

Valutazione dell'impatto di taluni progetti pubblici e privati sull'ambiente

Corte di giustizia UE, Sez. VII 9 marzo 2023, in causa C-9/22 - Arastey Sahún, pres.; Passer, est.; Kokott, avv. gen. - NJ, OZ c. An Bord Pleanála ed a.

Ambiente - Direttiva 2001/42/CE - Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente - Articolo 2, lettera a) - Nozione di «piani e programmi» - Articolo 3, paragrafo 2, lettera a) - Valutazione ambientale - Atto non normativo predisposto da un consiglio comunale e da un promotore - Direttiva 2011/92/UE - Valutazione dell'impatto di taluni progetti pubblici e privati sull'ambiente - Articolo 3, paragrafo 1 - Obbligo di individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti e indiretti di un progetto in modo appropriato per ogni singolo caso - Orientamenti ministeriali vincolanti in materia di altezza degli edifici.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU 2001, L 197, pag. 30), nonché dell'articolo 2, paragrafo 1, 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 2011/92»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra NJ e OZ, da un lato, e l'An Bord Pleanála (Agenzia per la pianificazione territoriale, Irlanda) (in prosieguo: l'«agenzia») nonché l'Ireland (Irlanda) e l'Attorney General (procuratore generale, Irlanda), dall'altro, in merito a un progetto di costruzione di alloggi residenziali.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2001/42

3 Ai termini dell'articolo 1 della direttiva 2001/42, intitolato «Obiettivi»:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», è redatto nei termini seguenti:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per «piani e programmi» s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche,

– che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e

– che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

(...)».

5 L'articolo 3 della citata direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», prevede quanto segue:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE [del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40)], (...)

(...)

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.



(...)).».

6 L'articolo 8 della medesima direttiva, intitolato «Iter decisionale», così dispone:

«In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'articolo 7».

Direttiva 2011/92

7 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92 così dispone:

«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 all'articolo 4».

8 L'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva prevede quanto segue:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori:

- a) popolazione e salute umana;
- b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù 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)] e della direttiva 2009/147/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7)];
- c) territorio, suolo, acqua, aria e clima;
- d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;
- e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)».

9 Ai sensi dell'articolo 14, primo comma, di detta direttiva, quest'ultima ha abrogato la direttiva 85/337. Ai sensi del secondo comma di tale articolo, «[i] riferimenti alla direttiva [85/337] si intendono fatti alla [direttiva 2011/92]».

Diritto irlandese

10 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, del Planning and Development Act 2000 (legge del 2000 sulla pianificazione territoriale e sullo sviluppo), nella versione applicabile alla controversia nel procedimento principale (in prosieguo: la «legge del 2000»):

«È compito di un'autorità di pianificazione adottare, nell'ambito delle sue competenze, le misure necessarie alla realizzazione degli obiettivi del piano regolatore».

11 L'articolo 28 della legge del 2000, intitolato «Orientamenti ministeriali», prevede quanto segue:

«(1) Il Ministro può emanare in qualsiasi momento per le autorità di pianificazione degli orientamenti in relazione a una qualsiasi delle loro funzioni ai sensi della presente legge e le autorità di pianificazione devono tener conto di tali orientamenti nell'esercizio delle loro funzioni.

(...)

(1C) Fatta salva la generalità del paragrafo 1, gli orientamenti di cui a tale paragrafo possono contenere prescrizioni specifiche in materia di politica urbanistica cui le autorità di pianificazione, le assemblee regionali e [l'agenzia] devono, nell'esercizio delle loro funzioni, conformarsi.

(2) Se del caso, [l'agenzia] deve tener conto degli orientamenti destinati alle autorità di pianificazione ai sensi del punto 1 nell'esercizio delle sue funzioni.

(...)).».

12 La parte X della legge del 2000, intitolata «Valutazione dell'impatto ambientale», è diretta a recepire la direttiva 2011/92 nell'ordinamento giuridico irlandese e prevede, pertanto, le norme per lo svolgimento di una valutazione dell'impatto ambientale.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Il 25 maggio 2020 il DBTR-SCR1 Fund, a Sub Fund of TWTC Multi-Family ICAV (in prosieguo: il «DBTR»), ha richiesto un permesso per un progetto di edilizia residenziale comprendente 416 unità abitative ripartite in cinque edifici di altezza compresa tra i 2 e i 16 piani, strutture per gli inquilini, spazi aperti comuni, servizi per l'infanzia, spazi commerciali e infrastrutture accessorie nel sito di un'ex fabbrica dismessa, situato nel sud del centro di Dublino (Irlanda).

14 Il 20 agosto 2020 l'ispettore principale per la pianificazione urbanistica dell'agenzia ha raccomandato di respingere la domanda.

15 Con decisione del 14 settembre 2020, l'agenzia ha tuttavia concesso il permesso richiesto, subordinandolo a un elenco di 24 requisiti.

16 Dinanzi al giudice del rinvio, la High Court (Alta Corte, Irlanda), i ricorrenti nel procedimento principale chiedono l'annullamento di tale decisione. Chiedono inoltre di dichiarare che l'articolo 28 della legge del 2000 è invalido in quanto contrario al diritto dell'Unione.

17 A tal riguardo, i ricorrenti nel procedimento principale sostengono, da un lato, che la decisione del 14 settembre 2020 viola la direttiva 2001/42 in quanto si basa sul masterplan della Strategic Development and Regeneration Area (SDRA) 12 – St Teresa’s Gardens and Environs (zona strategica di sviluppo e rivitalizzazione 12, Giardini Santa-Teresa e dintorni) (in prosieguo: il «masterplan»). Infatti, tale masterplan non sarebbe stato oggetto di una valutazione ambientale, nonostante i requisiti derivanti da tale direttiva.

18 Dalla decisione di rinvio risulta che il masterplan è stato elaborato congiuntamente dai consiglieri del DBTR e dal Dublin City Council (consiglio municipale di Dublino, Irlanda) e che è stato adottato da quest’ultimo.

19 D’altra parte, l’elaborazione di un masterplan è espressamente prevista dal Dublin City Development Plan 2016-2022 (piano regolatore di Dublino 2016-2022), il quale dispone, al punto 2.2.8.1, che «[i]l consiglio comunale di Dublino elabora orientamenti per aree specifiche relativamente alle zone strategiche di sviluppo e rivitalizzazione e i principali centri di quartiere, utilizzando (...) masterplan schematici (...)».

20 Inoltre, il giudice del rinvio rileva che, sebbene il masterplan non sia uno strumento giuridico vincolante, esso è tuttavia espressamente previsto da uno strumento vincolante la cui elaborazione è prevista dalla legge del 2000, ossia il piano regolatore di Dublino 2016-2022. In aggiunta, tale piano regolatore è stato oggetto, dal canto suo, di una valutazione ambientale.

21 Infine, dalla decisione di rinvio risulta che il masterplan prevede di autorizzare sviluppi non conformi al suddetto piano regolatore, così da equivalere a una deroga a quest’ultimo, in particolare per quanto riguarda le altezze degli edifici.

22 Dall’altro lato, l’obbligo di legge, previsto all’articolo 28, paragrafo 1C, della legge del 2000, secondo il quale l’agenzia è tenuta a conformarsi agli orientamenti ministeriali, nella fattispecie l’Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) [orientamenti per le autorità di pianificazione relativi alla pianificazione urbana e all’altezza degli edifici (dicembre 2018); in prosieguo: gli «orientamenti del 2018»], e, in particolare, al loro Specific Planning Policy Requirement 3 (requisito specifico di politica di pianificazione territoriale n. 3; in prosieguo: il «requisito specifico n. 3»), violerebbe la direttiva 2011/92.

23 Dal fascicolo a disposizione della Corte si evince che gli orientamenti del 2018 sono stati adottati allo scopo di abbandonare i modelli di sviluppo ad alta intensità energetica e di creare città più miste, dinamiche e sostenibili. A tal fine, al punto 3.1 di tali orientamenti si afferma che, «[i]n relazione alla valutazione delle singole domande di pianificazione e dei ricorsi, secondo la politica del governo l’altezza degli edifici deve essere generalmente aumentata nelle aree urbane opportune. Esiste quindi una presunzione a favore degli edifici di maggiore altezza nel centro delle nostre città o cittadine e in altre aree urbane ben servite dai trasporti pubblici».

24 Il giudice del rinvio rileva quindi che detti orientamenti, che sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42, trovano la loro origine in politiche motivate principalmente, benché non esclusivamente, da considerazioni non ambientali.

25 In tale contesto, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l’articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/4/CE implichi che la nozione di “piani e programmi (...) nonché le loro modifiche (...) che sono elaborati e/o adottati da un’autorità a livello nazionale, regionale o locale (...)” includa un piano o un programma elaborato e/o adottato congiuntamente da un’autorità a livello locale e da un committente del settore privato quale proprietario di terreni adiacenti a quelli di proprietà di un’autorità locale.

2) Se l’articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE implichi che la nozione di “piani e programmi (...) nonché le loro modifiche (...) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative” includa un piano o un programma espressamente previsto da un piano regolatore di un’autorità locale stabilito per legge (piano regolatore adottato in applicazione di una disposizione legislativa) in generale o nel caso in cui il piano regolatore [preveda] che l’autorità locale “elabori orientamenti per aree specifiche relativamente alle zone strategiche di sviluppo e rivitalizzazione (...) mediante gli opportuni meccanismi dei piani locali (...) dei masterplan schematici e dei piani locali di miglioramento ambientale”.

3) Se l’articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE implichi che la nozione di “piani e programmi (...) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CE (...)” includa un piano o un programma che non è di per sé vincolante ma è espressamente previsto da un piano regolatore stabilito per legge, che è vincolante, oppure che propone o prevede nei fatti la modifica di un piano che stato a sua volta oggetto di valutazione ambientale strategica.

4) Se l’articolo 2, paragrafo 1, della [direttiva 2011/92] osti a che l’autorità competente, nell’ambito della procedura di valutazione dell’impatto ambientale, tenga conto di politiche governative obbligatorie, in particolare quelle che non sono fondate esclusivamente su criteri ambientali, in quanto politiche che definiscono, in taluni casi, situazioni in cui il rilascio di un’autorizzazione non deve essere escluso».

Sulle questioni pregiudiziali



Sulle questioni dalla prima alla terza

26 Con le questioni dalla prima alla terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera a), e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 debbano essere interpretati nel senso che un piano rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva quando, in primo luogo, è stato elaborato da un'autorità a livello locale in collaborazione con un committente preso in considerazione da tale piano ed è stato adottato da tale autorità, in secondo luogo, è stato adottato sulla base di una disposizione contenuta in un altro piano o programma e, in terzo luogo, prevede sviluppi diversi da quelli previsti in un altro piano o programma.

27 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, va osservato che tale disposizione definisce «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, quelli che soddisfano le due condizioni cumulative da essa stabilite, ossia, da un lato, che siano elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, livello regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo (prima condizione) e, dall'altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (seconda condizione) (sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, UE:C:2022:102, punto 35 e giurisprudenza citata).

28 Poiché il masterplan è stato adottato dal consiglio comunale di Dublino, che costituisce un'autorità locale, tale prima condizione deve essere considerata soddisfatta nel caso di specie.

29 A tal riguardo, il fatto che tale piano sia stato elaborato congiuntamente dai consiglieri del DBTR e dal consiglio comunale di Dublino è irrilevante, dato che il piano deve essere, conformemente alla formulazione di detta prima condizione, «elaborat[o] e/o adottat[o] da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale».

30 Quanto alla seconda condizione enunciata al punto 27 della presente sentenza, dalla giurisprudenza costante della Corte si evince che devono essere considerati «previsti», ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva 2001/42, i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti ad adottarli nonché la loro procedura di elaborazione. Pertanto, alla luce della finalità dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, che consiste nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, e al fine di preservarne l'effetto utile, un piano o un programma deve essere considerato «previsto» quando esiste nel diritto nazionale una base giuridica particolare che autorizza le autorità competenti a procedere alla sua adozione, anche se tale adozione non ha carattere obbligatorio (sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punto 37 e giurisprudenza citata).

31 Poiché tale disposizione riguarda non solo i piani e i programmi previsti o disciplinati da disposizioni legislative o regolamentari, ma anche quelli previsti o disciplinati da disposizioni amministrative, detta disposizione deve essere interpretata nel senso che essa riguarda, in linea di principio, anche piani adottati sul fondamento di una base giuridica prevista in un altro piano, quale, nel caso di specie, il piano regolatore di Dublino 2016-2022.

32 Come sostiene, in sostanza, la Commissione europea, se i piani e i programmi adottati da autorità a livello nazionale, regionale o locale, come tale piano regolatore, fossero in linea di principio esclusi dalla nozione di «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, gli Stati membri potrebbero facilmente eludere l'obbligo di valutazione ambientale prevedendo in un piano o in un programma, ad esempio, che taluni elementi del quadro che tale piano o programma mira a definire saranno determinati in un altro documento.

33 Inoltre, come rilevato dai ricorrenti nel procedimento principale, secondo l'articolo 15, paragrafo 1, della legge del 2000, è compito delle autorità di pianificazione adottare, nell'ambito delle loro competenze, le misure necessarie alla realizzazione degli obiettivi del piano regolatore.

34 Alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 30 a 32 della presente sentenza, un piano adottato sul fondamento di una base giuridica prevista in un piano come il piano regolatore di Dublino 2016-2022 potrebbe costituire un piano la cui adozione è disciplinata da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, o anche, tenuto conto dell'articolo 15, paragrafo 1, della legge del 2000, un piano previsto da tali disposizioni.

35 Tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare se si possa ritenere che il masterplan sia stato adottato sul fondamento della disposizione di cui al piano regolatore di Dublino 2016-2022 citata al punto 19 della presente sentenza.

36 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, occorre ricordare che, in forza di tale disposizione, una valutazione ambientale deve essere effettuata per tutti i piani e i programmi che soddisfano due condizioni cumulative, ossia essere elaborati per i settori contemplati da tale disposizione (prima condizione) e definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92 (seconda condizione).

37 Poiché il masterplan riguarda i settori della pianificazione territoriale urbana e/o della destinazione dei suoli e poiché tali settori sono contemplati dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, la prima condizione enunciata in tale disposizione risulta soddisfatta.

38 Quanto alla seconda condizione enunciata in tale disposizione, occorre ricordare che la nozione di «piani e

programmi» si riferisce a qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente (sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern, C-300/20, EU:C:2022:102, punto 60 e giurisprudenza citata).

39 Inoltre, la Corte ha ripetutamente dichiarato che la nozione di «piani e programmi» include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, mirando a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale (sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 71 e giurisprudenza citata).

40 Secondo l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42, tale nozione include anche, in linea di principio, modifiche minori dei piani e dei programmi di cui a tale articolo 3, paragrafo 2. Difatti, per quanto riguarda tali modifiche minori, gli Stati membri sono tenuti a determinare se esse possano avere effetti significativi sull'ambiente.

41 Pertanto, detta nozione deve necessariamente includere anche atti che, senza modificare un piano o un programma, consentono tuttavia di derogare a taluni elementi del quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, come definito da tale piano o programma.

42 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2001/42, quest'ultima ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi di tale direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

43 Ebbene, tale obiettivo sarebbe compromesso se fosse possibile derogare al quadro definito da un piano o da un programma che è stato sottoposto a valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, ed è stato elaborato prendendo in considerazione, secondo l'articolo 8 di tale direttiva, gli insegnamenti derivanti da tale valutazione, senza che una siffatta deroga sia soggetta, quantomeno, all'obbligo, derivante dall'articolo 3, paragrafo 3, di detta direttiva, di stabilire se tale deroga possa avere effetti significativi sull'ambiente.

44 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si evince che, prima dell'adozione del masterplan, la futura pianificazione dell'area di cui trattasi nel procedimento principale era stata oggetto del piano regolatore di Dublino 2016-2022 nonché di un piano quadro regolatore, adottato dal consiglio comunale di Dublino nel luglio 2017 e il cui obiettivo era, secondo le sue stesse parole, quello di «tradurre i requisiti e i principi [di tale piano regolatore di Dublino 2016-2022] sulla pianificazione e lo sviluppo [dell'area di cui trattasi nel procedimento principale]».

45 A tal riguardo, il giudice del rinvio precisa, da un lato, che, mentre tale piano quadro conteneva una proposta di parco di 0,2 ettari all'interno di tale area, il masterplan prevede la soppressione di tale spazio pubblico.

46 Dall'altro lato, tale giudice rileva che, sebbene il masterplan non modifichi formalmente il piano regolatore di Dublino 2016-2022, esso prevede di autorizzare sviluppi non conformi a tale piano e di fatto equivarrebbe a una deroga ad esso, in quanto prevede espressamente una serie di sviluppi diversi, in particolare per quanto riguarda l'altezza degli edifici.

47 Elementi del genere possono essere analizzati nel senso che il masterplan costituisce un piano o un programma che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42, a meno che non si ritenga, se del caso, che tali elementi derivino già da altri atti che sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi di tale direttiva, quali gli orientamenti del 2018.

48 Tuttavia, il giudice del rinvio fa altresì osservare che il masterplan non è «di per sé vincolante».

49 Ebbene, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, disposizioni aventi un valore meramente indicativo non soddisfano la seconda condizione menzionata all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42. Per soddisfare tale condizione, esse devono rivestire quanto meno un carattere obbligatorio per le autorità competenti nell'ambito del rilascio di autorizzazioni di progetti [v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e a Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punti 76 e 77].

50 Infatti, solo gli atti di natura obbligatoria possono limitare il margine di manovra di cui dispongono tali autorità e escludere quindi le modalità di attuazione dei progetti che possono risultare più favorevoli all'ambiente, ragion per cui atti di tal genere devono essere sottoposti a una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42.

51 Ne consegue che è solo nell'ipotesi in cui, in base al diritto irlandese, il masterplan fosse vincolante per l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione del progetto di cui trattasi nel procedimento principale, vale a dire, nella fattispecie, l'agenzia, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, che si dovrebbe ritenere, con la riserva menzionata al punto 47 della presente sentenza, che tale piano rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42 e che esso avrebbe quindi dovuto essere soggetto, quanto meno, all'obbligo spettante agli Stati membri in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, di tale direttiva, di determinare se esso possa avere effetti significativi sull'ambiente.

52 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alle questioni dalla prima alla terza dichiarando che l'articolo 2, lettera a), e l'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/42 devono essere interpretati nel senso che un piano rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva qualora, in primo luogo, sia stato elaborato da un'autorità a livello locale in collaborazione con un committente preso in considerazione da tale piano e sia stato adottato da tale autorità, in secondo

luogo, sia stato adottato sulla base di una disposizione contenuta in un altro piano o programma e, in terzo luogo, preveda sviluppi diversi da quelli previsti in un altro piano o programma, a condizione, tuttavia, che abbia almeno carattere obbligatorio per le autorità competenti nel settore del rilascio di autorizzazioni per progetti.

Sulla quarta questione

53 Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2011/92 debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale che impone alle autorità competenti di uno Stato membro, quando decidono di concedere o meno un'autorizzazione per un progetto, di agire conformemente agli orientamenti che richiedono di aumentare, ove possibile, l'altezza degli edifici e che sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42.

54 Nel caso di specie, le ricorrenti nel procedimento principale contestano all'agenzia di aver tenuto conto, nella sua decisione del 14 settembre 2020, degli orientamenti del 2018.

55 Come risulta dal punto 23 della presente sentenza, tali orientamenti mirano, in sostanza, ad aumentare l'altezza degli edifici in talune aree urbane. È in tale contesto che essi prevedono il requisito specifico n. 3, così formulato:

«Costituisce un requisito specifico in materia di politica di pianificazione territoriale il fatto che, quando

(A) 1. il richiedente un permesso di costruire espone il modo in cui una proposta di progetto soddisfa i criteri summenzionati, e

2. la valutazione dell'autorità competente in materia di pianificazione territoriale coincide, tenuto conto dei parametri più ampi di politica strategica e nazionale enunciati nel quadro nazionale di pianificazione territoriale e nei presenti orientamenti,

l'autorità competente in materia di pianificazione territoriale può approvare tale progetto, anche se obiettivi specifici del piano regolatore o del piano locale pertinenti indicano il contrario.

(...).».

56 Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1C, della legge del 2000, le autorità di pianificazione sono peraltro tenute, nell'esercizio delle loro funzioni, a conformarsi a requisiti specifici come tale requisito specifico n. 3.

57 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro possono esistere regole o requisiti al cui rispetto è subordinata la progettazione di progetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/92 e che possono eventualmente escludere talune opzioni, anche quelle più favorevoli, nelle circostanze del caso particolare, all'ambiente.

58 È per questo motivo che la direttiva 2001/42 è stata adottata, come risulta dai lavori preparatori. Infatti, dalla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale [COM(96) 511 final] (GU 1997, C 129, pag. 14) discende che l'adozione della direttiva 2001/42 era motivata, in particolare, dal fatto che l'applicazione della direttiva 85/337 aveva dimostrato che, al momento della valutazione di progetti, erano già stati determinati effetti significativi sull'ambiente sulla base di precedenti misure di pianificazione territoriale e che, di conseguenza, mentre era possibile esaminare tali impatti nel contesto di tale valutazione, non era più possibile tenerne pienamente conto al momento dell'autorizzazione del progetto in questione, per cui era più opportuno esaminare simili impatti già nella fase delle misure preparatorie e tenerne conto in tale contesto.

59 Ebbene, nel caso di specie, come risulta dal punto 24 della presente sentenza, gli orientamenti del 2018 sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42.

60 In secondo luogo, da un lato, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, in tali orientamenti, si sottolinea che, «[p]er sostenere le proposte (...), possono essere richieste valutazioni specifiche e queste possono includere (...) requisiti pertinenti in materia di valutazione ambientale, compresa [la valutazione ambientale strategica ai sensi della direttiva 2001/42], [di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 2011/92], di opportuna valutazione [ai sensi della direttiva 92/43] e di valutazione dell'impatto ecologico, se del caso».

61 Dall'altro lato, non risulta, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare, che l'obbligo previsto all'articolo 28, paragrafo 1C, della legge del 2000, per le autorità di pianificazione, di conformarsi ai requisiti specifici in materia di politica di pianificazione, eventualmente contenuti in orientamenti come quelli di cui trattasi nel procedimento principale, possa interferire, in un modo o nell'altro, con gli obblighi incombenti alle autorità competenti irlandesi in forza della parte X di tale legge, che mira a recepire la direttiva 2011/92 nell'ordinamento giuridico irlandese, e in particolare con l'obbligo di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva di individuare, descrivere e valutare in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui fattori elencati in tale ultima disposizione.

62 Va aggiunto che, in ogni caso, dai termini del requisito specifico n. 3, in cui si afferma che l'autorità di pianificazione territoriale «può» approvare uno sviluppo, sembra emergere che tale requisito non è assoluto e quindi non impone un aumento dell'altezza degli edifici, rispetto all'altezza eventualmente prevista nel piano regolatore applicabile, in ogni caso, circostanza, anche questa, che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

63 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla quarta questione, dichiarando che la direttiva 2011/92 deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale che impone alle autorità competenti di uno Stato membro, quando decidono di concedere o meno un'autorizzazione per un progetto, di agire conformemente agli

orientamenti che richiedono di aumentare, ove possibile, l'altezza degli edifici e che sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42.

Sulle spese

64 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 (Settima Sezione) dichiara:

1) L'articolo 2, lettera a), e l'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente,

devono essere interpretati nel senso che:

un piano rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva qualora, in primo luogo, sia stato elaborato da un'autorità a livello locale in collaborazione con un committente preso in considerazione da tale piano e sia stato adottato da tale autorità, in secondo luogo, sia stato adottato sulla base di una disposizione contenuta in un altro piano o programma e, in terzo luogo, preveda sviluppi diversi da quelli previsti in un altro piano o programma, a condizione, tuttavia, che abbia almeno carattere obbligatorio per le autorità competenti nel settore del rilascio di autorizzazioni per progetti.

2) La 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,

deve essere interpretata nel senso che:

essa non osta ad una normativa nazionale che impone alle autorità competenti di uno Stato membro, quando decidono di concedere o meno un'autorizzazione per un progetto, di agire conformemente agli orientamenti che richiedono di aumentare, ove possibile, l'altezza degli edifici e che sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42.

(Omissis)

