

Convenzione di Aarhus e decisione di concedere una deroga in previsione di una domanda di permesso di costruire per un progetto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/92/UE

Corte di giustizia UE, Sez. V 16 aprile 2026, in causa C-58/24 - Arastey Sahún, pres.; Passer, est.; Medina, avv. gen. - NE ed a. c. An Coimisiún Pleanála, già An Bord Pleanála ed a.

Bellezze naturali – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 12 – Regime di rigorosa tutela di talune specie animali – Articolo 16 – Decisione di concedere una deroga in previsione di una domanda di permesso di costruire per un progetto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/92/UE – Articolo 11 – Convenzione di Aarhus – Articolo 9 – Autonomia procedurale – Principi di equivalenza e di effettività – Decisione di deroga qualificata come atto giuridico autonomo – Norme procedurali che prevedono un termine di tre mesi per chiedere l'annullamento di un'autorizzazione di deroga.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, in particolare, dell'articolo 16, paragrafo 1, della 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: la «direttiva “habitat”»), e dell'articolo 11 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva VIA»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, una serie di persone fisiche, e, dall'altro, l'An Coimisiún Pleanála, già An Bord Pleanála (Commissione per la pianificazione territoriale, Irlanda), nonché il Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ministro dell'edilizia residenziale, dell'amministrazione locale e del patrimonio culturale, Irlanda), l'Irlanda e l'Attorney General (procuratore generale, Irlanda) in merito alla legittimità di un'autorizzazione di deroga, concessa alla Drumakilla Limited (in prosieguo: la «committente»), ai fini di una domanda di permesso di costruire per un progetto di unità residenziali.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 L'articolo 9 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 ed approvata a nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1, in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), così dispone, ai paragrafi 2, 3 e 5:

«2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

- a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa,
- b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di “interesse sufficiente” e di “violazione di un diritto” sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario, qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.



3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

(...)

5. Per accrescere l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia».

Diritto dell'Unione

Direttiva «habitat»

4 L'articolo 12 della direttiva «habitat» prevede quanto segue:

«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:

(...)

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

(...)

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

(...))».

5 L'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva così dispone:

«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;

(...))».

Direttiva VIA

6 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva VIA:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

a) “progetto”

– la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

– altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

(...)

c) “autorizzazione”: decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso;

(...)

g) “valutazione dell'impatto ambientale”: un processo comprendente:

i) la preparazione di un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale da parte del committente, di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2;

ii) lo svolgimento delle consultazioni di cui all'articolo 6 e, ove pertinente, all'articolo 7;

iii) l'esame, da parte dell'autorità competente, delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuali altre informazioni supplementari fornite, se necessario, dal committente in conformità dell'articolo 5, paragrafo 3 così come di tutte le informazioni pertinenti ricevute nel quadro delle consultazioni ai sensi degli articoli 6 e 7;

iv) la conclusione motivata dell'autorità competente in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente, che tiene conto dei risultati dell'esame di cui al punto iii) e, se del caso, del proprio esame supplementare; nonché

v) l'integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni di cui all'articolo 8 *bis*.

7 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva così prevede:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto sull'ambiente. Detti progetti sono definiti dall'articolo 4».

8 L'articolo 4, paragrafi 2 e 5, della suddetta direttiva così dispone:

«2. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 4, per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante:

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

(...)

5. L'autorità competente adotta una determinazione sulla base delle informazioni fornite dal committente in conformità del paragrafo 4 e tenendo conto, se del caso, dei risultati di verifiche preliminari o di valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base a normative dell'Unione diverse dalla presente direttiva. La determinazione è resa pubblica e:

a) qualora si stabilisca che è necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, specifica i motivi principali alla base della richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato III; ovvero

b) qualora si stabilisca che non è necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato III, e, ove proposto dal committente, specifica le eventuali caratteristiche del progetto e/o le misure previste per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare effetti negativi significativi sull'ambiente».

9 Ai sensi dell'articolo 11 della stessa direttiva:

«1. Gli Stati membri provvedono, in conformità del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato:

a) che vantino un interesse sufficiente; o in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva.

2. Gli Stati membri stabiliscono in quale fase possono essere contestati le decisioni, gli atti o le omissioni.

(...)

5. Per rendere più efficaci le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale».

Diritto irlandese

Regolamento del 2011

10 L'articolo 51, paragrafo 2, dello European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 [regolamento attuativo della normativa delle Comunità europee (uccelli e habitat naturali) del 2011 (in prosieguo: il «regolamento del 2011»)] prevede quanto segue:

«Nonostante qualsiasi autorizzazione, legale o di altra natura, concessa a una persona da un'autorità pubblica o detenuta da una persona, salvo in virtù di una deroga concessa dal ministro ai sensi dell'articolo 54, una persona che, per quanto riguarda le specie di cui alla prima parte del primo allegato

(...)

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

(...)

(d) deteriori o distrugga un sito di riproduzione o un'area di riposo di un tale animale, (...)

(...)

commette un reato».

11 L'articolo 54 del regolamento del 2011 così dispone:

«(1) Chiunque può chiedere al ministro, o al ministro o ai ministri del governo responsabili delle specie ittiche di cui alla seconda parte del primo allegato, una deroga al rispetto dei requisiti di cui agli articoli 51, 52 e 53.

(2) Qualora non esista un'altra soluzione soddisfacente e la deroga non pregiudichi il mantenimento delle popolazioni delle specie di cui alla [direttiva "habitat"] in uno stato di conservazione soddisfacente nella loro area di ripartizione naturale, il ministro, o il ministro o i ministri del governo responsabili delle specie ittiche di cui al quarto allegato, possono concedere una simile deroga a una o più persone

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

(...)

(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 aventi conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente,

(...)

(3) Una deroga concessa ai sensi del paragrafo 2 è soggetta alle condizioni, restrizioni, limitazioni o requisiti che il ministro ritiene appropriati.

(4) Qualsiasi condizione, restrizione, limitazione o requisito cui sia soggetta una deroga concessa a norma del paragrafo 2 deve essere specificato nella stessa.

(...))».



Le RSC

12 L'articolo 84, regola 21, delle Rules of the Superior Courts (norme procedurali delle corti superiori) (Statutory Instruments 691/2011), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: le «RSC»), enuncia quanto segue:

«1) La domanda di autorizzazione ad agire in giudizio deve essere presentata entro il termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui i motivi della domanda sono emersi per la prima volta.

2) Se il provvedimento richiesto è un'ordinanza di *certiorari* (annullamento) di una sentenza, di un'ordinanza, di una condanna o di un altro procedimento, si considera come data in cui sono emersi i motivi della domanda per la prima volta la data di tale sentenza, di tale ordinanza, di tale condanna o di tale procedimento.

3) In deroga alla disposizione di cui al paragrafo 1, il giudice può, su richiesta presentata a tal fine, prorogare il termine entro il quale deve essere presentata una domanda di autorizzazione ad agire in giudizio, ma il giudice prorogherà tale termine solo nella convinzione che:

(a) esiste un motivo valido e sufficiente per farlo e

(b) le circostanze che hanno causato la mancata presentazione della domanda di autorizzazione entro il termine indicato al paragrafo 1

(i) sfuggivano al controllo del, o

(ii) non potevano essere ragionevolmente previste dal richiedente tale proroga.

4) Nell'esaminare se esista un motivo valido e sufficiente ai sensi della norma di cui al paragrafo 3, il giudice può tener conto dell'effetto che una proroga del termine stabilito in tale norma potrebbe avere su un convenuto o su un terzo.

5) La domanda di proroga di cui alla norma prevista al paragrafo 3 è corroborata da una dichiarazione giurata resa dal richiedente o a suo nome, che espone i motivi per cui il richiedente non ha presentato la domanda di autorizzazione entro il termine stabilito dalla norma di cui al paragrafo 1 e che dimostra tutti i fatti addotti a sostegno di tali motivi.

(...))».

Legge in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio

13 L'articolo 50 del Planning and Development Act 2000 (legge in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio del 2000), nella versione applicabile alla controversia principale, intitolato «Controllo giurisdizionale delle domande, dei ricorsi, dei rinvii e di altre questioni», ai paragrafi 6 e 8 così dispone:

«(6) Salvo quanto previsto dal paragrafo (8), una domanda di autorizzazione a presentare un'istanza di controllo giudiziario (...) nei confronti di una decisione o di un altro atto cui si applica il comma (2) (a) è presentata entro [otto] settimane dalla data della decisione o, a seconda dei casi, dalla data in cui l'atto è stato compiuto dall'autorità competente per la pianificazione, dall'autorità locale o dall'[l] An Coimisiún Pleanála (Commissione per la pianificazione territoriale)]. (...)

(8) La High Court (Alta Corte, Irlanda) può prorogare il termine previsto dal paragrafo (6) o (7) nel corso del quale può essere depositata la domanda di autorizzazione di cui a tale paragrafo, ma può farlo solo se è convinta

(a) che esistono motivi validi e sufficienti per farlo, e

(b) che le circostanze che hanno portato alla mancata presentazione di una domanda di autorizzazione entro il termine stabilito sfuggivano al controllo del richiedente la proroga».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14 La controversia principale riguarda un progetto di costruzione di unità residenziali nell'ex monastero carmelitano di Delgany, situato nella contea di Wicklow (Irlanda).

15 In previsione di una domanda di permesso di costruire per tale progetto, il 17 gennaio 2020 il committente ha depositato presso i servizi competenti una domanda di autorizzazione di deroga ai sensi dell'articolo 54 del regolamento del 2011, riguardante i pipistrelli, una specie animale rigorosamente protetta in forza dell'allegato IV della direttiva «habitat». L'autorizzazione gli è stata concessa il 4 marzo 2020. Il 21 luglio 2020 è stata concessa al committente un'autorizzazione di deroga riveduta (in prosieguo: l'«autorizzazione di deroga»), a seguito di una domanda da lui depositata in tal senso, al fine di includere i pipistrelli della specie orecchione bruno.

16 Il 21 ottobre 2020 il committente ha depositato una domanda di permesso di costruire. Tale domanda era accompagnata da un rapporto di pre-valutazione della necessità di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale. L'autorizzazione di deroga è stata allegata al fascicolo accluso alla domanda.

17 Il 15 febbraio 2021 la commissione per la pianificazione territoriale ha rilasciato il permesso di costruire, dopo aver concluso che il progetto proposto, a causa della natura e dell'ubicazione del sito, non era tale da avere effetti significativi sull'ambiente.

18 Il 25 marzo 2021 sono stati avviati procedimenti di ricorso diretti all'annullamento della decisione di rilascio del permesso di costruire e dell'autorizzazione di deroga.

19 Il 19 aprile 2021 la High Court (Alta Corte), giudice del rinvio, ha concesso l'autorizzazione a proporre un ricorso



giurisdizionale e ha disposto la sospensione dell'esecuzione dei lavori oggetto del permesso di costruire.

20 Il 5 luglio 2023 il giudice del rinvio ha respinto la domanda di annullamento della decisione di rilascio del permesso di costruire e ha rinviato l'esame dell'autorizzazione di deroga. Esso precisa, al riguardo, che i ricorrenti nel procedimento principale non hanno contestato tale autorizzazione di deroga a sostegno del loro ricorso avverso la decisione di rilascio del permesso di costruire e che, di conseguenza, tale ricorso è stato respinto sebbene la contestazione di detta autorizzazione di deroga resti in sospeso.

21 Per quanto riguarda la domanda di annullamento dell'autorizzazione di deroga, il giudice del rinvio constata, da un lato, che, sebbene tale autorizzazione escluda l'esistenza di altre soluzioni soddisfacenti rispetto alla concessione della deroga, dal fascicolo non risulta che siano state esaminate altre soluzioni aventi un'incidenza minore sulle specie rigorosamente protette, o anche una soluzione consistente nel non concedere l'autorizzazione. Dall'altro, esso rileva che, secondo detta autorizzazione, quest'ultima è concessa nell'interesse della protezione delle specie interessate. Orbene, secondo il giudice del rinvio, tale conclusione sarebbe manifestamente irragionevole, se non assurda, nel caso di specie.

22 Tuttavia, tale giudice indica che, poiché, nel diritto irlandese, un'autorizzazione di deroga ai sensi dell'articolo 54 del regolamento del 2011 costituisce non una decisione intermedia ma, al contrario, una decisione di merito distinta, una siffatta autorizzazione deve essere contestata individualmente entro il termine legale di tre mesi, previsto, nel caso di specie, all'articolo 84, regola 21, delle RSC. In linea di principio, tale termine decorre dalla data di concessione della deroga. Tuttavia, detto giudice precisa che il potere di proroga di questo stesso termine, previsto all'articolo 84, regola 21, paragrafo 3, delle RSC, può e deve essere esercitato in modo tale che detto termine inizi a decorrere dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza della decisione impugnata. A tal riguardo, esso indica che, nel caso di specie, tale data è quella del deposito della domanda di permesso di costruire, al quale è stato allegato un fascicolo contenente, in particolare, tale autorizzazione di deroga e che i ricorrenti nel procedimento principale non hanno contestato quest'ultima entro un termine di tre mesi a decorrere da tale data.

23 Il giudice del rinvio ne trae la conclusione che, nella parte in cui mira all'annullamento dell'autorizzazione di deroga, il ricorso è tardivo e deve essere respinto, salvo che esista una norma di diritto dell'Unione che richieda un risultato contrario. Esso è incline a ritenere che una siffatta norma non esista, ma che tale posizione non appaia priva di dubbi e che occorra pertanto sottoporre tale questione alla Corte.

24 Alla luce di quanto precede, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 11 della [direttiva VIA], letto alla luce del principio dell'ampio accesso alla giustizia di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, comporti che, in un caso in cui un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva VIA], oggetto di una domanda di autorizzazione (in prosieguo: l'"autorizzazione primaria") non possa essere realizzato senza che il committente abbia prima ottenuto un'altra autorizzazione (in prosieguo: l'"autorizzazione secondaria"), e in cui l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione primaria per detto progetto conservi la facoltà di valutare l'impatto ambientale del progetto in modo più rigoroso rispetto a quanto sia stato fatto per l'autorizzazione secondaria, detta autorizzazione secondaria (se rilasciata prima dell'autorizzazione primaria) debba essere considerata come facente parte della procedura di autorizzazione per fini diversi dalla portata degli elementi da esaminare o valutare ai sensi della [direttiva VIA], vuoi in generale vuoi quando l'autorizzazione secondaria è una decisione adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva "habitat"], che autorizza un committente a derogare alle misure applicabili in materia di protezione delle specie, al fine di realizzare un progetto.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 11 della [direttiva VIA], letto alla luce del principio dell'ampio accesso alla giustizia di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, comporti che le norme nazionali sul dies a quo del termine per contestare la validità di una decisione adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva "habitat"] (l'"autorizzazione secondaria") debbano essere interpretate nel senso che esse escludono che tale termine inizi a decorrere prima della data di adozione dell'autorizzazione in questione (l'"autorizzazione primaria"), vuoi in generale vuoi in un caso in cui: (i) il progetto è stato sottoposto all'esame caso per caso previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva VIA], e/o (ii) la determinazione di cui all'articolo 4, paragrafo 5, ai fini dell'autorizzazione primaria è stata adottata dopo il rilascio dell'autorizzazione secondaria e contemporaneamente alla decisione sull'autorizzazione primaria, e/o (iii) il procedimento di contestazione della validità dell'autorizzazione secondaria non contiene alcun motivo volto a contestare l'autorizzazione primaria pertinente con riferimento all'asserita invalidità dell'autorizzazione secondaria, e/o iv) il ricorrente omette di chiedere una proroga del termine per impugnare l'autorizzazione secondaria, richiesta necessaria in base al diritto nazionale per un'impugnazione tardiva in assenza di una norma di diritto dell'Unione in senso contrario.

3) In caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta in generale negativa alla seconda questione, se la [direttiva VIA], letta alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta")] e/o del principio dell'ampio accesso alla giustizia di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, comporti che un termine previsto dal diritto nazionale di uno Stato membro per l'avvio di un procedimento volto a far valere un diritto ai sensi di tale direttiva, debba essere ragionevolmente prevedibile, ma non debba necessariamente essere



espressamente specificato nella normativa ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della [direttiva VIA] e/o nelle informazioni pratiche messe a disposizione del pubblico sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della [direttiva VIA] e/o definitivamente stabilito in modo certo dalla giurisprudenza nazionale, di modo che sulla risposta alla seconda questione non incide il fatto che il diritto nazionale di uno Stato membro stabilisce un termine prevedibile di carattere generale applicabile genericamente ai ricorsi di diritto pubblico, compresa la proposizione di un'azione mirante a impugnare una decisione adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva "habitat"], e che autorizza un committente a derogare alle misure applicabili in materia di protezione delle specie al fine di realizzare il progetto, benché nel diritto nazionale di cui trattasi ciò sia implicito anziché esplicito.

4) In caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta affermativa alla seconda questione o negativa alla terza questione, se l'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva "habitat"] comporti che un'autorità competente non possa concludere che non esiste "un'altra soluzione valida" in alternativa a una decisione che autorizza un committente a derogare alle vigenti misure di protezione delle specie al fine di realizzare un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva VIA], a meno che l'autorità competente prenda effettivamente in considerazione altre soluzioni, come un'ubicazione o una progettazione alternativa, o il rifiuto della deroga.

5) In caso di risposta affermativa alla prima questione e di risposta affermativa alla seconda o negativa alla terza questione, se l'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva "habitat"] comporti che un'autorità competente non possa concludere che risponde all'interesse di "proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali" il fatto di concedere una decisione che autorizza un committente a derogare alle vigenti misure di protezione delle specie, al fine di realizzare un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della [direttiva VIA], a meno che una qualche protezione specifica sia posta in essere dalla deroga stessa, anziché che da misure di mitigazione adottate per ridurre o compensare il danno creato dalle misure autorizzate dalla decisione di deroga».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle prime tre questioni

25 Con le sue prime tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11 della direttiva VIA, letto alla luce dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una norma prevista dal diritto di uno Stato membro secondo la quale un ricorso di annullamento di un'autorizzazione di deroga, che sia stata rilasciata ai sensi dell'articolo 16 della direttiva "habitat" e che rientri nel processo di autorizzazione di un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), la direttiva VIA, deve essere proposto dal pubblico interessato entro tre mesi dal momento in cui tale pubblico è venuto a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza della deroga.

26 In primo luogo, occorre ricordare che la Corte ha statuito che, nel caso specifico in cui, da un lato, la realizzazione di un progetto soggetto al duplice obbligo di valutazione e di autorizzazione previsto all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA implichi che il committente chieda e ottenga una deroga alle misure di protezione delle specie animali e vegetali previste dalle disposizioni di diritto interno che garantiscono il recepimento degli articoli 12 e 13 della direttiva "habitat" e in cui, dall'altro, uno Stato membro affidi il potere di concedere una simile deroga a un'autorità diversa da quella a cui conferisce il potere di autorizzare tale progetto, tale eventuale deroga deve necessariamente essere adottata prima dell'autorizzazione di detto progetto. Infatti, in caso contrario, tale autorizzazione sarebbe data su una base incompleta e quindi non soddisferebbe i requisiti applicabili (v., in tal senso, sentenza del 24 febbraio 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punti 52 e 59).

27 La Corte ha altresì dichiarato che la valutazione parziale così realizzata da un'autorità diversa da quella alla quale lo Stato membro interessato affida il potere di autorizzare il progetto e la deroga adottata da quest'ultima non possono pregiudicare, la prima, la valutazione globale che l'autorità competente ad autorizzare il progetto deve in ogni caso effettuare e, la seconda, la decisione adottata al termine di tale valutazione globale. Orbene, tale valutazione globale può indurre l'autorità competente a ritenere che, tenuto conto dell'interazione o dell'interrelazione esistente tra i diversi effetti ambientali di un progetto, questi debbano essere valutati in modo più rigoroso o, a seconda dei casi, meno rigoroso di quanto l'uno o l'altro effetto, considerato isolatamente, non lo sia stato preventivamente (v., in tal senso, sentenza del 24 febbraio 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punti 61 e 62).

28 Pertanto, la Corte ha stabilito che una decisione adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat», che autorizza un committente a derogare alle misure applicabili in materia di protezione delle specie, per realizzare un progetto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, rientra nella processo di autorizzazione di tale progetto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della medesima direttiva, nel caso in cui, da un lato, la realizzazione di detto progetto non possa intervenire senza una deroga in forza della direttiva «habitat» e, dall'altro, l'autorità competente ad autorizzare siffatto progetto mantenga la possibilità di valutarne l'impatto ambientale in modo più rigoroso di quanto non sia stato fatto in detta deroga (sentenza del 24 febbraio 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punto 66).

29 In secondo luogo, si deve rilevare che l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva VIA dispone che gli Stati membri



provvedono, in conformità del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché i membri del pubblico interessato che vantino un interesse sufficiente abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite da tale direttiva. L'articolo 11, paragrafo 5, di tale direttiva dispone, inoltre, che, per rendere più efficaci le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale.

30 Così, da un lato, tale articolo 11, paragrafi 1 e 5, attua, nel contesto specifico della direttiva VIA, l'articolo 9, paragrafi 2 e 5, della convenzione di Aarhus. Infatti, tale convenzione, le cui disposizioni formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 30), prevede, al suo articolo 9, paragrafi 2 e 5, che ciascuna parte di tale convenzione provvede segnatamente, sotto un primo profilo, affinché i membri del pubblico interessato che vantino un interesse sufficiente abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale per contestare la legittimità di decisioni soggette alle disposizioni dell'articolo 6 di tale convenzione e, sotto un secondo profilo, affinché, per accrescere l'efficacia delle disposizioni di tale articolo 9, il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale.

31 Peraltro, alla luce del suo contenuto, l'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva VIA concretizza altresì l'obbligo degli Stati membri di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, quale prevista all'articolo 47 della Carta.

32 Dall'altro lato, sebbene la direttiva «habitat» non contenga disposizioni equivalenti all'articolo 11 della direttiva VIA che precisino le modalità delle procedure di ricorso avverso una decisione di deroga, occorre ricordare che, quando si tratta di una specie protetta dalla direttiva «habitat», spetta al giudice nazionale, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva come garantita dall'articolo 47 della Carta nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione in materia ambientale, offrire un'interpretazione del proprio diritto nazionale quanto più possibile conforme agli obiettivi fissati dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, secondo cui ciascuna parte di tale convenzione provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale [v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 50, e dell'8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Omologazione dei veicoli a motore)*, C-873/19, EU:C:2022:857, punto 66].

33 Ne consegue che, nel caso specifico di cui ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, la decisione di deroga adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» e la decisione di autorizzazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA devono poter essere oggetto di ricorso, la prima di tali decisioni conformemente all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, e la seconda ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva VIA.

34 Detto obbligo di garantire la possibilità di accedere a una procedura di ricorso contro tali decisioni non implica tuttavia che tale ricorso debba essere proposto congiuntamente contro tali decisioni, né che esso debba essere proposto separatamente avverso ciascuna di esse.

35 In terzo luogo, è necessario rilevare che né la direttiva VIA né altre disposizioni del diritto dell'Unione precisano le modalità del diritto di ricorso avverso una decisione di deroga adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» o contro una decisione di autorizzazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA. In particolare, il diritto dell'Unione non fissa né il termine di ricorso né il *dies a quo* di un siffatto termine.

36 Di conseguenza, nel caso specifico di cui ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, il diritto dell'Unione non impone che tali decisioni siano trattate, ai fini dell'esercizio del diritto di ricorso contro di esse, come una decisione unica, corredata da un solo termine di ricorso.

37 Parimenti, tale diritto non impone che, qualora sia concessa una deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat» rientrante nel processo di autorizzazione di un progetto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, il termine di ricorso debba decorrere solo dall'adozione o dalla pubblicazione di una siffatta autorizzazione.

38 Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto dell'Unione, purché tali modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né, dall'altro, rendano nella pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 15 giugno 2023, *Eco Advocacy*, C-721/21, EU:C:2023:477, punto 21 e giurisprudenza citata).

39 Per quanto riguarda, in primo luogo, il principio di effettività, un termine di tre mesi per la presentazione di un ricorso a partire dalla data di adozione di una decisione di deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat» o, se del caso, a partire dal momento in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a



conoscenza di tale adozione non appare rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

40 Infatti, sotto un primo profilo, la circostanza che un siffatto termine di ricorso decorra, in linea di principio, prima che sia conclusa la procedura di autorizzazione, di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, non risulta idonea a privare di effettività i ricorsi che possono essere così proposti.

41 Da un lato, tale circostanza non impedisce che la compatibilità di una decisione di deroga adottata a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» tenuto conto di tutti i requisiti ai quali la sua adozione è soggetta ai sensi di tale disposizione, possa essere contestata dal pubblico interessato e controllata dal giudice competente.

42 Dall'altro lato, sebbene detta circostanza abbia certamente come corollario che una siffatta deroga acquisisce carattere definitivo alla scadenza del termine di ricorso, questa stessa circostanza non impedisce tuttavia che l'autorizzazione del progetto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, possa essere contestata dal pubblico interessato e controllata da un giudice in modo efficace, in particolare tenuto conto dell'interazione eventualmente esistente tra i diversi impatti ambientali di un progetto, quale quella indicata al punto 27 della presente sentenza.

43 È vero che la contestazione, in maniera isolata, di una decisione di deroga prima del completamento della procedura di autorizzazione può rendere necessario un certo coordinamento tra le autorità amministrative e giurisdizionali competenti al fine di garantire, da un lato, la presa in considerazione adeguata, da parte dell'autorità cui è conferito il potere di autorizzare un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, delle valutazioni parziali che sono già state oggetto di un ricorso giurisdizionale, e, dall'altro, il controllo giurisdizionale della decisione di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), di tale direttiva. Tuttavia, tale circostanza non può di per sé pregiudicare il principio di effettività, dal momento che, in forza della normativa nazionale applicabile, sia la compatibilità della decisione di deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat» sia quella della decisione di autorizzazione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA rispetto all'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione possono essere contestate dal pubblico interessato e controllate dal giudice competente, tenendo conto dell'articolo 47 della Carta.

44 Sotto un secondo profilo, si deve ricordare che la Corte ha riconosciuto la compatibilità con il principio di effettività della fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia dell'interessato sia dell'amministrazione coinvolta, anche se, per definizione, lo spirare di detti termini comporta il rigetto, totale o parziale, dell'azione intentata (sentenza del 7 novembre 2019, Flausch e a., C-280/18, EU:C:2019:928, punto 54 e giurisprudenza citata).

45 Orbene, oltre al fatto che un termine di ricorso di tre mesi a decorrere dal momento in cui una persona è venuta a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza di un atto appare sufficiente per consentire a tale persona di preparare il suo ricorso, la Corte non considera che l'imposizione di termini di ricorso che iniziano a decorrere solo a partire dalla data alla quale l'interessato sia venuto a conoscenza dell'adozione della decisione di cui trattasi o, quantomeno, avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza costituisca una difficoltà eccessiva (v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2019, Flausch e a., C-280/18, EU:C:2019:928, punto 55 e giurisprudenza citata).

46 Tuttavia, affinché tale termine di ricorso inizi a decorrere, occorre che tale presa di conoscenza, o possibilità di venire a conoscenza, si riferisca non solo al dispositivo, ma anche alla motivazione della decisione di cui trattasi. Infatti, una tale presa di conoscenza condiziona l'effettività del diritto di ricorso.

47 Peraltro, affinché il principio di effettività sia rispettato, occorre altresì che, nella fattispecie specifica di cui ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, i ricorrenti nel procedimento principale abbiano potuto ragionevolmente prevedere i mezzi di ricorso e i termini ad essi applicabili.

48 A tal riguardo, nella misura in cui l'articolo 9, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus prevede che, per accrescere l'efficacia delle disposizioni di tale articolo 9, il quale include il suo paragrafo 3, ciascuna parte di tale convenzione provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale, requisito, del resto, attuato, nel contesto specifico della direttiva VIA, all'articolo 11, paragrafo 5, di quest'ultima, occorre rilevare che, in particolare, nel caso di cui ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, tale informazione dovrebbe precisare che la proposizione di un ricorso avverso una decisione di deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat» deve essere effettuata entro un termine di tre mesi a decorrere dal momento in cui il ricorrente ha potuto ragionevolmente venire a conoscenza dell'adozione di tale decisione.

49 Tuttavia, la mancata messa a disposizione del pubblico di una siffatta informazione non è sufficiente, di per sé, a concludere che il principio di effettività sia stato violato. Infatti, come risulta dalla formulazione dell'articolo 9, paragrafo 5, della convenzione di Aarhus, il che è confermato, del resto, da quella dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva VIA, la messa a disposizione di tale informazione mira unicamente ad accrescere l'efficacia delle disposizioni di tale articolo 9.

50 Nel caso di specie, è pacifico che il termine di ricorso di tre mesi a decorrere dal momento in cui il ricorrente ha potuto ragionevolmente venire a conoscenza dell'adozione di detta decisione corrisponde al termine di ricorso previsto dalle RSC, vale a dire un atto legislativo la cui pubblicazione garantisce che il pubblico sia potuto venire a conoscenza di tale termine.



51 Tuttavia, dal momento che, nel caso specifico di cui ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, gli Stati membri possono stabilire che i ricorsi avverso la decisione di deroga adottata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» devono essere proposti entro un termine di tre mesi dalla sua adozione o che debbano essere proposti a decorrere dall'adozione della decisione di autorizzazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, spetta al giudice del rinvio valutare se, alla luce dell'insieme delle circostanze del caso di specie, i ricorrenti nel procedimento principale fossero ragionevolmente in grado di sapere, al più tardi nel momento in cui sono potuti venire a conoscenza della decisione di deroga adottata a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat», che potevano intentare ricorso avverso tale decisione entro tre mesi dalla sua adozione o a partire dal momento in cui ne sono venuti a conoscenza.

52 In secondo luogo, per quanto riguarda il principio di equivalenza, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che esista, nel diritto irlandese, una disposizione che preveda un termine più favorevole di quello di cui all'articolo 84, regola 21, delle RSC.

53 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla prima alla terza dichiarando che l'articolo 11 della direttiva VIA, letto alla luce dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una norma prevista dal diritto di uno Stato membro secondo la quale un ricorso di annullamento di un'autorizzazione di deroga, che sia stata rilasciata ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat» e che rientri nel processo di autorizzazione di un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, deve essere proposto dal pubblico interessato entro un termine di tre mesi dal momento in cui tale pubblico è venuto a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza della deroga, purché una tale norma giuridica non sia meno favorevole di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

Sulle questioni quarta e quinta

54 Tenuto conto della risposta fornita alle prime tre questioni pregiudiziali, non occorre rispondere alle questioni quarta e quinta.

Sulle spese

55 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 11 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, letto alla luce dell'articolo 9 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

dev'essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una norma prevista dal diritto di uno Stato membro secondo la quale un ricorso di annullamento di un'autorizzazione di deroga, che sia stata rilasciata ai sensi dell'articolo 16 della 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, e che rientri nel processo di autorizzazione di un progetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2011/92, come modificata dalla direttiva 2014/52, deve essere proposto dal pubblico interessato entro un termine di tre mesi dal momento in cui tale pubblico è venuto a conoscenza o avrebbe potuto ragionevolmente venire a conoscenza della deroga, purché una tale norma giuridica non sia meno favorevole di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non renda in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

(Omissis)

