alla Direttiva uccelli e se dal diritto dell'Unione derivi che la modificazione della prassi fosse complessivamente necessaria, potrà essere acclarato in esito al procedimento pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO