Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 6 febbraio 2025 [1]

Causa C-784/23

Voore Mets e altri

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Riigikohus (Corte suprema, Estonia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Conservazione degli uccelli selvatici – Direttiva 2009/147/CE – Articolo 5 – Divieto di uccidere deliberatamente uccelli, di distruggere o danneggiare deliberatamente i nidi e le uova e di asportare i nidi, nonché di disturbare deliberatamente specie di uccelli – Nozione di "intenzionalità" – Disboscamento durante il periodo di riproduzione – Articolo 2 – Livello delle specie che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative – Articolo 9 – Deroghe ai divieti – Prevenzione di gravi danni ai boschi – Carta dei diritti fondamentali – Articolo 16 – Libertà d'impresa – Articolo 17 – Diritto di proprietà»

I. Introduzione

1. Tanto la direttiva «uccelli» [2] quanto la direttiva «habitat» [3] impongono agli Stati membri di vietare determinati pregiudizi intenzionali alle specie animali protette, come l'uccisione di esemplari. Per quanto riguarda i divieti previsti dalla direttiva «habitat», la Corte interpreta la nozione di «intenzionalità» nel senso che essa comprende i pregiudizi che l'autore dell'atto ha voluto o dei quali ha, *quanto meno, accettato la possibilità* [4]. Tale interpretazione della nozione di

[1] Lingua originale: il tedesco.

[2] Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), come modificata dal regolamento (UE) 2019/1010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che armonizza gli obblighi di comunicazione nella normativa in materia di ambiente e modifica i regolamenti (CE) n. 166/2006 e (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE e 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 338/97 e (CE) n. 2173/2005 del Consiglio e la direttiva 86/278/CEE del Consiglio (GU 2019, L 170, pag. 115).

[3] 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), nella versione modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

[4] Sentenze del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2006:329, punto 71); del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 159), e del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, punto 51).

«intenzionalità» si applica anche, in taluni Stati membri, ai divieti previsti dalla direttiva «uccelli» [5]. Anche l'Estonia la sostiene nel presente procedimento. Tuttavia, la Corte non ha ancora espressamente confermato l'interpretazione in parola.

2. Nelle mie conclusioni Skydda Skogen ho però già esaminato l'interpretazione della nozione di «intenzionalità» nei divieti della direttiva «uccelli» e ho messo in guardia contro l'illimitata trasposizione dell'interpretazione della direttiva «habitat» su tale aspetto alla direttiva «uccelli» [6]. La Corte suprema dell'Estonia, il Riigikohus, chiede ora alla Corte di chiarire detta questione sulla base di una controversia vertente sulla legittimità di operazioni di disboscamento durante la stagione riproduttiva degli uccelli. Nell'ipotesi di trasposizione diretta della giurisprudenza concernente la direttiva «habitat» alla direttiva «uccelli», essa chiede inoltre se una deroga ai sensi dell'articolo 9 della direttiva «uccelli» possa consentire i lavori. Qualora non sia applicabile alcuna deroga, la stessa chiede se i divieti della direttiva «uccelli» così interpretati siano compatibili con la libertà d'impresa e con il fondamentale diritto di proprietà.

II. Contesto normativo

A. Convenzione di Berna

3. Nell'ambito del diritto internazionale, riveste particolare importanza la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa [7]. La Comunità economica europea ha approvato tale Convenzione nel 1982 [8]. In Estonia, la Convenzione è entrata in vigore il 1º dicembre 1992 [9].

4. L'articolo 6 della Convenzione di Berna sancisce divieti fondamentali a tutela delle specie:

«Ogni parte contraente adotterà necessarie e opportune leggi e regolamenti onde provvedere alla particolare salvaguardia delle specie di fauna selvatica enumerate all'allegato II. Sarà segnatamente vietato per queste specie:

a) qualsiasi forma di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale;

b) il deterioramento o la distruzione intenzionali dei siti di riproduzione o di riposo;

c) il molestare intenzionalmente la fauna selvatica, specie nel periodo della riproduzione, dell'allevamento e dell'ibernazione, nella misura in cui tali molestie siano significative in relazione agli scopi della presente convenzione;

d) la distruzione o la raccolta intenzionali di uova dall'ambiente naturale o la loro detenzione quand'anche vuote;

[5] V. articolo 44 del Bundesnaturschutzgesetz (legge tedesca sulla tutela della natura), che recepisce i divieti senza l'elemento dell'intenzionalità, l'Avis (parere) del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) del 9 dicembre 2022 (463563, FR:CESEC:2022:463563.20221209) su un progetto eolico e la decisione del Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Austria) del 15 febbraio 2024 (W104 2227635-1/149Z) sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-131/24, VIRUS, riguardante un progetto stradale.

[6] Conclusioni nelle cause riunite C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafi da 79 a 90.

[7] Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata il 19 settembre 1979 a Berna (GU 1982, L 38, pag. 3).

[8] Decisione 82/72/CEE del Consiglio del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104.

e) la detenzione ed il commercio interno di tali animali, vivi o morti, come pure imbalsamati, nonché di parti o prodotti facilmente identificabili ottenuti dall'animale, nella misura in cui il provvedimento contribuisce a dare efficacia alle disposizioni del presente articolo».

5. Le deroghe sono disciplinate dal successivo articolo 9, paragrafo 1:

«Nel caso che non vi siano alternative, e a condizione che la deroga non sia dannosa per la sopravvivenza della popolazione in oggetto, ogni parte contraente potrà derogare alle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7, nonché al divieto del ricorso ai me[zz]i contemplati all'articolo 8:

– nell'interesse della protezione della flora e della fauna;

– per prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque ed altre forme di proprietà;

– nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, della sicurezza aerea o di altri interessi pubblici prioritari;

– per fini di ricerca e educativi, per il ripopolamento, per la reintroduzione e per il necessario allevamento;

– per consentire, sotto stretto controllo, su base selettiva ed entro limiti precisati, la cattura, la detenzione o altro sfruttamento giudizioso di taluni animali e piante selvatiche in pochi esemplari».

B. Diritto dell'Unione

1. Direttiva «uccelli»

6. Ai sensi del considerando 6 della direttiva «uccelli», bisogna adeguare le misure di salvaguardia alla situazione delle singole specie di uccelli:

«Le misure da prendere devono riguardare i diversi fattori che possono influire sull'entità della popolazione aviaria, e cioè le ripercussioni delle attività umane, in particolare la distruzione e l'inquinamento degli habitat, la cattura e l'uccisione da parte dell'uomo e il commercio che ne consegue; nel quadro di una politica di conservazione bisogna adeguare la severità di tali misure alla situazione delle diverse specie».

7. Il considerando 10 della direttiva «uccelli» esige, *inter alia*, che talune specie di uccelli siano mantenute a un «livello soddisfacente»:

«A causa del livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità, talune specie possono formare oggetto di atti di caccia, ciò che costituisce un modo ammissibile di sfruttamento, sempreché vengano stabiliti ed osservati determinati limiti; tali atti di caccia devono essere compatibili con il mantenimento della popolazione di tali specie a un livello soddisfacente».

8. L'articolo 1 della direttiva «uccelli» ne definisce l'ambito di applicazione:

«La presente direttiva concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato. Essa si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento».

9. L'articolo 2 della direttiva «uccelli» detta l'obbligo fondamentale degli Stati membri per quanto riguarda la conservazione delle specie di uccelli:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

10. L'articolo 5 della direttiva «uccelli» enuncia i divieti che prescindono dal territorio di riferimento:

«Fatti salvi gli articoli 7 e 9, gli Stati membri adottano le misure necessarie per istituire un sistema generale di protezione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, che comprenda in particolare il divieto:

a) di ucciderli o di catturarli deliberatamente con qualsiasi metodo;

b) di distruggere o di danneggiare deliberatamente i nidi e le uova e di asportare i nidi;

c) (…);

d) di disturbarli deliberatamente in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza quando ciò abbia conseguenze significative in considerazione degli obiettivi della presente direttiva;

e) (…)».

11. Per contro, l'articolo 7 della direttiva «uccelli» ammette espressamente la caccia a talune specie:

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

2. (…)

4. Gli Stati membri si accertano che l'attività venatoria, compresa eventualmente la caccia col falco, quale risulta dall'applicazione delle disposizioni nazionali in vigore, rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda la popolazione delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2.

(…)».

12. L'articolo 9 della direttiva «uccelli» consente deroghe ai divieti di cui all'articolo 5:

«1. Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli articoli da 5 a 8 per le seguenti ragioni:

a) – nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica,

– nell'interesse della sicurezza aerea,

– per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque,

– per la protezione della flora e della fauna;

b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni;

c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

2. Le deroghe di cui al paragrafo 1 devono menzionare:

a) le specie che formano oggetto delle medesime;

b) i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati;

c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate;

d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone;

e) i controlli che saranno effettuati».

2. Direttiva «habitat»

13. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva «habitat» esige che siano fissati taluni divieti:

«1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:

a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;

b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;

c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale;

d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

2. (…)».

14. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» prevede deroghe all'articolo 12:

«A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;

b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;

c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;

d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;

e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti».

C. Diritto estone

15. L'Estonia ha recepito le pertinenti disposizioni della direttiva «uccelli» con la Looduskaitseseadus (legge sulla protezione dell'ambiente naturale) (LKS). Ai sensi dello stesso articolo 55, sesto comma[1], della LKS, è vietata la distruzione e il danneggiamento intenzionale di nidi e uova di uccelli o la rimozione dei loro nidi e ai sensi del 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 comma[1], della LKS autorizza l'uccisione di individui di specie animali appartenenti a talune categorie di protezione, 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.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

16. La domanda di pronuncia pregiudiziale trae origine dai ricorsi proposti da due imprese, la OÜ Voore Mets e la AS Lemeks Põlva, alle quali il Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente, Estonia) aveva vietato operazioni di disboscamento su taluni terreni forestali durante la stagione di riproduzione degli uccelli.

17. La Voore Mets intendeva procedere ad un taglio a raso conformemente alla notificazione di lavori forestali, ossia un taglio in cui, in linea di principio, 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 mira ad aumentare il valore economico della foresta, a regolarne la densità e la composizione e a 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.

18. In entrambi i casi, il Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente) ha inizialmente vietato in via temporanea i lavori nel maggio 2021, poiché 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. A seguito di ispezioni del sito, esso ha ordinato la sospensione del disboscamento fino al 15 (Lemeks Põlva) o al 31 luglio 2021 (Voore Mets).

19. Sul terreno lavorato dalla Lemeks Põlva nidificano sicuramente il picchio rosso maggiore (*Dendrocopos major*, Syn: *Picoides major*) e il fringuello (*Fringilla coelebs*), probabilmente anche la cinciallegra (*Parus major*) e la ghiandaia (*Garrulus glandarius*) e forse il ciuffolotto (*Phylloscopus collybita*), il luì verde (*Phylloscopus sibilatrix*), il beccafico (*Sylvia borin*), lo scricciolo (*Troglodytes*), la passera scopaiola (*Prunella modularis*) e il pettirosso (*Erithacus rubecula*).

20. Nel terreno della Voore Mets sono stati parimenti osservati uccelli che con molta probabilità nidificano nell'area medesima, ovvero il luì verde, lo scricciolo, il merlo (*Turdus merula*), il tordo (*Turdus philomelos*) e il fringuello. Sono stati identificati anche due probabili nidi: in una cavità del picchio è stato scoperto un nido di beccacce (*Sitta europaea*) ed è stata altresì osservata l'attività di una coppia di ciuffolotti (*Pyrrhula*). Nel terreno *de quo* vi sono numerosi alberi cavi in cui gli uccelli potrebbero nidificare, sebbene ciò non sia stato osservato durante l'ispezione del sito. Il disboscamento è stato sospeso fino al 31 luglio 2021 per garantire anche la protezione degli uccelli che nidificano tardivamente, come il luì verde, il luì rosso (*Phylloscopus trochilus*) e il pigliamosche pettirosso (*Ficedula parva*), anch'essi probabilmente presenti in detto terreno.

21. La Voore Mets ha quindi proposto una domanda di risarcimento del danno in misura di EUR 2 403,52, mentre la Lemeks Põlva ha proposto un ricorso al fine di far dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti del Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente).

22. In primo grado il giudice amministrativo adito ha ritenuto sproporzionato il secondo provvedimento, ossia la sospensione del disboscamento fino al 15 o al 31 luglio 2021, mentre il giudice di secondo grado ha respinto integralmente i ricorsi.

23. In entrambi i procedimenti è attualmente pendente un ricorso per cassazione dinanzi al Riigikohus (Corte suprema), che sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva [«uccelli»], 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 [«uccelli»]», 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 [«uccelli»]», 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 [«uccelli»]», 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 [«uccelli»]», 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 [«uccelli»]» 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 [«uccelli»]» 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] e si applichi anche laddove l'abbattimento non pregiudichi specie di uccelli che si trovino in condizioni sfavorevoli.

24. La OÜ Voore Mets, la AS Lemeks Põlva, l'Estonia, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, nonché la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno presentato osservazioni per iscritto e nel corso dell'udienza tenutasi l'11 dicembre 2024.

IV. Analisi giuridica

25. L'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva «uccelli» impone agli Stati membri di vietare l'uccisione o il disturbo di uccelli, nonché la distruzione o il danneggiamento dei nidi e delle uova, se effettuati «deliberatamente». La Corte interpreta divieti analoghi contenuti nell'articolo 12 della direttiva «habitat» nel senso che essi riguardano anche i pregiudizi che l'autore dell'atto non ha voluto, ma di cui ha accettato la possibilità [10].

26. La domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi mira, dunque, a precisare se le operazioni di disboscamento nell'ambito della gestione delle foreste rientrino nei citati divieti, benché non perseguano lo scopo di arrecare pregiudizio agli uccelli (v., al riguardo, sub A). Qualora i divieti siano applicabili, il Riigikohus (Corte suprema) chiede se le deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva «uccelli» possano consentire i lavori [v., al riguardo, sub B)] e se i diritti fondamentali ostino ai divieti [v., al riguardo, sub C)]. Tuttavia, occorre anzitutto formulare un'osservazione riguardo alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

27. Infatti, la Voore Mets e la Lemeks Põlva ritengono che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile poiché il giudice del rinvio potrebbe risolvere la controversia sulla base delle mie conclusioni Skydda Skogen [11]. Tuttavia, una domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile anche se la Corte si è già pronunciata sulle questioni di cui trattasi [12]. Pertanto, proposte di decisione contenute nelle conclusioni non possono, *a fortiori*, mettere in discussione la ricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale.

A. Questioni dalla prima alla terza – Interpretazione dei divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli»

28. Il punto di partenza delle prime tre questioni è la giurisprudenza citata all'inizio sull'articolo 12 della direttiva «habitat», secondo la quale i divieti di arrecare deliberatamente pregiudizio alle specie protette comprendono anche i pregiudizi di cui l'autore dell'atto accetta la possibilità. Se si applica detta giurisprudenza all'articolo 5 della direttiva «uccelli», la disposizione in parola potrebbe ostare, in particolare durante la stagione riproduttiva, a operazioni di disboscamento nell'ambito della gestione delle foreste.

29. Come enuncia in modo convincente il 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 [i]l 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 a rischio gli uccelli nidificanti». L'Estonia sostiene tale valutazione sulla base di studi scientifici e rileva che anche i tagli successivi possono avere

[10] Sentenze del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2006:329, punto 71); del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 159), e del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, punto 51).

[11] Conclusioni nelle cause riunite C-473/19 e C-474/19, ECLI:EU:C:2020:699.

[12] Sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punto 37).

effetti negativi significativi sugli uccelli in fase di riproduzione, poiché esiste il rischio che gli uccelli, per il solo fatto di essere disturbati, restino troppo a lungo lontani dai loro nidi o addirittura li abbandonino.

30. La prima questione si basa quindi sulla supposizione che quando si effettuano operazioni di disboscamento durante la stagione riproduttiva, non vi è intenzione di arrecare pregiudizio agli uccelli, ma si accetta la possibilità di detto pregiudizio e che tali perturbazioni devono, in linea di principio, essere vietate ai sensi dell'articolo 5, lettere a), b) e d), della direttiva «uccelli». Muovendo da tale premessa, il Riigikohus (Corte suprema) chiede se la portata dei divieti sia limitata in modo tale che essi si applichino solo nella misura necessaria al mantenimento, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva, delle specie interessate a un livello corrispondente in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative. La seconda questione specifica detto interrogativo per quanto riguarda il taglio a raso e la terza per quanto riguarda il taglio successivo, mentre il Riigikohus (Corte suprema) suppone in entrambi i casi che nessun esemplare di specie di uccelli che si trovino in uno stato di conservazione insoddisfacente nidifichi nell'area di cui trattasi.

31. La risposta a dette questioni dipende da come si interpreta la nozione di «intenzionalità», collegata ai pregiudizi che devono essere vietati ai sensi dell'articolo 5 della direttiva «uccelli». Vi sono elementi che indicano che i divieti in parola comprendono i pregiudizi di cui l'autore dell'atto accetta solamente la possibilità (v., al riguardo, sub 1). Tuttavia, esistono al contempo validi motivi per respingere tale interpretazione (v., al riguardo, sub 2). Pertanto, ho già argomentato a favore della limitazione dell'interpretazione di cui trattasi, menzionata dal Riigikohus (Corte suprema) (v., al riguardo, sub 3). La limitazione dei divieti che propongo è prevista quanto meno nel testo del divieto di disturbo (v., al riguardo sub 4). Gli sviluppi intervenuti nel frattempo non mettono sostanzialmente in discussione la mia tesi (v., al riguardo, sub 5). Infine, occorre ancora formulare un'osservazione sulla giustificazione scientifica degli accertamenti necessari (v., al riguardo, sub 6).

1. Elementi a favore di un'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità nell'articolo 5 della direttiva «uccelli»

32. L'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità sostenuta dalla Commissione e – con limitazioni – dall'Estonia potrebbe fondarsi sulla giurisprudenza relativa alla direttiva «habitat», dato che il sistema di protezione della direttiva «uccelli» deve essere interpretato, in linea di principio, in modo analogo [13]. Come già indicato, l'articolo 12 della direttiva «habitat» prevede analoghi divieti di arrecare deliberatamente pregiudizio. Riguardo agli stessi, la Corte ha già dichiarato che il requisito dell'intenzionalità è soddisfatto quando è dimostrato che l'autore dell'atto ha voluto l'uccisione di un esemplare di una specie animale protetta [14] o la perturbazione di tali specie oppure la distruzione delle loro uova [15] o, quanto meno, ne ha *accettato la possibilità*.

33. La Corte ha già implicitamente trasposto detta giurisprudenza alla direttiva «uccelli» nella sentenza relativa alla foresta di Białowieża. Tale causa riguardava l'abbattimento e la rimozione degli alberi danneggiati, morti o moribondi, il che era descritto da un piano di gestione della zona di conservazione in questione come un potenziale pericolo per talune specie di uccelli che erano

[13] Sentenza del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 84).

[14] Sentenze del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2006:329, punto 71), e del 10 novembre 2016, Commissione/Grecia (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punto 159).

[15] Sentenza del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, punto 51).

oggetto di protezione speciale in tale area [16]. La Corte ha pertanto qualificato detta misura come distruzione o danneggiamento deliberati dei nidi e delle uova e rimozione dei nidi [articolo 5, lettera b), della direttiva «uccelli»] nonché come disturbo deliberato in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza [articolo 5, lettera d)] [17], sebbene detti pregiudizi non fossero lo scopo delle misure.

34. Secondo la Commissione, l'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità può fondarsi anche sulla Convenzione di Berna, che l'Unione attua con la direttiva «uccelli» [18] e che deve pertanto essere presa in considerazione nell'interpretarla [19]. La Convenzione in parola prevede, all'articolo 6, divieti analoghi a quelli contemplati all'articolo 5 della direttiva «uccelli» e all'articolo 12 della direttiva «habitat», che si riferiscono parimenti a pregiudizi intenzionali [20]. Il comitato permanente di detta Convenzione ha deciso che il danneggiamento o la distruzione intenzionali di siti di riproduzione o di riposo deve ricomprendere anche azioni che vengono compiute senza il fine di danneggiare o distruggere detti siti, ma con la consapevolezza che esse probabilmente provocherebbero tali conseguenze [21].

35. Di conseguenza, i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» si applicano in diversi Stati membri ai pregiudizi arrecati agli uccelli, che non costituiscono lo scopo dell'attività di cui trattasi, ma di cui si accetta la possibilità [22].

2. Motivi a favore di un'interpretazione più restrittiva della nozione di intenzionalità nell'articolo 5 della direttiva «uccelli»

36. Ciononostante, nelle mie conclusioni Skydda Skogen [23], ho messo in guardia contro la trasposizione illimitata dell'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità di cui all'articolo 12 della direttiva «habitat» all'articolo 5 della direttiva «uccelli». È vero che, nella sentenza successiva alle mie conclusioni, la Corte non si è pronunciata su tale punto, ma si è occupata, al riguardo, esclusivamente dell'articolo 12 della direttiva «habitat» [24]. Tuttavia, la domanda di pronuncia pregiudiziale in esame si basa su dette conclusioni ed entrambe le imprese di cui trattasi nei procedimenti principali propongono di seguirle.

37. La mia tesi si fonda essenzialmente sul fatto che un'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità nell'applicazione dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» avrebbe effetti decisamente più ampi rispetto a quelli prodotti dall'applicazione dell'articolo 12 della direttiva «habitat» [v., al

16 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punti 253 e 254).

17 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 259).

18 Rapporto sulla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (1997-1998) (articolo 9, paragrafo 2) (presentato dalla Commissione europea), SEC (2001) 515 definitivo.

19 V., riguardo ad altri accordi internazionali, sentenze del 24 novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punto 9); del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 291); del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punto 123), e dell'11 luglio 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punto 44).

20 Le due versioni linguistiche facenti fede utilizzano i termini «intentionelle» (francese) e «deliberate» (inglese). Tuttavia, la traduzione tedesca non facente fede impiega sia il termine «Absicht» [articolo 6, lettera a)], sia anche – a mio avviso in modo errato – il termine «mutwillig» [articolo 6, lettere b), c) e d)].

21 Punto 3, lettera b), della risoluzione del 9 giugno 1989, n. 1 (1989). V., al riguardo, già le mie conclusioni nella causa Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2005:777, paragrafo 39).

22 V. riferimenti contenuti nella nota 5.

23 Conclusioni nelle cause riunite C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafi da 79 a 90.

24 Sentenza del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, punto 48).

riguardo, sub a)]. Il divieto normativo, così inteso, non sarebbe neppure necessario per raggiungere gli obiettivi della direttiva «uccelli» [v., al riguardo, sub b)]. Esso comporterebbe quindi contraddizioni strutturali nel sistema della direttiva «uccelli» [v., al riguardo, sub c)].

a) Conseguenze dell'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità

38. La protezione delle specie ai sensi della direttiva «habitat» è limitata a poche specie, di regola molto rare [25]. Essendo tali specie rare, si rende necessario assicurare la protezione rigorosa di ciascun esemplare, come emerge chiaramente dalla nozione di *regime di rigorosa tutela* [26] di cui all'articolo 12 della direttiva «habitat». Al contempo, tuttavia, la rarità di tali specie implica altresì che conflitti con le stesse non siano molto frequenti [27].

39. Per contro, i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» si applicano a *tutti* gli uccelli europei, ivi comprese, quindi, le specie di fauna comuni, presenti quasi ovunque. È inoltre difficilmente sostenibile che la possibilità del verificarsi di pregiudizi per tali specie non sia consapevolmente accettata dalle società moderne. Piuttosto, è noto come un'ampia varietà di attività umane, quali la costruzione di edifici [28] o la circolazione stradale [29], comporti rischi significativi per tali specie [30]. La Voore Mets sottolinea inoltre le perdite dovute ai gatti domestici e all'agricoltura.

40. Se i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» si applicassero illimitatamente nell'ipotesi in cui si accetti solamente la possibilità del verificarsi di tali pregiudizi, ne deriverebbero rilevanti conflitti con i diritti fondamentali menzionati dal Riigikohus (Corte suprema) nella sesta e nella settima questione [31].

b) Necessità del divieto normativo per raggiungere gli obiettivi della direttiva «uccelli»

41. Già al momento dell'adozione della direttiva «uccelli» il legislatore ha quindi precisato che essa non è intesa a proteggere ciascun uccello in modo incondizionato. Piuttosto, l'articolo 2 della direttiva prevede che siano adottate le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli ad un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo al contempo conto delle esigenze economiche e ricreative [32]. È vero che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità al riguardo, fatte salve normative specifiche [33]. Tuttavia, i considerando 3, 5, 7 e 8 e soprattutto il considerando

[25] Möckel, S., «35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie», *Natur und Recht*, 2014, pag. 381 (387), fa tuttavia correttamente riferimento ai pipistrelli, ampiamente diffusi, le cui specie sono tutte soggette alla rigorosa tutela della direttiva «habitat».

[26] V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2005:777, paragrafo 50).

[27] Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 80).

[28] V., ad esempio, Machtans, C.S., Wedeles, C.H.R., e Bayne, E.M., «A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows», *Avian Conservation and Ecology* 8.2, 2013, pag. 5.

[29] V., ad esempio, Slater, F.M., «An assessment of wildlife road casualties – the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed», *Web Ecology* 3.1, 2002, pag. 33.

[30] Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 81).

[31] Al riguardo, paragrafi 92 e segg. delle presenti conclusioni.

[32] Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen e a. (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 82).

[33] V. sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 8) e Commissione/Italia (262/85, EU:C:1987:340, punto 8), nonché del 19 gennaio 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e a. (C-435/92, EU:C:1994:10; punto 20).

10, della direttiva indicano che si deve intendere con ciò un «livello soddisfacente» [34] delle popolazioni di tutte le specie di uccelli selvatici [35]. Nonostante le esigenze culturali, economiche e ricreative, il livello di una specie può essere «soddisfacente» solo quando garantisce la sopravvivenza delle popolazioni nella loro area di ripartizione naturale [36].

42. Peraltro, la soddisfacente conservazione delle specie comuni non richiede, di norma, l'imposizione di divieti che vengono applicati già quando la possibilità di un pregiudizio è semplicemente accettata. Anche se talune specie sono dipendenti da tali divieti, lo stesso non vale per le specie comuni che sono così diffuse proprio in quanto le attività umane non ne mettono in pericolo la sopravvivenza, almeno fino ad oggi [37].

43. Laddove, tuttavia, le popolazioni di talune specie in precedenza più diffuse si riducano, diventerà spesso più importante conservare i loro habitat e gestirli in modo appropriato. Ciò in quanto tali riduzioni sono generalmente conseguenti a cambiamenti nelle attività umane di sfruttamento in tali habitat. La direttiva «uccelli» contiene già detta idea, poiché l'articolo 3 obbliga gli Stati membri a proteggere l'habitat di tutte le specie di uccelli [38]. L'articolo 4, paragrafo 7, e l'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento sulla rinaturalizzazione [39] concretizzano ormai l'obbligo in parola.

44. Per contro, i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» mirano principalmente a tutelare singoli esemplari e solo indirettamente hanno l'effetto di proteggere gli habitat. Applicare gli stessi già nel momento dell'accettazione della possibilità dell'insorgere dei pregiudizi ivi elencati risulterebbe spesso meno idoneo a conservare tali popolazioni rispetto a una protezione diretta degli habitat e non costituirebbe, pertanto, il mezzo meno restrittivo [40].

45. Di conseguenza, a differenza dell'articolo 12 della direttiva «habitat», l'articolo 5 della direttiva «uccelli» non impone un regime di rigorosa tutela, bensì un *regime generale* di protezione di tutti gli uccelli europei. Secondo il considerando 6 della direttiva «uccelli», esso deve essere adeguato alla situazione delle diverse specie.

c) Contraddizioni strutturali nel sistema della direttiva «uccelli»

46. Ciò si accompagna a un'ulteriore differenza concettuale tra il regime di protezione di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» e quello di cui all'articolo 12 della direttiva «habitat». Poiché l'articolo 5 si applica a tutte le specie di uccelli europei, non vi è alcuna possibilità di escludere completamente talune specie da tale regime di protezione. Per contro, l'articolo 19 della direttiva «habitat» consente di modificare l'allegato IV di quest'ultima, che elenca le specie protette ai sensi dell'articolo 12.

[34] V. sentenze del 27 aprile 1988, Commissione/Francia (252/85, EU:C:1988:202, punto 28); del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558; punto 17), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 68), nonché conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:116, paragrafo 50) e le mie conclusioni nella causa Commissione/Irlanda (C-418/04, EU:C:2006:569, paragrafi 111 e 112).

[35] V. le mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 97).

[36] V. le mie conclusioni nella causa Eesti Suurkisjad (C-629/23, EU:C:2024:1029, paragrafi da 70 a 83).

[37] Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 83).

[38] Sentenza del 13 giugno 2002, Commissione/Irlanda (Pernice bianca) (C-117/00, EU:C:2002:366, punti 15 e segg.).

[39] Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (GU 2024, L 1991).

[40] Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 84).

47. Un'interpretazione estensiva senza restrizioni della nozione di intenzionalità e la tutela rigorosa degli uccelli europei che ne deriva comporterebbe peraltro un'incongruenza nell'ambito della direttiva «uccelli». Infatti, l'articolo 7 autorizza, in deroga ai divieti di uccisione e di cattura di uccelli, la caccia di talune specie di uccelli elencate nell'allegato II che sono altrimenti soggette ai divieti di cui all'articolo 5. Tuttavia, non si comprende perché il pregiudizio intenzionalmente arrecato a dette specie con la caccia, ossia, in sostanza, un'attività ricreativa di rilevanza economica assai ridotta, dovrebbe essere privilegiato rispetto a tutte le altre attività umane nell'ambito delle quali i pregiudizi a tali specie non sono voluti, bensì si accetta semplicemente la possibilità del loro verificarsi. Ciò vale a maggior ragione in quanto le altre attività in parola sono in parte di fondamentale importanza per la nostra società. Basti pensare alla costruzione di strade, edifici o turbine eoliche.

48. Anche il regime di deroga previsto all'articolo 9 della direttiva «uccelli» potrebbe correggere l'interpretazione illimitatamente estensiva dell'articolo 5 solo in modo molto limitato, bilanciando gli interessi in conflitto. Mentre l'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «habitat» ammette deroghe per un gran numero di motivi di rilevante interesse pubblico, le deroghe di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «uccelli» sono formulate in modo decisamente più specifico.

49. Come risulta dalla quarta e dalla quinta questione del Riigikohus (Corte suprema), è vero che non è del tutto escluso che almeno lo sfruttamento economico delle foreste venga fatto rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli», che autorizza misure volte a prevenire gravi danni ai boschi. Tuttavia, una siffatta interpretazione sarebbe difficilmente conciliabile con la giurisprudenza costante secondo la quale, in quanto eccezione, l'articolo 9 deve, in linea di principio, essere interpretato restrittivamente [41].

50. Inoltre, il legislatore dell'Unione ha nel frattempo deciso che i progetti di utilizzo di energie rinnovabili sono considerati d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva «uccelli» [42]. Siffatti progetti presentano manifestamente un rilevante interesse pubblico, ma, anche interpretando con ampiezza le nozioni di «sanità pubblica» e di «sicurezza pubblica», difficilmente ad essi possono essere attribuiti tali obiettivi. L'intervento legislativo in parola sottolinea pertanto che le deroghe di cui all'articolo 9 sono formulate in modo troppo restrittivo per dare sufficiente spazio a interessi pubblici prevalenti.

3. Interpretazione conforme ai diritti fondamentali dell'articolo 5 della direttiva «uccelli»

51. Pertanto, per tutte le ragioni appena esposte, la Corte non dovrebbe applicare pienamente l'interpretazione della nozione di intenzionalità data all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva «habitat», alla nozione di intenzionalità di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» [43].

41 V. al riguardo, paragrafi 77 e segg. delle presenti conclusioni.

42 Articolo 3 del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili (GU 2022, L 335, pag. 36), come modificato dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023 (GU 2024, L 223) e articolo 16 *septies* della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU 2018, L 328, pag. 82), come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (GU 2023/2413).

43 Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 87).

52. Tuttavia, le citate constatazioni nella sentenza sulla foresta di Białowieża [44] escludono la possibilità di estendere i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» esclusivamente ai pregiudizi arrecati deliberatamente agli uccelli. Piuttosto, nella sentenza in parola la Corte ha dimostrato che possono esservi casi in cui essa applica tale disposizione anche ai pregiudizi di cui l'autore dell'atto accetta semplicemente la possibilità. Detta applicazione è appropriata nell'ipotesi in cui siano interessate specie rare o minacciate. Per tali specie, la portata delle restrizioni imposte dai divieti resta praticamente limitata, dal momento che essi trovano applicazione solo molto raramente. Al contempo, il loro contributo alla conservazione di tali specie può essere significativo [45].

53. Un ragionevole equilibrio, rispettoso dei diritti fondamentali degli interessati, tra le attività in questione e gli obiettivi della direttiva consiste pertanto nell'includere in tali divieti i pregiudizi la cui possibilità sia stata accettata solo nella misura in cui sia necessario alla luce dell'articolo 2 della direttiva «uccelli». Si deve quindi ammettere che tale interpretazione è più complessa in termini di applicazione, in quanto richiede di considerare lo stato di conservazione delle specie di uccelli. In ogni caso, essa corrisponde, in pratica, all'ampia applicazione dei divieti nella menzionata sentenza sulla foresta di Białowieża, dal momento che tale causa riguardava specie di uccelli molto rare in una zona designata per la loro protezione speciale [46].

54. L'interpretazione di cui trattasi fa altresì venir meno l'incongruenza menzionata con le norme in materia di caccia [47]. Infatti, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva «uccelli», la caccia è autorizzata solo in funzione del livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione delle specie interessate. Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 4, impone agli Stati membri di assicurare la compatibilità della caccia con l'articolo 2. Non si tratta quindi di specie rare o minacciate che necessitano di protezione attraverso un'interpretazione estensiva dei divieti di arrecare deliberatamente pregiudizio.

55. I divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» comprendono quindi un pregiudizio di cui l'autore dell'atto accetta la possibilità solo se esso riguarda specie di uccelli particolarmente rare o minacciate. Infatti, in tal caso, l'applicazione dei divieti è necessaria per mantenere o portare la specie di uccelli interessata, ai sensi dell'articolo 2, a un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto al contempo delle esigenze economiche e ricreative [48].

4. Divieto di perturbazione ai sensi dell'articolo 5, lettera d), della direttiva «uccelli»

56. L'interpretazione della nozione di pregiudizio deliberato appena sviluppata impedirebbe soprattutto un'applicazione eccessiva dei divieti di uccidere deliberatamente nonché di distruggere o danneggiare deliberatamente i nidi e le uova ai sensi dell'articolo 5, lettere a) e b), della direttiva «uccelli».

57. Per contro, per quanto riguarda il divieto di disturbo deliberato di cui all'articolo 5, lettera d), della direttiva «uccelli», una siffatta limitazione è già espressamente prevista dal testo. Secondo tale disposizione, il divieto di perturbazione delle specie di uccelli, in particolare durante il

44 V. paragrafo 33 delle presenti conclusioni.

45 Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 88).

46 Sentenza del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 18).

47 V. paragrafo 47 delle presenti conclusioni.

48 Mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafo 90).

periodo di riproduzione e di dipendenza, si applica (solo) quando ciò produca conseguenze significative in considerazione degli obiettivi della direttiva. Di conseguenza, le perturbazioni devono essere vietate solamente qualora producano conseguenze significative in considerazione dell'obiettivo di portare o mantenere la popolazione delle specie di uccelli ad un livello soddisfacente e dunque, in particolare, qualora arrechino pregiudizio ad uccelli rari o minacciati al momento della riproduzione o dipendenza [49].

58. Da tale disposizione si potrebbe trarre un *argumentum a contrario* dal momento che manca una limitazione espressa in tal senso per quanto riguarda gli altri divieti. Così, la Corte ha già negato che i divieti nel loro complesso, ivi compresi i divieti di pregiudizio intenzionale, si applichino solo alle specie di uccelli minacciate [50].

59. Tuttavia, l'interpretazione dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» proposta nel caso di specie non mira a escludere talune specie dal suo ambito di applicazione o a ridurre la portata dei divieti per tutte le specie. Piuttosto, i divieti di pregiudizio intenzionale dovrebbero andare a beneficio di tutte le specie senza limitazioni.

60. Per contro, la mia proposta di interpretazione trae spunto dal richiamo agli obiettivi della direttiva «uccelli», contenuto nel divieto di disturbo. Essa mira ad evitare una limitazione dei diritti fondamentali che non sia necessaria per conseguire detti obiettivi. Si deve temere una simile limitazione qualora i divieti siano estesi, senza alcuna restrizione, a pregiudizi agli uccelli che non sono voluti, ma di cui si accetta semplicemente la possibilità, sebbene una simile applicazione non sia necessaria per la conservazione delle specie interessate.

5. Sviluppi recenti

61. A partire dalle mie conclusioni nella causa Skydda Skogen, vi sono stati ulteriori sviluppi che, tuttavia, non comportano una valutazione fondamentalmente nuova della situazione giuridica.

62. Una successiva sentenza pronunciata nell'ambito di un procedimento per inadempimento contro la Repubblica di Polonia potrebbe essere intesa nel senso che ha luogo una trasposizione della nozione di intenzionalità di cui all'articolo 12 della direttiva «habitat» all'articolo 5 della direttiva «uccelli». La Corte ribadisce le conclusioni relative all'interpretazione della nozione di intenzionalità contemplata dall'articolo 12 e accerta poi una violazione di entrambe le disposizioni [51]. Tale accertamento potrebbe però anche ridursi al fatto che la deroga in oggetto, formulata in modo ampio dal diritto nazionale, ai divieti che devono essere adottati sulla base di entrambe le disposizioni costituisce una violazione, indipendentemente dal fatto che la nozione di intenzionalità sia soddisfatta o meno. Infatti, la deroga nazionale si applicava a qualsiasi «gestione forestale eseguita in conformità ai requisiti di buona pratica in materia di gestione forestale» [52], autorizzando dunque potenzialmente anche il pregiudizio intenzionalmente arrecato agli uccelli.

[49] Nel dettaglio, le mie conclusioni nelle cause riunite Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2020:699, paragrafi 96 e 100).

[50] Sentenza del 4 marzo 2021, Föreningen Skydda Skogen e a. (C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, punti 36 e 44).

[51] Sentenza del 2 marzo 2023, Commissione/Polonia (Gestione e buona pratica forestali) (C-432/21, EU:C:2023:139, punti da 77 a 79).

[52] V. la riproduzione dell'articolo 14b, paragrafo 3, della legge polacca sulle foreste nella sentenza del 2 marzo 2023, Commissione/Polonia (Gestione e buona pratica forestali) (C-432/21, EU:C:2023:139, punto 15).

63. Riveste maggiore importanza il fatto che il legislatore dell'Unione, quando adotta norme per agevolare l'autorizzazione di progetti per l'utilizzo di energie rinnovabili, come l'energia eolica, sembra partire da un parallelismo tra l'articolo 12 della direttiva «habitat» e l'articolo 5 della direttiva «uccelli» e pertanto, in particolare, da una trasposizione della nozione di intenzionalità. Ho già esaminato la presunzione secondo cui detti progetti sono considerati d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva «uccelli» [53]. Essa è accompagnata da un'ulteriore presunzione secondo cui siffatti progetti presentano un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat», nonché da altre facilitazioni per giustificare misure che violano i divieti di tutela delle specie. Inoltre, tali progetti sono, a determinate condizioni, esentati dai requisiti in materia di protezione delle specie previsti dall'articolo 5 della direttiva «uccelli» [54]. Il considerando 37 della direttiva 2023/2413 spiega quest'ultima disposizione dichiarando che l'uccisione o la perturbazione occasionale di uccelli da parte di impianti di produzione di energia rinnovabile non dovrebbe essere considerato deliberato se vengono adottate e monitorate adeguate misure di prevenzione.

64. Tuttavia, dette disposizioni di elevata complessità giuridica non sarebbero necessarie se i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» riguardassero unicamente azioni aventi lo scopo di arrecare pregiudizi agli uccelli. I progetti di utilizzo di energie rinnovabili possono mettere a rischio gli uccelli, ma non mirano a creare un siffatto rischio, bensì ne accettano tutt'al più la possibile insorgenza.

65. L'importanza delle disposizioni in parola non deve però neppure essere esagerata. Il legislatore dell'Unione non ha ivi espressamente dichiarato che la nozione di intenzionalità ai sensi dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» è soddisfatta anche solo quando si accetta semplicemente la possibilità del verificarsi dei pregiudizi vietati. Piuttosto, le nuove norme costituiscono soprattutto una reazione al *timore* che la protezione delle specie possa, sulla base di un'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità, ostacolare eccessivamente la diffusione delle energie rinnovabili.

66. Inoltre, le deroghe recentemente istituite mantengono ancora un ambito di applicazione nell'ipotesi in cui, come da me proposto, l'applicazione della nozione ampia di intenzionalità in materia di protezione degli uccelli dipenda dallo stato di conservazione della specie. Infatti, almeno per quanto riguarda le specie rare o minacciate, i divieti si applicano – fatti salvi i regimi speciali applicabili alle energie rinnovabili – anche quando si accetta solamente la possibilità del pregiudizio.

67. Gli sviluppi intervenuti nel frattempo non ostano quindi a un'interpretazione della nozione di intenzionalità ai sensi dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» secondo la quale un pregiudizio di cui l'autore dell'atto accetta la possibilità è vietato solo se riguarda specie di uccelli particolarmente rare o minacciate.

6. Giustificazione scientifica dei necessari accertamenti

68. La seconda e la terza questione vertono, tra l'altro, sul modo in cui deve essere accertata la minaccia che la misura di cui trattasi comporta per gli uccelli. Occorre precisare se sia sufficiente, affinché i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» siano applicabili ad

[53] V. paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

[54] Articolo 6 del regolamento (EU) 2022/2577 (citato nella nota 42) nonché articolo 15 *quater*, paragrafo 1, articolo 15 *sexies*, paragrafi 2 e 4 e articolo 16 *bis*, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 (citata nella nota 42).

operazioni di disboscamento, quando si possa ritenere, sulla base di dati scientifici e dell'osservazione di singoli volatili, che, nel bosco di cui trattasi nidifichino circa dieci coppie di uccelli per ettaro, senza che vi sia motivo di presumere che nell'area di taglio nidifichino esemplari di specie di uccelli che si trovano in condizioni sfavorevoli.

69. Secondo l'interpretazione dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» proposta nel caso di specie e le informazioni fornite sulle popolazioni di uccelli interessate, sembra improbabile che detta parte delle questioni sia necessaria ai fini della decisione nei procedimenti principali.

70. Pertanto, solo per completezza occorre rilevare che le autorità competenti devono procedere, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, agli accertamenti necessari per stabilire se i divieti ostino a un'attività [55].

71. Ciò implica, in particolare, che le autorità competenti debbano determinare, sulla base di tali informazioni, il «livello soddisfacente» della specie di uccelli interessata [56] che deve essere garantito. Tuttavia, esse devono altresì tener conto di studi scientifici da cui si possano trarre elementi per stabilire se una determinata specie debba essere protetta nell'ambito di talune attività quando venga semplicemente accettata la possibilità che si verifichino pregiudizi.

72. Poiché l'allegato I della direttiva «uccelli» mira, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, della medesima, a elencare specie particolarmente rare o particolarmente minacciate, il fatto che una siffatta specie sia interessata da un rischio di cui si accetta la possibilità costituisce un indizio della necessità di applicare i divieti di cui all'articolo 5. Tuttavia, tale indizio può essere confutato sulla base delle migliori informazioni scientifiche disponibili. Pertanto, non si può escludere a priori che il pigliamosche menzionato nell'ambito del provvedimento nei confronti della Voore Mets non necessiti, quanto meno in Estonia, di alcuna protezione speciale, come ha sostenuto in udienza la Voore Mets invocando i criteri dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (IUCN), benché esso sia elencato nell'allegato I.

73. Detti obblighi di verifica spettano agli Stati membri. Per contro, non si può pretendere dai privati che essi orientino integralmente il loro comportamento sulla base delle migliori informazioni scientifiche relative alla protezione degli uccelli. Al contrario, essi possono presumere che sia loro consentito esercitare attività in linea di principio lecite, purché usino la diligenza richiesta a tal fine. Tuttavia, anche i privati devono attenersi agli avvisi e alle informazioni che vengono emessi dalle autorità competenti in seguito alla constatazione di minacce incompatibili con l'articolo 5 della direttiva «uccelli» [57].

74. Il sistema di controllo del disboscamento durante la stagione riproduttiva praticato secondo l'Estonia sembra essere in linea con tale approccio. Avendo quest'ultima dimostrato che le popolazioni di uccelli in tale Stato membro, in particolare in vecchi popolamenti forestali, erano diminuite, il Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente) ha, in una prima fase, sulla base dei tipi di habitat e dell'età di ciascuna popolazione, determinato i rischi per gli uccelli e ripartito, su tale base, tutti i terreni forestali in tre classi di rischio. Lo stesso ha pubblicato dette informazioni su Internet, in modo che i proprietari di boschi possano tenerne conto nella loro pianificazione. In una seconda fase, il Keskkonnaamet (Agenzia per l'ambiente), dopo la notificazione di operazioni

[55] V. sentenze del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 113); del 17 marzo 2021, One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punto 30), e del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punti 65 e 74).

[56] V. paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

[57] V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Spagna (Lontra) (C-221/04, EU:C:2005:777, paragrafo 52).

di disboscamento, verifica la situazione *in loco* e vieta le operazioni se sono associate a particolari rischi per gli uccelli. In udienza, l'Estonia ha spiegato che, su tale base, nel 2023 sono state vietate operazioni di disboscamento in 32 casi, a seguito di 2500 ispezioni.

7. Conclusione intermedia

75. In sintesi, si deve quindi ritenere che i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» comprendono un pregiudizio di cui l'autore dell'atto accetta la possibilità solo se esso riguarda specie di uccelli particolarmente rare o, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, particolarmente minacciate. Infatti, in questi casi, l'applicazione dei divieti è necessaria per mantenere o portare la specie di uccelli interessata, ai sensi dell'articolo 2, a un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto, al contempo, delle esigenze economiche e ricreative.

76. Per completezza, occorre aggiungere che, conformemente all'articolo 193 TFUE e all'articolo 14 della direttiva «uccelli», gli Stati membri sono naturalmente liberi di adottare misure più rigorose per proteggere gli uccelli [58].

B. Quarta e quinta questione – Giustificazione delle deroghe ai sensi dell'articolo 9 della direttiva «uccelli» in base alla proprietà

77. Con la quarta e la quinta questione, il Riigikohus (Corte suprema) chiede se l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli», nel combinato disposto con l'articolo 2 della medesima, consenta deroghe ai divieti di cui all'articolo 5 per quanto riguarda i tagli a raso o i tagli successivi al fine di evitare danni significativi alle proprietà forestali.

78. È evidente che le questioni in esame si pongono nell'ipotesi in cui le operazioni di disboscamento pianificate nei procedimenti principali rientrino nei divieti di uccisione deliberata di uccelli ai sensi dell'articolo 5, lettera a), della direttiva «uccelli», di distruzione o danneggiamento deliberato dei nidi ai sensi dell'articolo 5, lettera b), e di disturbo deliberato degli uccelli di cui all'articolo 5, lettera d). Tuttavia, qualora la Corte seguisse l'interpretazione dell'articolo 5 proposta nella fattispecie, un'applicazione di detti divieti sulla base delle informazioni disponibili riguardo alle specie di uccelli in questione appare improbabile, cosicché non sarebbe necessario rispondere a tali questioni.

79. Per contro, la tesi della Commissione secondo cui le questioni sono ipotetiche già solo per il fatto che la Voore Mets e la Lemeks Põlva non avrebbero chiesto una deroga ai divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» non è convincente. Infatti, è il diritto nazionale a stabilire se una siffatta richiesta fosse necessaria o se l'autorità dovesse esaminare d'ufficio la possibilità di una deroga.

80. In ogni caso, è utile analizzare l'applicabilità della deroga. Infatti, detta analisi dimostrerà che essa non è affatto idonea ad evitare le conseguenze irragionevoli di un'interpretazione estensiva della nozione di intenzionalità.

[58] V. sentenza del 21 luglio 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punti 49 e 50).

81. La Corte ha già stabilito che l'articolo 9 della direttiva «uccelli», pur autorizzando un'ampia deroga al regime generale di protezione, si prefigge solo un'applicazione concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche [59]. Essa ha altresì dichiarato che, in quanto eccezione, la disposizione di cui trattasi deve essere di stretta interpretazione e che l'onere di provare la sussistenza dei requisiti prescritti, per ciascuna deroga, deve gravare sull'autorità che prende la decisione [60].

82. I requisiti supplementari di cui all'articolo 9, paragrafo 2 evidenziati dall'Estonia sottolineano il carattere eccezionale di una deroga. Infatti, in forza della medesima disposizione, la deroga deve in particolare fornire indicazioni sulle specie di uccelli interessate e sulle circostanze precise in cui una deroga è possibile. Devono altresì essere stabiliti i controlli necessari e un'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone.

83. Supponendo che in Estonia esistano le condizioni di legge necessarie per una deroga a favore di operazioni di disboscamento, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli» consente a detto Stato membro di derogare all'articolo 5 per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti.

84. La tutela dei boschi non è riferita unicamente all'habitat forestale e alle sue funzioni ecologiche, ma include il suo valore in quanto risorsa economica. Infatti, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli» autorizza altresì misure volte a proteggere le colture, il bestiame e la pesca. Tali beni protetti non sono di natura prevalentemente ecologica, bensì si connotano per il loro sfruttamento economico.

85. Come osserva correttamente il Riigikohus (Corte suprema), la funzione economica della protezione delle foreste appare ancora più chiaramente nella Convenzione di Berna. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), secondo trattino, della Convenzione ammette deroghe ai divieti per prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque *ed altre forme di proprietà*. Nella Convenzione la protezione della foresta è quindi solo un esempio di tutela della proprietà. In quanto elemento di proprietà, la foresta ha soprattutto la funzione di risorsa economica.

86. Per contro, la protezione della foresta come habitat è principalmente un bene protetto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino, della direttiva «uccelli», che consente deroghe per la protezione della flora e della fauna.

87. Tuttavia, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli» non mira a consentire o a promuovere direttamente lo sfruttamento economico dei beni protetti menzionati, ossia anche i boschi. Piuttosto, tale disposizione autorizza l'adozione di misure volte a prevenire danni significativi, che devono quindi presentare una certa gravità [61]. La Lemeks Põlva cita, a titolo di esempio, un'infestazione di bostrico.

[59] Sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 7); del 7 marzo 1996, Associazione Italiana per il WWF e a. (C-118/94, EU:C:1996:86; punto 21), e dell'11 novembre 2010, Commissione/Italia (C-164/09, EU:C:2010:672, punto 28).

[60] Sentenze dell'8 giugno 2006, WWF e Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 34), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 66).

[61] Sentenza dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 56).

88. Per contro, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'interesse delle imprese interessate a disboscare durante la stagione riproduttiva risiede principalmente nella possibilità di utilizzare in modo efficiente le loro risorse anche in detto periodo. Tuttavia, le conseguenze di una restrizione temporale allo sfruttamento economico di un bosco o ad operazioni colturali non urgenti, come i disboscamenti, difficilmente possono essere considerate, secondo un'interpretazione restrittiva della disposizione di cui trattasi, come danni gravi a un bosco.

89. Anche dal punto di vista dell'entità, il danno pari a EUR 2 403,52 fatto valere dalla Voore Mets non è molto elevato. Di conseguenza, pur essendo legittimo, detto interesse non può automaticamente prevalere sulla protezione degli uccelli. Infatti, in tal caso, quasi ogni restrizione a uno sfruttamento economico dei beni protetti indicati all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli» costituirebbe un danno sufficiente per beneficiare della deroga. L'eccezione diventerebbe quindi la regola.

90. A ciò si aggiunge che una deroga ai sensi dell'articolo 9 della direttiva «uccelli» è ammessa solo se non esistono altre soluzioni soddisfacenti. Tuttavia, le operazioni di disboscamento oggetto della controversia potrebbero essere effettuate anche al di fuori del periodo di riproduzione. Proprio operazioni di disboscamento in inverno dovrebbero addirittura essere particolarmente vantaggiose. La Staatsforste des Freistaats Bayern (Azienda forestale demaniale di Baviera, Germania) cita tra i motivi di ciò la tutela del suolo, un contenuto minore di acqua nel legno, un rischio inferiore di infestazione da parte di insetti o funghi e la sicurezza del lavoro nelle foreste decidue, dato che non vi è fogliame a ostacolare la visione nella chioma [62]. Inoltre, se si organizza la raccolta del legname in modo tale che in inverno ne venga abbattuta una quantità sufficiente per soddisfare la domanda dell'anno successivo, non è neppure necessario importare legname in estate, contrariamente a quanto sostengono entrambe le aziende.

91. Un'interpretazione decisamente più flessibile delle condizioni per una deroga si imporrebbe tuttavia, per evitare violazioni di diritti fondamentali, se i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «Uccelli» si applicassero anche in caso di accettazione del pregiudizio arrecato a specie che non necessitano di una siffatta protezione. Infatti, il legittimo interesse alla protezione di detti uccelli mediante i suddetti divieti è molto ristretto, mentre i procedimenti principali mostrano che le restrizioni sono quanto meno significative per le imprese interessate.

C. Sesta e settima questione – Compatibilità del divieto normativo con i diritti fondamentali

92. Nell'ipotesi in cui, anche tenendo conto dell'articolo 9 della direttiva «uccelli», l'articolo 5 della stessa non consenta l'effettuazione di tagli a raso o successivi durante il periodo di riproduzione e di allevamento degli uccelli, benché il disboscamento non pregiudichi specie di uccelli che si trovano in condizioni sfavorevoli, il Riigikohus (Corte suprema) chiede se una siffatta normativa sia conforme agli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali. Tali diritti fondamentali tutelano la libertà d'impresa e la proprietà.

[62] Bayerische Staatsforste (Azienda forestale demaniale di Baviera, Germania), Je kälter und trockener, desto besser, https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html.

93. In base alla stessa formulazione delle questioni, non è necessario rispondere ad esse se la Corte accoglie l'interpretazione dell'articolo 5 della direttiva «uccelli» proposta nella fattispecie [63] o, in alternativa, interpreta quanto meno con ampiezza l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, della direttiva «uccelli» [64].

94. Tuttavia, qualora la Corte dovesse constatare che i divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» si applicano a tutte le specie di uccelli europei qualora si accetti semplicemente la possibilità del pregiudizio, e che, al contempo, la deroga di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, non consente disboscamenti durante la stagione riproduttiva degli uccelli, si porrebbe effettivamente la questione se tali norme siano compatibili con i suddetti diritti fondamentali. Essa sarebbe quindi rilevante ai fini della decisione, contrariamente a quanto sostengono il Consiglio e la Commissione.

95. Infatti, il divieto di disboscamenti durante il periodo di riproduzione degli uccelli limita la libertà d'impresa e, allo stesso tempo, l'esercizio della proprietà sulla foresta interessata. La Voore Mets e la Lemeks Põlva sostengono addirittura che, a causa di dette limitazioni, hanno dovuto licenziare temporaneamente una parte dei loro lavoratori.

96. È vero che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette che siano apportate restrizioni all'esercizio dei diritti sanciti dalla stessa, a condizione che tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di diritti e libertà citati e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Pertanto, tali restrizioni non devono, rispetto allo scopo perseguito, costituire un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti fondamentali in questione [65].

97. La tutela dell'ambiente [66] e quindi anche quella degli uccelli [67] sono, in tal senso, obiettivi di interesse generale. Ciò vale a maggior ragione in quanto gli uccelli selvatici fanno parte del patrimonio comune degli Stati membri [68].

98. È tuttavia dubbio che la protezione degli uccelli possa effettivamente giustificare la limitazione di detti diritti fondamentali mediante un'interpretazione estensiva dei divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» e un'interpretazione restrittiva delle deroghe previste all'articolo 9.

99. È vero che siffatta interpretazione sarebbe tale da favorire la protezione degli uccelli. Non esistono neppure elementi che suggeriscano l'esistenza di misure meno gravose che raggiungerebbero un analogo livello di protezione.

63 V. paragrafo 75 delle presenti conclusioni.

64 V. paragrafo 91 delle presenti conclusioni.

65 Sentenze del 13 dicembre 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punto 23); del 14 dicembre 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 72), e del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE (da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 70).

66 Sentenze del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 114); del 13 febbraio 2014, Commissione/Regno Unito (C-530/11, EU:C:2014:67, punto 70), e del 27 gennaio 2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, punti 64 e 65).

67 Sentenza dell'8 settembre 2022, Ministerstvo životního prostředí (Pappagalli Ara giacinto) (C-659/20, EU:C:2022:642, punto 64).

68 Considerando 7 della direttiva «uccelli» nonché sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 9); del 7 marzo 1996, Associazione Italiana per il WWF e a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punto 20); dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 24), e del 2 marzo 2023, Commissione/Polonia (Gestione e buona pratica forestali) (C-432/21, EU:C:2023:139, punto 73).

100. Tuttavia, il livello di protezione così raggiunto sarebbe superiore rispetto a quello perseguito dal legislatore dell'Unione con la direttiva «uccelli». Infatti, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva «uccelli» gli Stati membri dovrebbero limitarsi ad adeguare e mantenere le specie di uccelli a un livello che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.

101. Non è quindi necessario limitare i diritti fondamentali mediante l'applicazione dei divieti di cui all'articolo 5 della direttiva «uccelli» a specie che si trovano a tale livello anche senza gli stessi divieti. La restrizione in parola non può dunque essere giustificata dalla finalità della direttiva «uccelli». Per contro, essa sarebbe evitata mediante l'interpretazione conforme ai diritti fondamentali che propongo.

V. Conclusione

102. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

I divieti di cui all'articolo 5 della direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici comprendono un pregiudizio di cui l'autore dell'atto accetta la possibilità solo se esso riguarda specie di uccelli particolarmente rare o, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, particolarmente minacciate. Infatti, in tal caso, l'applicazione dei divieti è necessaria per mantenere o portare la specie di uccelli interessata, ai sensi dell'articolo 2 della medesima direttiva, a un livello corrispondente, in particolare, alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto, al contempo, delle esigenze economiche e ricreative.