

Procedimenti ambientali complessi e tutela europea della biodiversità: deroghe per le specie protette, termini di impugnazione e accesso alla giustizia

di Gianluca Bellomo

Title: *Complex Environmental Procedures and European Biodiversity Protection: Protected-Species Derogations, Time Limits for Judicial Review and Access to Justice*

Keywords: Habitats Directive; Species protection; Access to justice

1. – La decisione resa dalla Quinta Sezione della Corte di giustizia nella causa *Drumakilla* consente di leggere congiuntamente tre profili del diritto europeo dell'ambiente: la tutela rigorosa delle specie di interesse comunitario, la valutazione di impatto ambientale come processo decisionale articolato e i limiti che l'accesso effettivo alla giustizia pone all'autonomia processuale nazionale. La questione è se sia compatibile con il diritto dell'Unione un termine di tre mesi per impugnare una deroga relativa a una specie protetta di pipistrelli, decorrente dalla conoscenza dell'atto e suscettibile di scadere prima del permesso di costruire. Il tema del *dies a quo* rinvia così a un problema più ampio: se l'unità sostanziale del progetto e della sua valutazione debba riflettersi in un coordinamento della tutela giurisdizionale, oppure se l'autonomia dei singoli atti possa imporre al pubblico oneri distinti e non coordinati.

La Direttiva 92/43/CEE affida la protezione delle specie elencate nell'allegato IV anzitutto a divieti preventivi. L'art. 12 impone agli Stati di istituire un regime di rigorosa tutela, comprendente, fra l'altro, il divieto di perturbazione deliberata e quello di deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione e delle aree di riposo. L'art. 16 consente di derogare a tali divieti soltanto quando ricorrano cumulativamente tre condizioni: l'assenza di un'altra soluzione soddisfacente; la garanzia che la deroga non pregiudichi il mantenimento delle popolazioni interessate in uno stato di conservazione soddisfacente; la riconducibilità della decisione a una delle finalità tassativamente indicate. Non si tratta, dunque, di una comparazione amministrativa aperta fra interessi equivalenti. La deroga resta un potere eccezionale e richiede un'istruttoria e una motivazione particolarmente rigorose (H. Schoukens, K. Bastmeijer, *Species Protection in the European Union: How Strict is Strict?*, in C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, G. Van Hoorick (a cura di), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Abingdon-New York, 2015, 121-146; Commissione europea, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive*, C(2021) 7301 final, punti (3-19) e (3-52), [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=intcom:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=intcom:C(2021)7301)).

La Corte ha precisato nel tempo la portata di questi requisiti. Le condizioni dell'art. 16 devono essere interpretate restrittivamente e spetta all'autorità che autorizza la deroga dimostrarne la sussistenza; l'assenza di alternative non può essere affermata mediante formule stereotipate e l'incertezza scientifica sullo stato di conservazione opera, in forza del principio di precauzione, contro il rilascio dell'atto (Corte giust., sent. 14 giugno 2007, causa C-342/05, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2007:341, punti 25 e 30-31; sent. 10 ottobre 2019, causa C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, punti 47, 49-51, 66 e 69; sent. 11 luglio 2024, causa C-601/22, *WWF Österreich*, ECLI:EU:C:2024:595, punti 49-51). La qualità dell'istruttoria e della motivazione è quindi parte della tutela sostanziale.

La Direttiva 2011/92/UE segue una logica distinta, ma nel caso in esame si intreccia con la Direttiva *habitat*. La VIA è un processo che comprende la relazione del committente, le consultazioni, l'esame delle informazioni, la conclusione motivata dell'autorità competente e la sua integrazione nella decisione finale. Gli effetti ambientali non possono quindi essere segmentati o rinviati a una fase nella quale le scelte essenziali siano già compiute: la decisione conclusiva deve fondarsi su un quadro completo e le valutazioni settoriali, anche se affidate ad autorità diverse, non possono pregiudicare l'esame globale richiesto dalla Direttiva (Corte giust., sent. 3 marzo 2011, causa C-50/09, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2011:109, punti 72-77; sent. 24 febbraio 2022, causa C-463/20, *Namur-Est Environnement*, ECLI:EU:C:2022:121, punti 52, 59 e 61-66).

Completa il quadro l'accesso alla giustizia. La *Convenzione di Aarhus* lega informazione, partecipazione e controllo giurisdizionale: la partecipazione del pubblico perderebbe una parte decisiva della propria utilità qualora gli interessati non potessero contestare la legittimità sostanziale e procedurale delle decisioni adottate. L'art. 11 della Direttiva VIA attua, nel proprio settore, l'art. 9, par. 2, della *Convenzione*; l'art. 9, par. 3, estende la garanzia agli atti e alle omissioni contrari al diritto ambientale nazionale; l'art. 47 della *Carta* impone che i diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione siano assistiti da una tutela effettiva (J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendroška, F. Marshall, S. Stec, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, II ed., Ginevra, 2014, 197, unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition; P. Wennerås, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford, 2007, spec. 216 ss.; M. Eliantonio, J. Richelle, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The "Sectoral" Turn in Legislation and Its Pitfalls*, in 9 *Eur. Pap.* 261 (2024); C. Regali Costa Do Amaral, *La Convenzione di Aarhus e la tutela indiretta dell'ambiente: il dovere di garantire una procedura di ricorso non eccessivamente onerosa*, in *DPCE online*, 2019, 893-903).

L'Unione non ha armonizzato integralmente i rimedi: spetta agli ordinamenti nazionali individuare i giudici competenti e disciplinare termini e modalità del ricorso, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. Un termine di decadenza ragionevole è dunque compatibile, in astratto, con la certezza del diritto; l'effettività dipende però anche dal *dies a quo*, dalla disponibilità della motivazione, dalle forme di pubblicità e dalla posizione dell'atto nella sequenza autorizzatoria (Corte giust., sent. 7 novembre 2019, causa C-280/18, *Flausch*, ECLI:EU:C:2019:928, punti 54-55; sent. 15 giugno 2023, causa C-721/21, *Eco Advocacy*, ECLI:EU:C:2023:477, punti 21 e 33).

Su questo terreno *Drumakilla* assume un rilievo che supera il caso irlandese. Un progetto può richiedere più assensi autonomi, senza che all'unità economica ed ecologica dell'intervento corrisponda l'unità giuridica del procedimento. Il problema è allora se la frammentazione degli atti possa tradursi in una moltiplicazione degli oneri di vigilanza e impugnazione per il pubblico. La pronuncia riguarda quindi, oltre alla deroga per i pipistrelli e al termine irlandese,

il rapporto fra organizzazione del procedimento, stabilità degli atti e accesso alla giustizia ambientale.

2. – La vicenda nasce da un progetto per la costruzione di unità residenziali nell'area dell'ex monastero carmelitano di Delgany, nella contea irlandese di Wicklow. Prima di presentare la domanda di permesso di costruire, Drumakilla Limited presentava il 17 gennaio 2020 una domanda di deroga al regime di protezione rigorosa dei pipistrelli; una prima autorizzazione era concessa il 4 marzo 2020 e veniva poi rivista, il 21 luglio dello stesso anno, per includere la specie orecchione bruno. Il 21 ottobre 2020 la società depositava la domanda di permesso, allegando tanto il rapporto di pre-valutazione relativo alla necessità di una VIA quanto la deroga. Il 15 febbraio 2021 l'autorità irlandese di pianificazione rilasciava il permesso, dopo avere escluso che il progetto fosse suscettibile, per natura e ubicazione, di produrre effetti ambientali significativi.

Il 25 marzo 2021 alcuni residenti promuovevano il *judicial review* contro il permesso e contro la deroga. La *High Court* autorizzava il ricorso e sospendeva i lavori. Con decisione del 5 luglio 2023 respingeva tuttavia la domanda relativa al permesso di costruire, rinviando l'esame della deroga. Quanto alla deroga, il giudice nazionale esprimeva rilievi sostanziali molto severi. Sebbene l'atto dichiarasse l'inesistenza di altre soluzioni soddisfacenti, dal fascicolo non risultava l'effettiva considerazione di localizzazioni o progettazioni meno pregiudizievoli, né dell'alternativa consistente nel negare la deroga. Inoltre, l'autorizzazione affermava di essere concessa nell'interesse della protezione delle specie interessate, conclusione che la *High Court* giudicava manifestamente irragionevole, se non assurda, in rapporto a un progetto edilizio comportante l'incidenza sui siti di riposo dei pipistrelli.

Il nodo, a quel punto, era processuale. In base all'*Order* 84, *rule* 21, delle *Rules of the Superior Courts*, la deroga costituiva una decisione autonoma e doveva essere impugnata entro tre mesi dalla data in cui i motivi di ricorso erano sorti. Il giudice poteva prorogare il termine soltanto in presenza di motivi validi e sufficienti e di circostanze sottratte al controllo del ricorrente o non ragionevolmente prevedibili. Secondo la *High Court*, al più tardi con il deposito della domanda di permesso e del fascicolo allegato, gli interessati erano in condizione di conoscere la deroga; non avendola contestata entro i successivi tre mesi, il ricorso sarebbe stato tardivo, salvo che il diritto dell'Unione imponesse un risultato differente.

Le cinque questioni pregiudiziali riproducevano i due piani della controversia. Le prime tre chiedevano se la deroga *ex art.* 16 della Direttiva *habitat* dovesse essere considerata parte del processo di autorizzazione disciplinato dalla Direttiva VIA; se, in conseguenza, il termine per impugnarla potesse decorrere e scadere prima dell'autorizzazione finale; e se una regola decadenziale generale, implicita rispetto alla specifica materia e non espressamente indicata nelle informazioni pratiche destinate al pubblico, fosse sufficientemente prevedibile. La quarta riguardava l'obbligo di esaminare effettivamente le alternative, comprese una diversa localizzazione, una diversa progettazione o il diniego. Con la quinta si chiedeva se una deroga potesse essere giustificata dalla finalità di proteggere la fauna quando l'eventuale vantaggio derivasse non dalla deroga in sé, ma da misure destinate a mitigare o compensare il danno prodotto dal progetto (*High Court*, decisione di rinvio del 21 dicembre 2023; Corte giust., sent. 16 aprile 2026, causa C-58/24, *NE e a. c. An Coimisiún Pleanála e a., Drumakilla*, ECLI:EU:C:2026:300, punti 14-24).

3. – Con la prima questione la *High Court* chiedeva alla Corte di chiarire le ricadute processuali della sentenza *Namur-Est Environnement*. In *Namur-Est* la Corte aveva

affermato che, quando il progetto non può essere realizzato senza una deroga alle misure di tutela delle specie e lo Stato attribuisce il potere di deroga a un'autorità diversa da quella competente per l'autorizzazione, la deroga deve necessariamente precedere la decisione finale. Diversamente, il permesso sarebbe adottato sulla base di un quadro incompleto. La valutazione settoriale già compiuta non può però vincolare l'autorità responsabile dell'esame globale, la quale deve conservare la possibilità di apprezzare l'impatto ambientale con maggiore rigore, tenendo conto delle interazioni fra le diverse componenti del progetto (Corte giust., *Namur-Est Environnement*, cit., punti 52, 59, 61-62 e 66).

Ne segue che la deroga *ex art.* 16 appartiene al processo di autorizzazione in senso funzionale, costituisce cioè una valutazione anticipata, necessaria affinché la decisione conclusiva sia informata e giuridicamente praticabile. Resta però distinta dall'autorizzazione finale e non esaurisce l'esame ambientale. Il modello europeo richiede quindi completezza delle informazioni, pur consentendo che le decisioni siano adottate da organi differenti (per una lettura della valutazione ambientale come struttura di governo della decisione, e non come mero adempimento documentale, v. M. Lee, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, II ed., Oxford-Portland, 2014, spec. 159-180).

La Corte muove dalla stessa impostazione e precisa che entrambe le decisioni devono poter essere sottoposte a controllo giurisdizionale. La deroga deve essere contestabile alla luce dell'art. 9, par. 3, della *Convenzione di Aarhus* e dell'art. 47 della *Carta*; la decisione finale rientra nell'art. 11, par. 1, della Direttiva VIA. È vero che la Direttiva *habitat* non contiene una disciplina dei ricorsi equivalente a quella prevista dalla VIA, ma il giudice nazionale deve interpretare il proprio ordinamento, per quanto possibile, in modo conforme all'obiettivo di assicurare il sindacato sugli atti contrari al diritto ambientale (Corte giust., sent. 8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, ECLI:EU:C:2011:125, punti 30 e 50; sent. 8 novembre 2022, causa C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2022:857, punto 66; *Drumakilla*, cit., punti 29-33).

L'inclusione funzionale della deroga nel processo autorizzatorio non significa, però, che i due atti debbano essere trattati come una sola decisione ai fini del ricorso. Il diritto dell'Unione, infatti, non prescrive che l'impugnazione sia proposta congiuntamente, né esclude che ciascun atto sia contestato separatamente. Non armonizza il termine, il suo momento iniziale o il rapporto fra le due azioni. La risposta alla prima questione poggia, quindi, su una distinzione: l'unità sostanziale richiesta per la valutazione non si converte automaticamente in unità processuale (*Drumakilla*, cit., punti 34-37).

La soluzione rispetta la tradizionale autonomia degli ordinamenti nazionali nella qualificazione degli atti e nell'organizzazione dei rimedi, tuttavia ne nasce un'asimmetria. L'amministrazione, infatti, non può valutare il progetto in modo frammentario; il pubblico, invece, può essere costretto a suddividere la propria reazione fra più ricorsi. Il divieto di autorizzare sulla base di un quadro ambientale incompleto non impedisce, dunque, che il controllo giurisdizionale sia distribuito fra più giudizi. La Corte considera sufficiente che ogni decisione sia, in astratto, contestabile; rimane invece meno esplorato il costo derivante dalla necessità di individuare precocemente l'autonoma lesività di ciascun segmento.

L'impugnazione anticipata ha anche una sua logica: essa consente di rimuovere il vizio prima che il procedimento prosegua e può evitare che risorse pubbliche e private siano investite in un progetto fondato su una deroga illegittima. La stabilizzazione della decisione settoriale può, inoltre, favorire la certezza del diritto. Questa logica regge, però, solo se il pubblico dispone già di una conoscenza sufficiente del progetto e della funzione concretamente svolta dalla deroga, invece quando quest'ultima precede la domanda di permesso, l'interesse a ricorrere, le

alternative realistiche e le interazioni con le ulteriori componenti ambientali possono emergere pienamente soltanto in seguito.

Il risultato è un processo unitario sul piano sostanziale, ma non necessariamente su quello del contenzioso. La scelta lascia spazio al pluralismo organizzativo degli Stati, ma trasferisce sugli interessati il compito di ricostruire la sequenza, distinguere le decisioni definitive da quelle preparatorie e attivare tempestivamente i diversi giudizi. La sostenibilità di questo assetto dipende dalle garanzie relative alla conoscenza dell'atto, alla prevedibilità della disciplina e al coordinamento fra le autorità. Sono queste garanzie a diventare decisive nella risposta alle questioni seconda e terza.

4. – La seconda questione segna la divergenza più netta rispetto alle conclusioni dell'Avvocata generale Medina. Il giudice del rinvio chiedeva se il termine per contestare la deroga potesse decorrere e scadere prima dell'autorizzazione finale. L'Avvocata generale proponeva una risposta negativa: quando la deroga appartiene al processo disciplinato dalla Direttiva VIA, il termine per contestarla non dovrebbe esaurirsi prima della decisione sul permesso (Conclusioni dell'Avvocata generale L. Medina, 11 settembre 2025, causa C-58/24, ECLI:EU:C:2025:702, parr. 30, 44-50, 54 e 69).

Medina non proponeva di fondere i due provvedimenti o i relativi giudizi, ma una regola minima di coordinamento temporale. Prima della decisione conclusiva il pubblico può non conoscere la configurazione definitiva dell'intervento e l'insieme dei suoi effetti; un ricorso immediato rischia quindi di fondarsi su dati incompleti e su una valutazione parziale. Per l'Avvocata generale, ciò può incidere sulla partecipazione e sull'effettività del controllo relativo alle specie rigorosamente protette (Conclusioni, cit., parr. 46-50).

La Corte non accoglie questa soluzione. In mancanza di una disciplina europea del termine e del *dies a quo*, gli Stati possono prevedere che la deroga sia impugnata entro tre mesi dalla sua adozione o dal momento in cui il pubblico ne sia venuto, o avrebbe potuto ragionevolmente venirne, a conoscenza. Il rilascio del permesso di costruire non deve quindi essere atteso. Il controllo è condotto mediante i principi di equivalenza e di effettività, non mediante una regola europea uniforme di coordinamento (*Drumakilla*, cit., punti 35-39 e 53).

Secondo la Corte, l'anticipazione del termine non rende ineffettivo il rimedio, infatti la compatibilità della deroga con tutte le condizioni dell'art. 16 può essere contestata e verificata autonomamente: il giudice può sindacare l'assenza di alternative, la finalità invocata e l'incidenza sullo stato di conservazione. Inoltre, la definitività della deroga non impedisce di impugnare la successiva autorizzazione per i vizi che le sono propri, compresa l'inadeguata valutazione dell'interazione fra i diversi effetti ambientali. La Corte riconosce che il sistema può richiedere un coordinamento fra autorità amministrative e giurisdizionali, ma ritiene che tale complessità non integri, da sola, una violazione dell'effettività (*Drumakilla*, cit., punti 40-43).

A sostegno di questa conclusione la Corte richiama la certezza del diritto. La fissazione di termini ragionevoli a pena di decadenza tutela l'interessato, l'amministrazione e il beneficiario, così un periodo di tre mesi dalla conoscenza è considerato, in linea generale, sufficiente per preparare un ricorso. La Corte riprende, quindi, l'impostazione di *Flausch*, secondo cui la decadenza è compatibile con l'effettività quando l'interessato conosce o può ragionevolmente conoscere l'atto e dispone di un tempo adeguato a reagire (Corte giust., *Flausch*, cit., punti 54-55; *Drumakilla*, cit., punti 44-45).

Corte e Avvocata generale divergono soprattutto sul parametro di effettività. Medina guarda al procedimento nel suo complesso e alla possibilità di formulare una contestazione completa dopo la definizione del progetto; la Corte

verifica invece che ciascuna decisione sia autonomamente impugnabile e che il singolo termine non sia irragionevole. La differenza richiama il più generale rapporto fra il controllo di effettività della giurisprudenza *Rewe* e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva *ex art. 47* (S. Prechal, R. Widdershoven, *Redefining the Relationship between “Rewe-effectiveness” and Effective Judicial Protection*, in 4 *Rev. Eur. Admin. L.* 31 (2011) A. Arnulf, *The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?*, in 36 *Eur. L. Rev.* 51 (2011)).

Questa impostazione lascia in ombra l'onere processuale cumulativo. Il problema non è soltanto la durata di tre mesi, ma la necessità di sorvegliare più procedimenti, reperire atti pubblicati con modalità differenti e valutare ricorsi successivi. Termini ragionevoli se considerati isolatamente possono così produrre, nel loro insieme, un ostacolo significativo, soprattutto per cittadini e associazioni con risorse limitate. Il principio di effettività, letto alla luce dell'art. 9 di Aarhus, potrebbe quindi giustificare un controllo anche sul peso aggregato degli adempimenti (M. Eliantonio, J. Richelle, *op. cit.*, 268-273).

La soluzione proposta da Medina avrebbe attenuato tale effetto senza eliminare l'autonomia della deroga: la decadenza sarebbe stata rinviata sino al permesso finale. La Corte preferisce invece consentire la stabilizzazione anticipata del singolo segmento, valorizzando l'autonomia processuale nazionale.

La regola irlandese resta comunque soggetta ai principi di equivalenza e di effettività: il giudice nazionale deve verificare sia il trattamento dei ricorsi interni analoghi sia la concreta possibilità degli interessati di conoscere l'atto e prevedere il rimedio. Resta però ferma la distanza da Medina: una componente necessaria del processo autorizzatorio può divenire definitiva prima della decisione che lo conclude.

5. – La terza questione riguardava la conoscibilità della disciplina decadenziale. Il termine di tre mesi derivava dalla regola generale sul *judicial review*, non da una disposizione specifica sulle deroghe. La *High Court* chiedeva se il diritto dell'Unione imponesse che esso fosse previsto dalla normativa settoriale, indicato nelle informazioni pratiche rese al pubblico ai sensi dell'art. 11, par. 5, della Direttiva VIA o chiarito da una giurisprudenza nazionale consolidata.

Per la Corte, una regola processuale generale, contenuta in un atto legislativo pubblicato e ragionevolmente prevedibile, può soddisfare il principio di effettività. L'art. 9, par. 5, della Convenzione di Aarhus e l'art. 11, par. 5, della Direttiva VIA richiedono informazioni pratiche sui rimedi, ma la loro omissione non rende automaticamente inopponibile il termine (Drumakilla, *cit.*, punti 47-50). La Corte accompagna tuttavia questa conclusione con due cautele.

La prima riguarda la conoscenza dell'atto. Affinché il termine decorra, il pubblico deve poter conoscere non soltanto il dispositivo, ma anche la motivazione della decisione. In materia ambientale è spesso proprio dall'istruttoria tecnica — alternative non esaminate, dati insufficienti sullo stato di conservazione, incoerenza della finalità dichiarata — che emerge la possibile illegittimità. Il *dies a quo* deve quindi essere collegato a una conoscenza idonea all'esercizio del diritto di azione (Drumakilla, *cit.*, punto 46).

La seconda cautela riguarda la prevedibilità del rimedio. Gli interessati devono essere ragionevolmente in grado di sapere quale azione sia disponibile e quale termine si applichi. La pubblicazione delle *Rules of the Superior Courts* rileva, ma il giudice del rinvio deve valutare se, nelle circostanze concrete, fosse comprensibile che la deroga inserita nel procedimento edilizio costituisse una decisione definitiva da impugnare immediatamente (Drumakilla, *cit.*, punti 47 e 51).

La prevedibilità non coincide dunque con la mera accessibilità astratta della norma processuale. Quanto più la deroga appare, per struttura del procedimento, come un elemento del fascicolo destinato a operare nel successivo permesso, tanto

maggiore è l'esigenza che il pubblico possa comprenderne l'autonoma definitività. Il criterio della ragionevole prevedibilità può così incidere sulle forme di pubblicità e sulla chiarezza dell'informazione relativa al rimedio.

La Corte non ricava però un obbligo generalizzato di indicare mezzi e termini di ricorso. Qui emerge il limite della soluzione: il pubblico ambientale comprende anche soggetti che non ricevono una notificazione individuale e devono individuare autonomamente l'atto. In un settore tecnicamente complesso, la pubblicazione di una disciplina generale non equivale sempre a un'informazione comprensibile sulla necessità di ricorrere; un'indicazione positiva del rimedio costituirebbe un possibile contrappeso alla frammentazione degli atti.

Il confronto con il processo amministrativo italiano aiuta a misurare la portata del passaggio sulla motivazione. Gli artt. 29 e 41, comma 2, c.p.a. collegano il termine alla notificazione, comunicazione o piena conoscenza. La giurisprudenza afferma spesso che non è indispensabile conoscere integralmente il provvedimento, essendo sufficiente percepirne l'esistenza e la lesività essenziale, con possibilità di proporre motivi aggiunti dopo l'accesso (Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2025, n. 4698; sez. VI, 7 febbraio 2025, n. 953). In materia ambientale è stato però anche riconosciuto che, per le associazioni, la lesività può emergere soltanto dal collegamento teleologico fra una pluralità di atti e dal risultato finale cui essi concorrono (Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36). L'affermazione di *Drumakilla*, secondo cui la conoscenza deve investire la motivazione, può offrire un parametro europeo per evitare che il termine inizi sulla base di una notizia troppo povera per sostenere un ricorso effettivo.

Ne risulta una soluzione articolata: il termine non deve essere riprodotto nella legislazione ambientale o nell'avviso relativo alla deroga, ma la sua pubblicazione generale non esaurisce necessariamente il controllo di effettività. Il giudice deve verificare se atto, motivazione e qualificazione processuale fossero ragionevolmente conoscibili. In questa verifica sostanziale si concentra la principale garanzia contro gli effetti più severi della decorrenza anticipata.

6. – La Corte non ha ritenuto di esaminare le ultime due questioni pregiudiziali, dedicate ai presupposti sostanziali della deroga. La risposta alle prime tre consentiva al giudice nazionale, infatti, di dichiarare tardivo il ricorso. I quesiti restano comunque utili: la *High Court* dubitava sia dell'effettivo esame delle soluzioni alternative, sia della possibilità di qualificare come misura di protezione della fauna una deroga destinata a consentire un progetto residenziale incidente sui siti di riposo dei pipistrelli quale specie protetta.

Sulle alternative l'Avvocata generale aveva proposto una risposta affermativa. L'art. 16, par. 1, richiede un esame reale delle alternative e una motivazione specifica; non è sufficiente una formula apodittica sull'inesistenza di altre soluzioni (Conclusioni Medina, cit., parr. 57, 60-64 e conclusione n. 2). La valutazione deve poter comprendere differenti localizzazioni o configurazioni progettuali e, quando pertinente, il diniego della deroga. La conclusione è coerente con *Tapiola*, che configura l'assenza di alternative come condizione autonoma e ne esige una dimostrazione fondata sulle migliori conoscenze disponibili (Corte giust., *Tapiola*, cit., punti 47 e 49-51).

Va evidenziato però che è essenziale non confondere l'obiettivo perseguito con il progetto concretamente proposto. Se lo scopo viene identificato con la realizzazione dell'intervento esattamente nel luogo e nelle forme prescelte dal committente, le alternative scompaiono per definizione. Considerare l'opzione zero non introduce una presunzione di diniego, ma costituisce il termine di confronto necessario per verificare che il sacrificio della specie sia effettivamente indispensabile. La Corte non ha approvato l'istruttoria irlandese: sul punto, semplicemente, non si è pronunciata.

L'altro problema riguarda la distinzione tra la causa della deroga e le misure di mitigazione o compensazione. La causa della deroga è il motivo tassativo che giustifica l'eccezione; le misure di mitigazione o compensazione, invece, riducono o compensano gli effetti negativi dell'intervento. Accorgimenti favorevoli ai pipistrelli possono incidere sulla valutazione dell'impatto e dello stato di conservazione, ma non trasformano automaticamente un progetto urbanistico in un intervento adottato «per proteggere la fauna» ai sensi dell'art. 16, par. 1, lett. a) e una conclusione diversa svuoterebbe la tassatività delle cause di deroga. A riguardo la cautela è condivisa dalla dottrina che ha segnalato il rischio di utilizzare il ripristino ecologico e il criterio del *no net loss* come strumenti per eludere la priorità della prevenzione (H. Schoukens, *Habitat Restoration Measures as Facilitators for Economic Development within the Context of the EU Habitats Directive: Balancing No Net Loss with the Preventive Approach?*, in 29 *J. Env. L.* 47 (2017)).

Medina giungeva a una conclusione convergente: riteneva necessario dimostrare che la deroga stessa favorisse la protezione della fauna e della flora e, nel caso concreto, rilevava l'assenza di una motivazione che spiegasse in che modo il progetto producesse tale effetto (Conclusioni *Medina*, cit., parr. 65-68). L'assorbimento non consente di attribuire questa conclusione alla Corte, ma lascia intatta la sua coerenza con il carattere eccezionale dell'art. 16. Le due questioni mostrano bene come una preclusione processuale possa impedire il controllo di vizi sostanziali potenzialmente centrali: l'autonomia procedurale determina anche la concreta capacità del regime europeo di protezione rigorosa di operare nei confronti dell'amministrazione.

7. – Il confronto comparato consente di verificare come diversi ordinamenti affrontino la stessa tensione fra certezza del diritto e frammentazione delle decisioni ambientali. *Drumakilla* ammette che all'unità sostanziale del processo non corrisponda necessariamente un'unica decisione o un'unica azione; il punto diventa allora il modo in cui ciascun sistema rende conoscibili gli atti, coordina i termini e distribuisce gli oneri di impugnazione.

La durata nominale del termine, considerata isolatamente, non misura quindi l'accessibilità del rimedio. Contano anche il numero degli atti autonomamente impugnabili, le forme di pubblicità, la chiarezza della loro relazione e l'informazione sul rimedio. È su questi elementi che il confronto tra Irlanda, Francia, Germania e Italia offre indicazioni utili.

Gli ordinamenti qui considerati affrontano la stessa esigenza di certezza con soluzioni diverse. In Francia, l'*autorisation environnementale* è concepita come provvedimento integrato: quando il progetto rientra nel suo campo di applicazione, essa tiene luogo, fra gli altri titoli, della deroga relativa alle specie protette (*Code de l'environnement*, artt. L. 181-2 e L. 411-2). Il modello è stato da ultimo interessato dalla loi n° 2026-791 del 16 agosto 2026, il cui art. 18 ha ridotto, per alcune categorie di progetti della difesa, le eccezioni all'effetto sostitutivo dell'autorizzazione ambientale e ha contestualmente inserito l'«*intérêt de la défense*» tra le finalità che possono giustificare una deroga alle misure di protezione delle specie (*Code de l'environnement*, artt. L. 181-2, II, e L. 411-2, I, 4°, lett. c). I terzi interessati dispongono, nel regime vigente, di due mesi decorrenti dalle forme di pubblicità previste, inclusi l'affissione comunale e la pubblicazione sul sito della prefettura (*Code de l'environnement*, art. R. 181-50). Il termine è più breve di quello irlandese, ma la concentrazione riduce il rischio che la deroga divenga definitiva prima dell'autorizzazione ambientale. Non ogni progetto è assoggettato al modello e possono permanere altri titoli, ma l'esperienza francese dimostra che integrazione amministrativa e certezza del diritto sono compatibili. Naturalmente, la concentrazione non elimina le ambivalenze della semplificazione, come mostra G.

Wernert, *L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement*, in *Rev. jurid. environn.*, 2018, 585-599.

Il sistema tedesco segue un'altra strada. L'*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* amplia l'ambito delle decisioni ambientali contestabili dalle associazioni e disciplina specificamente il contenzioso relativo a progetti soggetti a VIA e ad altri atti nei quali si applicano norme ambientali (UmwRG, § 1). La *VwGO* prevede, di regola, un mese dalla notificazione per l'azione di annullamento (§ 74), ma attribuisce un ruolo strutturale alla *Rechtsbehelfsbelehrung*: il termine decorre soltanto quando l'interessato sia stato correttamente informato sul rimedio, sull'autorità o sul giudice competente, sulla sede e sul termine; in difetto, opera normalmente il termine annuale (§ 58). Il confronto con *Drumakilla* è significativo. La Corte considera la mancata informazione pratica non automaticamente decisiva; il diritto tedesco fa dell'indicazione del rimedio un elemento del regime della decadenza. Ciò non significa che il modello debba essere generalizzato dall'Unione, ma esso prova che la certezza può essere costruita attraverso informazione positiva, non soltanto mediante una presunzione di conoscenza della legge (sulle difficoltà dell'adeguamento tedesco all'art. 9, par. 3, della Convenzione, v. A. Ohler, M. Peeters, M. Eliantonio, *How to Represent the Silent Environment? An Update on Germany's Struggle to Implement Article 9(3) of the Aarhus Convention*, in 18 *J. Eur. Envir. & Plann. L.* 370 (2021)).

L'Italia non adotta né una concentrazione piena né una separazione assoluta. L'art. 27-bis del D.lgs. n. 152 del 2006 prevede il provvedimento autorizzatorio unico regionale, volto a coordinare la VIA e i titoli necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. Permane, però, una pluralità di procedimenti e di atti autonomamente lesivi; le determinazioni ambientali possono essere immediatamente impugnabili e il termine ordinario dell'azione di annullamento è di sessanta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza (artt. 29 e 41 c.p.a.). Resta, anche nel sistema italiano, il problema di fondo: una valutazione funzionalmente inserita in un procedimento più ampio può stabilizzarsi separatamente. Sul carattere non pienamente uniforme della concentrazione italiana, v. S. Amorosino, *Semplificazioni procedurali «frenate» e «a geometria variabile»: il PUA (provvedimento unico ambientale) ed il PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale)*, in *Riv. giur. urbanis.*, 2021, 779-799.

Il passaggio della sentenza secondo cui la conoscenza deve comprendere anche la motivazione può incidere sulla nozione nazionale di piena conoscenza. La giurisprudenza italiana ritiene talora sufficiente la percezione degli elementi essenziali della lesione e affida ai motivi aggiunti l'integrazione successiva delle censure. In un caso come *Drumakilla*, però, il vizio consiste proprio nella carenza dell'esame tecnico delle alternative e nell'incongruenza della causa giustificatrice. Senza motivazione e fascicolo istruttorio, il ricorrente può sapere che la deroga esiste, ma non perché sia illegittima. L'indicazione contenuta al punto 46 della sentenza offre quindi una base per una lettura più esigente della piena conoscenza nelle controversie ambientali, almeno quando il diritto dell'Unione attribuisce rilievo determinante alla motivazione scientifica.

Il confronto restituisce quattro assetti: a) separazione degli atti temperata dalla proroga giudiziale nel sistema irlandese; b) concentrazione nell'autorizzazione ambientale in Francia; c) termini brevi ma collegati all'informazione sul rimedio in Germania; d) coordinamento parziale e pluralità di atti in Italia. Il confronto mostra che la durata nominale non è un indicatore autosufficiente. Due mesi per un provvedimento integrato e chiaramente pubblicizzato possono essere più accessibili di tre mesi per una decisione settoriale preliminare; un mese accompagnato da una corretta *Rechtsbehelfsbelehrung* può offrire maggiore prevedibilità di un termine più lungo ricavabile soltanto da norme generali. Ciò conferma l'utilità di una comparazione funzionale delle discipline procedurali, attenta tanto alle

convergenze quanto alle persistenti differenze nazionali (G. della Cananea, L. Parona, *Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging “Common Core”?*, in 72 *Am. J. Comp. L.* 324 (2024).

8. – *Drumakilla* chiarisce anzitutto che la deroga *ex art.* 16 della Direttiva *habitat* può appartenere funzionalmente al processo autorizzatorio e, al tempo stesso, conservare autonomia ai fini del ricorso. Il diritto dell’Unione non impone né un provvedimento unico né un’unica azione e non vieta che il termine per contestare la deroga scada prima del permesso finale, purché siano rispettati i principi di equivalenza ed effettività.

Il contributo della sentenza si può rinvenire soprattutto nelle condizioni che accompagnano tale autonomia. La decorrenza del termine presuppone una conoscenza che investa anche la motivazione, mentre il rimedio applicabile deve essere ragionevolmente prevedibile nelle circostanze concrete. Queste precisazioni consentono al giudice nazionale di verificare se la separazione formale degli atti sia stata accompagnata da condizioni informative effettivamente idonee a consentire una reazione tempestiva.

Resta, tuttavia, un limite. La Corte valuta essenzialmente la praticabilità di ciascun rimedio e non formula un criterio specifico per misurare l’onere cumulativo prodotto dalla pluralità di atti, termini e giudizi. Proprio per questo le questioni sostanziali sull’esame delle alternative e sulla finalità della deroga possono rimanere prive di scrutinio quando l’atto settoriale si sia già consolidato. La procedura incide così, in concreto, sul livello di tutela della biodiversità.

Il confronto comparato mostra che il coordinamento può essere perseguito senza imporre una fusione istituzionale. La concentrazione nell’autorizzazione ambientale francese, l’informazione sul rimedio valorizzata dal sistema tedesco e le forme di coordinamento parziale presenti in Italia indicano soluzioni differenti a un medesimo problema: rendere la sequenza decisionale intelligibile e il controllo giurisdizionale effettivamente esercitabile.

Ne deriva una conclusione più circoscritta di quella proposta dall’Avvocata generale Medina, ma compatibile con l’autonomia processuale riconosciuta dalla Corte: quando un progetto è articolato in più atti autonomamente impugnabili, la certezza del diritto non richiede necessariamente di unificarli, bensì di rendere trasparenti la loro relazione, la loro definitività e i termini per contestarli. Pubblicità dell’atto e della motivazione, informazione chiara sui rimedi e strumenti di coordinamento fra le azioni possono ridurre il costo processuale della frammentazione senza eliminare la specializzazione delle decisioni.

In definitiva, quanto maggiore è la frammentazione del procedimento in atti autonomamente impugnabili, tanto più l’effettività della tutela richiede forme di pubblicità, termini e rimedi coordinati, capaci di consentire al pubblico una conoscenza effettiva e tempestiva della sequenza decisionale. È in questo equilibrio, più che nella sola durata del termine, che *Drumakilla* lascia al giudice nazionale il compito di misurare la compatibilità della disciplina processuale con il diritto dell’Unione.

Gianluca Bellomo

Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali,
Università degli Studi “G. d’Annunzio” – Chieti/Pescara
gianluca.bellomo@unich.it