

No alle spese esose nei "giudizi ambientali" neppure per le azioni temerarie

Progetto per la copertura energetica soggetto a VIA



CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

(Prima Sezione) - Causa C - 470/16 del 15 marzo 2018 -

North East Pylon Pressure Campaign Ltd, Maura Sheehy contro An Bord Pleanála, The Minister for Communications, Energy and Natural Resources, Ireland, The Attorney General, con l'intervento di EirGrid Plc

NORMATIVA

Direttiva 2011/92/UE (art. 11, paragrafo 4) Mancata trasposizione in Irlanda - Convenzione di Aarhus (art 9, paragrafi 3 e 4) - Accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale - Decisione 2005/370/CE

IL CASO

Un operatore chiede l'autorizzazione per erigere circa 300 tralicci con cavi ad alto voltaggio per la copertura di un'area di circa 138 km, al fine di collegare le reti elettriche dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord e assicurare un approvvigionamento di energia elettrica affidabile nell'isola. Trattasi di un progetto contestato da un gruppo (cd. «NEPP») di proprietari terrieri e abitanti che intendono, mediante ricorso giurisdizionale e domanda di provvedimenti provvisori, impedire l'attività.

Nella procedura preliminare (art. 11, paragrafo 4 Direttiva 2011/92/UE) per assentire il ricorso giurisdizionale sono avanzate ben quindici capi di conclusioni, inerenti a quaranta motivi, sulla circostanza che: sono state modificate talune informazioni nel rapporto VIA in relazione a Natura 2000, sull'illegittimità di parti del procedimento di autorizzazione del progetto, sulla non conformità della domanda di autorizzazione avanzata alle prescrizioni di diritto nazionale, sulla vio-

lazione dei requisiti dell'equo processo e sulla parzialità oggettiva di quest'ultima a causa della sua designazione da parte del Ministro.

Negati i provvedimenti cautelari è negata l'autorizzazione a proporre ricorso in attesa dell'adozione di una decisione definitiva sull'iter procedurale della VIA con una condanna di EUR 500 000.

DECISUM – MASSIME

Quando un ricorrente deduce sia motivi vertenti sulla violazione delle norme sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, sia motivi sulla violazione di altre norme, il diritto UE che stabilisce nel settore ambientale i procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi, si applica alle sole spese inerenti alla parte del ricorso che si fonda sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico.

Considerata la mancanza di una disciplina dell'Unione in materia di modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire tali modalità, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti.

La Convenzione di Aarhus (art 9, paragrafi 3 e 4) al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori rientranti nel diritto ambientale dell'Unione, deve essere interpretata nel senso che il divieto dell'eccessiva onerosità dell'azione giudiziale si applica alla parte di un ricorso che tende a far rispettare l'effettività del diritto UE ambientale. La Convenzione di Aarhus non è dotata di effetto diretto, ma spetta al giudice nazionale interpretare il diritto processuale interno nella maniera più conforme possibile ai principi UE.

Uno Stato membro non può derogare al requisito in base al quale determinati procedimenti non devono essere eccessivamente onerosi, quando un ricorso è ritenuto temerario o vessatorio, o in assenza di un nesso tra l'asserita violazione del diritto ambientale nazionale e un danno all'ambiente.



SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

15 marzo 2018 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti – Direttiva 2011/92/UE – Diritto di ricorso dei membri del pubblico interessato – Ricorso prematuro – Nozioni di spese non eccessivamente onerose e di decisioni, atti o omissioni rientranti nelle disposizioni della direttiva sulla partecipazione del pubblico – Applicabilità della convenzione di Aarhus»

Nella causa C-470/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla High Court (Alta Corte, Irlanda), con decisione del 29 luglio 2016, pervenuta in cancelleria il 22 agosto 2016, nel procedimento

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,
Maura Sheehy
contro
An Bord Pleanála,
The Minister for Communications, Energy and Natural Resources,
Ireland,
The Attorney General,
con l’intervento di
EirGrid Plc,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, C.G Fernlund, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev e E. Regan, giudici,
avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 29 giugno 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la North East Pylon Pressure Campaign Ltd e M. Sheehy, da D. Courtney e B. Sawey, solicitors, M. O’Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, e C. Bradley, SC;
- per l’An Bord Pleanála, da A. Doyle, solicitor, B. Foley, barrister, e N. Butler, SC;
- per l’Attorney General e il Minister for Communications, Climate Action and Environment (già Minister for Communications, Energy and Natural Resources), da E. Creedon e E. McKenna, in qualità di agenti, assistiti da M. McDowell, barrister;
- per l’Irlanda, da R. Mulcahy, SC, e G. Gilmore, barrister;
- per l’EirGrid plc, da D. Nagle, solicitor, S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, e E. Cassidy, solicitor;

– per la Commissione europea, da C. Zadra, G. Gattinara e J. Tomkin, in qualità di agenti;
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 ottobre 2017,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, 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) e, dall'altro, 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 la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la North East Pylon Pressure Campaign Limited e la sig.ra Maura Sheehy e, dall'altro, l'An Bord Pleanála, il Minister for Communications, Energy and Natural Resources (Ministro delle comunicazioni, dell'energia e delle risorse naturali, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), l'Irlanda e l'Attorney General, relativamente alle spese inerenti al rigetto di una domanda di autorizzazione a proporre un ricorso giurisdizionale avverso il processo di autorizzazione preliminare all'attuazione di un'interconnessione elettrica.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 L'articolo 1 della convenzione di Aarhus, intitolato «Finalità», prevede quanto segue:
«Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione».
- 4 L'articolo 3 della convenzione summenzionata, intitolato «Disposizioni generali», dispone, al paragrafo 8, quanto segue:
«Ciascuna Parte provvede affinché coloro che esercitano i propri diritti in conformità della presente convenzione non siano penalizzati, perseguiti o soggetti in alcun modo a misure vessatorie a causa delle loro azioni. La presente disposizione lascia impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere il pagamento di un importo ragionevole a titolo di spese processuali».
- 5 Quanto al diritto del pubblico a partecipare al processo decisionale in materia ambientale, l'articolo 6 della suddetta convenzione stabilisce, in maniera dettagliata, la disciplina per le attività elencate nel suo allegato I, mentre gli articoli 7 e 8 riguardano, in particolare, il primo, i piani, i programmi e le politiche in materia ambientale, il secondo, l'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale.

6 L'articolo 9 della medesima convenzione, intitolato «Accesso alla giustizia», così dispone:«(...)

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

4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. (...).

Diritto dell'Unione

7 L'articolo 11 della direttiva 2011/92 così dispone:

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

4. Le disposizioni del presente articolo non escludono la possibilità di avviare procedure di ricorso preliminare dinanzi all'autorità amministrativa e non incidono sul requisito dell'esaurimento delle procedure di ricorso amministrativo quale presupposto dell'esperimento di procedure di ricorso giurisdizionale, ove siffatto requisito sia prescritto dal diritto nazionale.

Una siffatta procedura è giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa.(...).

8 L'articolo 1 del regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i rego-

lamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009 (GU 2013, L 115, pag. 39), stabilisce «gli orientamenti per lo sviluppo tempestivo e l'interoperabilità delle aree e dei corridoi prioritari dell'infrastruttura energetica transeuropea».

- 9 Ai sensi dell'articolo 8 del suddetto regolamento, intitolato «Organizzazione del procedimento di rilascio delle autorizzazioni», ogni Stato membro «nomina un'autorità nazionale competente che sarà responsabile dell'agevolazione e del coordinamento del procedimento di rilascio delle autorizzazioni per i progetti di interesse comune».

Diritto irlandese

- 10 Dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che il requisito di «spese non eccessivamente onerose» di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92 figura all'articolo 50 ter del Planning and Development Act, 2000 (legge del 2000 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico), come modificato (in prosieguo: la «legge del 2000»), il quale dispone quanto segue:

«1) Il presente articolo si applica ai seguenti tipi di procedimento:

- a) procedimenti avviati dinanzi [alla High Court (Alta Corte, Irlanda)] mediante ricorso giurisdizionale, o diretti a ottenere l'autorizzazione a proporre un ricorso giurisdizionale, avverso

- i) qualsiasi decisione o presunta decisione adottata o asseritamente adottata,
- ii) qualsiasi azione intrapresa o asseritamente intrapresa, o
- iii) qualsiasi omissione, ai sensi di una legge dello Stato che dà attuazione

[in particolare] a una disposizione della direttiva [2011/92] (...) alla quale si applica l'articolo 10 bis (...)».

- 11 L'articolo 50 ter, paragrafo 3, di detta legge prevede quanto segue:

«La High Court (Alta Corte) può condannare una parte alle spese in procedimenti cui si applica il presente articolo qualora lo ritenga opportuno:

- a) in quanto considera futile o vessatoria l'azione o la domanda riconvenzionale promossa dalla parte,
- b) a causa della condotta della parte durante il procedimento, o
- c) laddove sia ravvisabile un caso di oltraggio alla corte».

- 12 L'articolo 50 ter, paragrafo 4, della medesima legge così dispone:

«Il paragrafo 2 non incide sul potere della High Court (Alta Corte) di statuire il rimborso delle spese a favore di una parte laddove una questione rivesta un'importanza pubblica eccezionale e laddove, nelle particolari circostanze del caso di specie, occorra procedere in tal modo nell'interesse della giustizia».

13 L'articolo 3 dell'Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [legge del 2011 sull'ambiente (disposizioni varie); in prosieguo: la «legge del 2011»] prevede quanto segue:«(...)

3) un giudice può condannare una parte alle spese in procedimenti cui si applica il presente articolo qualora lo ritenga opportuno:

- a) laddove consideri futile o vessatoria l'azione o la domanda riconvenzionale promossa dalla parte,
- b) a causa della condotta della parte durante procedimento, o
- c) laddove sia ravvisabile un caso di oltraggio alla corte.

4) Il paragrafo 1 non incide sul potere del giudice di statuire il rimborso delle spese a favore di una parte laddove una questione rivesta un'importanza pubblica eccezionale e laddove, nelle particolari circostanze del caso di specie, tale rimborso sia nell'interesse della giustizia.(...)».

14 L'articolo 4, paragrafo 1, della legge del 2011 così dispone:

«L'articolo 3 si applica ai procedimenti civili diversi dai procedimenti di cui al paragrafo 3, avviati da una persona:

a) al fine di garantire il rispetto o l'esecuzione di obblighi di legge, di condizioni o di altre prescrizioni relativi ad una licenza, un'autorizzazione, un permesso, un'approvazione o una concessione specificati al paragrafo 4, o

b) relativamente alla violazione o mancata osservanza di tale licenza, autorizzazione, permesso, approvazione o concessione,

laddove l'omissione della garanzia del rispetto o dell'esecuzione di tali obblighi di legge, condizioni o altre prescrizioni di cui alla lettera a), o la violazione o mancata osservanza di cui alla lettera b), abbia causato, causi o possa causare danni all'ambiente.(...)».

15 L'articolo 8 della legge del 2011 prevede che il giudice debba tener conto, se necessario d'ufficio, della convenzione di Aarhus.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 Nel 2015, l'EirGrid plc, operatore pubblico irlandese di trasmissione di energia elettrica, ha chiesto l'autorizzazione per erigere circa 300 tralicci con cavi ad alto voltaggio per la copertura di un'area di circa 138 km, al fine di collegare le reti elettriche dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord e assicurare un approvvigionamento di energia elettrica affidabile nell'isola.

17 Tale progetto, che figura tra i «progetti di interesse comune» designati dalla Commissione europea sulla base del regolamento n. 347/2013, è contestato da un gruppo di pressione che raccoglie un gran numero di proprietari terrieri e abitanti potenzialmente interessati, denominato North East Pylon Pressure Campaign (in prosieguo: la «NEPP»). L'autorità nazionale che, in virtù dell'articolo 8 di tale regolamento, è stata designata al fine di facilitare e coordinare la procedu-

ra di rilascio delle autorizzazioni per il suddetto progetto di interconnessione è l'An Bord Pleanála, commissione di ricorso irlandese in materia di pianificazione territoriale.

- 18 L'An Bord Pleanála è anche incaricata di approvare l'autorizzazione di pianificazione per tale progetto. In seguito alla presentazione della domanda formale di autorizzazione del progetto e della valutazione di impatto ambientale, la suddetta commissione ha fissato un'udienza per il 7 marzo 2016.
- 19 Il 4 marzo 2016, la NEPP e la sig.ra Sheehy hanno tentato di contestare la procedura di autorizzazione del progetto, cercando, in particolare, di impedire che si svolgesse la trattazione orale. Ciò è avvenuto mediante una domanda di autorizzazione a proporre un ricorso giurisdizionale e una domanda di provvedimenti provvisori.
- 20 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che sono stati presentati circa quindici capi di conclusioni, a sostegno dei quali sono stati dedotti circa quaranta motivi, vertenti, segnatamente, sul fatto che l'EirGrid aveva modificato le informazioni che comparivano inizialmente nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale che essa aveva l'obbligo di emettere in applicazione della direttiva 2011/92, sull'insufficienza delle dichiarazioni di impatto ambientale e del rapporto di valutazione dell'impatto su Natura 2000, sull'illegittimità di parti del procedimento di autorizzazione del progetto, sulla non conformità della domanda di autorizzazione dell'EirGrid alle prescrizioni di diritto nazionale, sulla violazione dei requisiti dell'equo processo nell'organizzazione dell'udienza da parte dell'An Bord Pleanála, e sulla parzialità oggettiva di quest'ultima a causa della sua designazione da parte del Ministro.
- 21 Poiché la domanda di provvedimenti provvisori è stata respinta, l'udienza dinanzi all'An Board Pleanála ha avuto luogo alla data prevista.
- 22 Il procedimento di autorizzazione è proseguito e il giudice adito ha consentito ai ricorrenti di aggiungere in veste di convenuti il Ministro, che aveva designato l'An Bord Pleanála, e l'Attorney General, nonché di integrare l'impugnazione con la designazione dell'An Bord Pleanála quale autorità competente. L'EirGrid è intervenuta nel procedimento.
- 23 Il 12 maggio 2016, dopo quattro giorni di udienza, il giudice del rinvio ha negato l'autorizzazione a proporre un ricorso con la motivazione che il diritto irlandese sembrava prescrivere di attendere l'adozione di una decisione definitiva da parte dell'An Bord Pleanála prima della proposizione di un ricorso e quindi il ricorso di cui si chiedeva l'autorizzazione sarebbe prematuro.
- 24 Nel procedimento che ha portato alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, le parti discutono sulla questione relativa alla ripartizione delle spese, inerenti al procedimento di autorizzazione a proporre un ricorso, il cui ammontare supererebbe l'importo di EUR 500 000.
- 25 Si è in particolare sostenuto che la NEPP e la sig.ra Sheehy non potevano avvalersi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92 in quanto la domanda di autorizzazione a proporre un ricorso non si limitava a censurare irregolarità che viziavano il procedimento relativo alla valutazione dell'impatto ambientale in quanto tale.

- 26 Il giudice del rinvio si interroga, quindi, sulla compatibilità del diritto irlandese con le disposizioni della direttiva 2011/92 e con le disposizioni della convenzione di Aarhus che stabiliscono il requisito che determinati procedimenti giurisdizionali non siano eccessivamente onerosi.
- 27 Tale giudice precisa, al riguardo, che l'Irlanda non ha emanato norme di legge per trasporre le disposizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2011/92. Di conseguenza, atteso che non è stata definita la fase in cui può essere proposto un ricorso previsto da tale direttiva, spetta a ciascun giudice irlandese valutare, caso per caso, se il ricorso con cui è adito sia stato proposto nella fase appropriata, o se invece sia prematuro o tardivo. Il medesimo giudice indica, inoltre, che la legge del 2011 sarebbe più restrittiva rispetto alla convenzione di Aarhus in quanto subordinerebbe la propria applicabilità in materia di spese all'esistenza di un nesso tra l'illegittimità invocata e un danno all'ambiente.
- 28 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, nel contesto di un ordinamento giuridico nazionale in cui il legislatore non abbia stabilito in modo espresso e definitivo in quale fase del procedimento una decisione possa essere impugnata e in cui tale questione debba essere risolta dal giudice nell'ambito di ogni singolo ricorso, caso per caso, secondo le regole di *common law*, il diritto di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva [2011/92] ad una procedura "non eccessivamente onerosa" si applichi al giudizio dinanzi ad un giudice nazionale nell'ambito del quale si accerta se lo specifico ricorso in questione sia stato presentato nella fase appropriata;
- 2) se il requisito secondo cui una procedura debba essere "non eccessivamente onerosa", ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva [2011/92], si applichi a tutti gli elementi di un procedimento giudiziario mediante il quale si impugna la legittimità (in base al diritto nazionale o dell'Unione) di una decisione, atto od omissione soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla direttiva, o unicamente agli elementi di diritto dell'Unione di tale impugnazione (o, in particolare, unicamente agli elementi dell'impugnazione relativi a questioni riguardanti le disposizioni della direttiva sulla partecipazione del pubblico);
- 3) se la locuzione "decisioni, atti od omissioni" di cui all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva [2011/92] comprenda le decisioni amministrative adottate durante l'esame di una richiesta di autorizzazione di un progetto, indipendentemente dal fatto che dette decisioni amministrative stabiliscano o meno i diritti delle parti in maniera irreversibile e definitiva;
- 4) se un giudice nazionale, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori coperti dal diritto dell'ambiente dell'Unione, debba interpretare il proprio diritto nazionale nella maniera più conforme possibile agli obiettivi enunciati nell'articolo 9, paragrafo 3, della [convenzione],
- a) in un procedimento in cui si contesta la validità di una procedura di autorizzazione relativa ad un progetto di interesse comune designato ai sensi del [regolamento n. 347/2013], e/o
- b) in un procedimento in cui si contesta la validità di una procedura di autorizzazione di un progetto che riguarda un sito europeo designato

ai sensi 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];

5) se, nel caso in cui alla questione sub 4), a) e/o b), sia data risposta affermativa, la prescrizione secondo cui i ricorrenti devono “[soddisfare] i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale” impedisca che la convenzione sia considerata come dotata di effetto diretto, nel caso in cui i ricorrenti abbiano soddisfatto tutti i criteri previsti dal diritto nazionale per presentare un ricorso e/o siano chiaramente legittimati a presentare il ricorso

- a) in un procedimento in cui si contesta la validità di una procedura di autorizzazione relativa ad un progetto di interesse comune designato ai sensi del [regolamento n. 347/2013], e/o
- b) in un procedimento in cui si contesta la validità di una procedura di autorizzazione di un progetto che riguarda un sito europeo designato ai sensi della [direttiva 92/43];

6) se uno Stato membro sia libero di prevedere nella propria legislazione eccezioni alla norma secondo cui i ricorsi in materia ambientale non dovrebbero essere eccessivamente onerosi, sebbene né la direttiva [2011/92] né la convenzione di Aarhus prevedano una simile eccezione; e

7) in particolare, se un requisito posto dal diritto nazionale che prescrive la sussistenza di un nesso di causalità fra l’atto o la decisione asseritamente illegittimi e il danno all’ambiente, quale condizione per l’applicazione della legislazione nazionale che attua l’articolo 9, paragrafo 4, [di detta convenzione], al fine di garantire che i procedimenti in materia ambientale non siano eccessivamente onerosi, sia compatibile con la convenzione di Aarhus».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla terza questione

29 Con la prima e la terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l’articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 debba essere interpretato nel senso che il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applichi a un giudizio dinanzi a un giudice di uno Stato membro, quale quello di cui al procedimento principale, nell’ambito del quale è determinato se un ricorso possa essere autorizzato durante un procedimento di autorizzazione di un progetto, e ciò a maggior ragione quando detto Stato membro non abbia stabilito in quale fase possa essere presentato tale ricorso.

30 Come la Corte ha già avuto occasione di statuire, il requisito di cui dall’articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 riguarda l’insieme dei costi finanziari occasionati dalla partecipazione al procedimento giudiziario. Pertanto, il carattere eccessivamente oneroso deve essere valutato complessivamente, tenuto conto dell’insieme delle spese sopportate dalla parte interessata (v., in tal senso, sentenza dell’11 aprile 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punti 27 e 28).

- 31 Ne risulta che, quando il diritto processuale nazionale prevede un'autorizzazione preliminare alla proposizione di un ricorso coperto dal requisito di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92, le spese inerenti a un procedimento volto a ottenere detta autorizzazione devono essere parimenti coperte da tale requisito.
- 32 È proprio ciò che si verifica, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come nel procedimento principale, non avendo la normativa nazionale applicabile determinato la fase in cui può proporsi un ricorso, come invece impone l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2011/92, siffatto procedimento è volto ad accertare se il ricorso sia stato proposto nella fase appropriata.
- 33 A tal riguardo non rileva la circostanza che la domanda volta a proporre un ricorso giurisdizionale sia stata presentata nel corso di un procedimento che può portare a un'autorizzazione di un progetto, e non avverso una decisione che conclude definitivamente detto procedimento. La direttiva 2011/92, infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 101 a 108 delle sue conclusioni, non impone né vieta che ricorsi coperti dalla garanzia contro spese eccessivamente onerose siano proposti avverso decisioni che concludano definitivamente un procedimento di autorizzazione, in considerazione della grande eterogeneità dei processi decisionali in materia ambientale, ma prevede soltanto l'obbligo per gli Stati membri di stabilire in quale fase può essere proposto un ricorso.
- 34 Occorre, di conseguenza, rispondere alla prima e alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applica a un giudizio dinanzi a un giudice di uno Stato membro, come quello di cui al procedimento principale, nell'ambito del quale viene determinato se un ricorso possa essere autorizzato durante un procedimento di autorizzazione di un progetto, nella situazione in cui detto Stato membro non abbia stabilito in quale fase possa essere presentato tale ricorso.

Sulla seconda questione

- 35 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, quando un ricorrente deduce sia motivi vertenti sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale sia motivi vertenti sulla violazione di altre norme, il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 si applichi alle spese inerenti all'intera impugnazione, o se invece si applichi soltanto alle spese relative alla parte del ricorso che si fonda sulle norme relative alla partecipazione del pubblico.
- 36 Occorre, al riguardo, rilevare che dalla formulazione stessa dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 risulta che i ricorsi oggetto della tutela contro le spese eccessivamente onerose sono quelli diretti a contestare decisioni, atti o omissioni «soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva». Un'interpretazione letterale di tale disposizione comporta, quindi, che il suo ambito di applicazione sia circoscritto alle spese inerenti ai soli elementi di una controversia diretti a far valere il diritto del pubblico a partecipare ai processi decisionali, conformemente alle norme specificatamente enunciate

in materia dalla direttiva.

- 37 Tale interpretazione è corroborata da una lettura sistematica dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2011/92.
- 38 Tale direttiva contiene, infatti, non soltanto norme relative all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia, ma anche, più in generale, norme di armonizzazione in materia di valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.
- 39 Inoltre, poiché il legislatore dell'Unione, all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2011/92, rinvia espressamente alle sole disposizioni della stessa direttiva relative alla partecipazione del pubblico, si deve ritenere che il medesimo abbia inteso escludere dalla garanzia contro le spese eccessivamente onerose i ricorsi che si basano su qualsiasi altra norma della suddetta direttiva, e, a maggior ragione, su qualsiasi altra normativa, dell'Unione o degli Stati membri che sia.
- 40 Una tale lettura non è inficiata neppure alla luce dello scopo della direttiva 2011/92, il quale consiste, in particolare, come risulta dai considerando da 19 a 21 della medesima, nel trasporre nel diritto derivato le disposizioni di cui all'articolo 9, paragrafi 2 e 4 della convenzione di Aarhus.
- 41 Tali disposizioni medesime, infatti, al fine di definire l'ambito dei ricorsi che non devono essere eccessivamente onerosi, fanno riferimento ai ricorsi diretti a contestare decisioni, atti o omissioni «soggetti alle disposizioni dell'articolo 6» di tale convenzione, ossia soggetti a determinate regole disciplinanti la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, fatta salva la facoltà per il diritto interno di prevedere diversamente estendendo tale garanzia ad altre disposizioni pertinenti di detta convenzione.
- 42 Pertanto, poiché il legislatore dell'Unione ha soltanto inteso trasporre nel diritto dell'Unione il requisito in base al quale determinati ricorsi non devono essere eccessivamente onerosi, come definito all'articolo 9, paragrafi 2 e 4, della convenzione di Aarhus, qualsiasi interpretazione di tale requisito, conformemente alla direttiva 2011/92, che comporti un'applicazione dello stesso più ampia rispetto ai ricorsi avverso decisioni, atti o omissioni relativi al processo di partecipazione del pubblico definito da tale direttiva deriverebbe da un'interpretazione che va oltre le finalità della normativa medesima.
- 43 Qualora, come nel caso della domanda di autorizzazione che ha portato alla procedura di liquidazione delle spese nel procedimento principale, un ricorso diretto a contestare un procedimento coperto dalla direttiva 2011/92, contenga sia considerazioni giuridiche vertenti su norme relative alla partecipazione del pubblico sia argomenti di altra natura, spetta al giudice nazionale operare, ex æquo et bono e secondo le modalità procedurali nazionali applicabili, la distinzione tra le spese relative all'una o all'altra tipologia di argomentazione, al fine di assicurare che il requisito delle spese non eccessivamente onerose sia garantito per la parte del ricorso che si basa su norme relative alla partecipazione del pubblico.
- 44 Da quanto precede risulta che occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che, quando un ricorrente deduce sia motivi vertenti sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale sia motivi vertenti sulla violazione di altre norme, il requisito in base

al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 si applica alle sole spese inerenti alla parte del ricorso che si fonda sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico.

Sulla quarta e la quinta questione

- 45 Con la quarta e la quinta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se e in quale misura l'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione di Aarhus debba essere interpretato nel senso che, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori che rientrano nel diritto ambientale dell'Unione, il requisito in base al quale taluni procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applichi agli elementi di una controversia che non sarebbero coperti dal medesimo requisito quale risulta, conformemente alla direttiva 2011/92, dalla risposta fornita alla seconda questione e, in caso di risposta affermativa, quali conseguenze ne debba trarre il giudice del rinvio in una controversia come quella di cui al procedimento principale.
- 46 Occorre ricordare che la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sull'interpretazione della convenzione di Aarhus, sottoscritta dalla Comunità e poi approvata con decisione 2005/370, e le cui disposizioni sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 30).
- 47 Mentre il paragrafo 2 dell'articolo 9 di tale convenzione sancisce il diritto al ricorso volto a far rispettare il diritto del pubblico a partecipare al processo decisionale in materia ambientale, il paragrafo 3 del medesimo articolo riguarda, più in generale, il diritto al ricorso del pubblico interessato per contestare atti o omissioni dei privati o delle autorità pubbliche compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.
- 48 Il paragrafo 4 del suddetto articolo, il quale specifica i requisiti che il ricorso deve soddisfare, e in particolare il requisito di non essere eccessivamente oneroso, si applica espressamente sia ai ricorsi di cui al paragrafo 3 sia a quelli di cui, segnatamente, al paragrafo 2.
- 49 Di conseguenza, il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi previsto dalla convenzione di Aarhus deve considerarsi applicabile a una procedura come quella in questione nel procedimento principale in quanto sarebbe volta a contestare, sulla base del diritto ambientale nazionale, un processo di adozione di un'autorizzazione di un progetto.
- 50 Peraltro, come la Corte ha statuito in più occasioni, quando una disposizione di diritto dell'Unione può applicarsi sia a situazioni che rientrano nel diritto nazionale sia a situazioni che rientrano nel diritto dell'Unione, esiste un interesse certo a che, per evitare future divergenze di interpretazione, tale disposizione riceva un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui essa verrà applicata (sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Ne consegue che è trasponibile all'articolo 9, paragrafi 3 e 4 della convenzione di Aarhus l'interpretazione fornita nell'ambito della risposta alla prima questione

quanto all'applicabilità del requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi a un giudizio dinanzi un giudice nazionale nell'ambito del quale viene determinato se possa essere concessa l'autorizzazione a proporre un ricorso.

- 52 Quanto alle conseguenze che deve trarre il giudice nazionale da tale conclusione nella controversia di cui al procedimento principale, occorre ricordare che né il paragrafo 3 né il paragrafo 4 dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus contengono un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso tale da disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 45, e del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14, EU:C:2016:605, punto 50).
- 53 Si deve tuttavia rilevare che tali disposizioni, benché prive di effetto diretto, hanno lo scopo di permettere di assicurare una tutela effettiva dell'ambiente.
- 54 Orbene, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia di modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire tali modalità, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a garantire in ogni caso la tutela effettiva di tali diritti (v., segnatamente, per analogia, sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 47).
- 55 Sotto tale profilo, come risulta da consolidata giurisprudenza, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v., segnatamente, sentenza del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 46).
- 56 Pertanto, non si può immaginare, senza mettere a rischio la tutela effettiva del diritto ambientale dell'Unione, nella specie della direttiva 2011/92 e del regolamento n. 347/2013, di interpretare le prescrizioni dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione di Aarhus in una maniera che renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., per analogia, sentenza dell'8 marzo 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 49).
- 57 Di conseguenza, quando è in discussione l'applicazione del diritto ambientale nazionale, in particolare in riferimento alla realizzazione di un progetto di interesse comune, ai sensi del regolamento n. 347/2013, spetta al giudice nazionale interpretare il diritto processuale interno nella maniera più conforme possibile agli obiettivi enunciati nell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione di Aarhus, di modo che le spese dei procedimenti giurisdizionali non siano eccessivamente onerose.
- 58 Da quanto precede risulta che occorre rispondere alla quarta e alla quinta questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della convenzione di Aarhus deve essere interpretato nel senso che, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale

zionale effettiva nei settori rientranti nel diritto ambientale dell'Unione, il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applica alla parte di un ricorso che non sia coperta dal medesimo requisito, quale risulta, conformemente alla direttiva 2011/92, dalla risposta fornita alla seconda questione, nei limiti in cui il ricorrente tenti con il suddetto ricorso di far rispettare il diritto ambientale nazionale. Tali disposizioni non sono dotate di effetto diretto, ma spetta al giudice nazionale interpretare il diritto processuale interno nella maniera più conforme possibile alle stesse.

Sulla sesta e settima questione

- 59 Con la sesta e la settima questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se uno Stato membro possa derogare al requisito in base al quale le spese di determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerose di cui alla convenzione di Aarhus e alla direttiva 2011/92, qualora un ricorso sia temerario o vessatorio, o qualora manchi un nesso tra l'asserita violazione del diritto ambientale nazionale e un danno all'ambiente.
- 60 Occorre, al riguardo, ricordare che il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi previsto sia dall'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 sia dall'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus, non osta affatto a che i giudici nazionali condannino un ricorrente alle spese. Quanto detto emerge esplicitamente dalla convenzione di Aarhus sulla quale il legislatore dell'Unione deve essere adeguatamente allineato, mentre l'articolo 3, paragrafo 8, di tale convenzione precisa che rimane impregiudicato il potere dei giudici nazionali di esigere un importo ragionevole a titolo di spese processuali in esito ad un procedimento giurisdizionale (v., per analogia, sentenza dell'11 aprile 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punti 25 e 26).
- 61 Il giudice nazionale può dunque tener conto di fattori quali, segnatamente, le ragionevoli probabilità di successo del ricorso o il suo carattere temerario o vessatorio, a condizione che l'ammontare delle spese che il ricorrente deve sopportare non siano irragionevolmente elevate.
- 62 Quanto alla questione se una normativa nazionale che recepisce la convenzione di Aarhus in materia di spese processuali, come la legge del 2011, possa subordinare l'applicazione del requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi all'esistenza di un nesso sufficiente tra l'illegittimità dedotta con riferimento al diritto ambientale nazionale e un danno causato all'ambiente, si può solo rinviare al testo della medesima convenzione.
- 63 Il suddetto requisito si applica, infatti, conformemente al combinato disposto delle disposizioni di cui ai paragrafi 3 e 4 dell'articolo 9 di tale convenzione, ai procedimenti volti a contestare atti o omissioni di privati o di autorità pubbliche «compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».
- 64 Pertanto, le parti contraenti della suddetta convenzione hanno, senza ambiguità, inteso applicare la tutela contro le spese eccessivamente onerose ai ricorsi diretti a far rispettare la legalità ambientale in abstracto, senza subordinare tale tutela alla dimostrazione di un qualsivoglia collegamento con un danno – attuale o, a

fortiori, potenziale – all'ambiente.

- 65 Occorre pertanto rispondere alla sesta e alla settima questione dichiarando che uno Stato membro non può derogare al requisito in base al quale determinati procedimenti non devono essere eccessivamente onerosi previsto dall'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus e dall'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92, quando un ricorso è ritenuto temerario o vessatorio, o in assenza di un nesso tra l'asserita violazione del diritto ambientale nazionale e un danno all'ambiente.

Sulle spese

- 66 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 (Prima Sezione) dichiara:

1) L'articolo 11, paragrafo 4, 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, deve essere interpretato nel senso che il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applica a un giudizio dinanzi a un giudice di uno Stato membro, come quello di cui al procedimento principale, nell'ambito del quale viene determinato se un ricorso possa essere autorizzato durante un procedimento di autorizzazione di un progetto, e ciò a maggior ragione quando detto Stato membro non abbia stabilito in quale fase possa essere presentato ricorso.

2) Quando un ricorrente deduce sia motivi vertenti sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale sia motivi vertenti sulla violazione di altre norme, il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 si applica alle sole spese inerenti alla parte del ricorso che si fonda sulla violazione delle norme relative alla partecipazione del pubblico.

3) L'articolo 9, paragrafi 3 e 4, 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 la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, deve essere interpretato nel senso che, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori rientranti nel diritto ambientale dell'Unione, il requisito in base al quale determinati procedimenti giurisdizionali non devono essere eccessivamente onerosi si applica alla parte di un ricorso che non sia coperta dal medesimo requisito, quale risulta, conformemente alla direttiva 2011/92, dalla risposta fornita al punto 2 del presente dispositivo, nei limiti in cui il ricorrente tenti con il suddetto ricorso di far rispettare il diritto ambientale nazionale. Tali disposizioni non sono dotate di effetto diretto, ma spetta al giudice nazionale interpretare il diritto processuale interno nella maniera più conforme possibile alle stesse.

4) Uno Stato membro non può derogare al requisito in base al quale determinati procedimenti non devono essere eccessivamente onerosi, previsto dall'articolo 9, paragrafo 4, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e dall'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2011/92, quando un ricorso è ritenuto temerario o vessatorio, o in assenza di un nesso tra l'asserita violazione del diritto ambientale nazionale e un danno all'ambiente.

Firme