

DIRETTIVA 2001/42/CE SULLA VAS: LA CORTE DI GIUSTIZIA SULLA NOZIONE DI “PIANI E PROGRAMMI”

DI PAOLO BERTOLINI E NAJWA HAMIDALLAH

Corte di Giustizia (Settima Sezione) 9 marzo 2023, Causa C-9/22 – pres. M.L. Arastey Sahún, est. F. Biltgen e J. Passer – avv. gen. J. Kokott.

Un piano rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, lettera a), e dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/42/CE 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.

La direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, 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, nel caso in cui tali orientamenti sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva 2001/42/CE.

La decisione in commento, emessa dalla Corte di Giustizia UE nell'ambito di un rinvio pregiudiziale promosso dalla High Court irlandese, si concentra sulla interpretazione della nozione di “piani e programmi” da assoggettare ad una valutazione ambientale qualora per gli stessi sia previsto un significativo impatto ambientale.

Più precisamente, la decisione in commento ha affrontato quattro questioni pregiudiziali vertenti 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 (“**Direttiva 2001/42**”), concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, 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, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (“**Direttiva 2011/92**”).

I profili fattuali

Il caso da cui trae origine la sentenza in commento riguarda un contenzioso avviato nell’ordinamento irlandese a seguito di una richiesta di rilascio di un permesso di costruire per un progetto di edilizia residenziale comprendente 416 unità abitative ripartite in cinque edifici di altezza compresa tra i 2 e i 16 piani, nonché 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.

Mentre l’ispettore principale per la pianificazione urbanistica dell’Agenzia per la Pianificazione Territoriale irlandese (l’“**Agenzia**”) raccomandava la reiezione della richiesta di rilascio del permesso di costruire, esso è stato, invece, concesso dall’Agenzia (subordinandolo ad un elenco di 24 requisiti). I ricorrenti nel procedimento principale hanno impugnato la decisione dell’Agenzia sostenendo che essa era stata assunta sulla base del masterplan della “zona strategica di sviluppo e rivitalizzazione 12”, il quale non sarebbe stato oggetto di una valutazione ambientale, in violazione dei principi di cui alla Direttiva 2001/42.

Il masterplan citato era stato espressamente previsto da uno strumento vincolante, ovvero il piano regolatore di Dublino 2016-2022 (il quale era stato oggetto di una valutazione ambientale). Tuttavia, il masterplan prevedeva di autorizzare sviluppi non conformi al suddetto piano regolatore, equivalendo, pertanto, ad una deroga a quest’ultimo, in particolare per quanto riguarda le altezze degli edifici.

Infine, sulla base della normativa interna irlandese (articolo 28, paragrafo 1C, del Planning and Development Act 2000), occorre considerare che l’Agenzia era tenuta a conformarsi agli orientamenti ministeriali. A tal proposito, sussistevano degli orientamenti per le autorità di pianificazione relativi alla pianificazione urbana e all’altezza degli edifici del dicembre 2018, già sottoposti a valutazione ambientale ai sensi della Direttiva 2001/42. In particolare, il punto 3.1 del requisito specifico di politica di pianificazione ambientale n. 3 prevedeva una presunzione a favore degli edifici di maggiore altezza nel centro delle città e in altre aree urbane ben servite dai trasporti pubblici.

Le questioni sottoposte al vaglio della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia ha trattato congiuntamente le prime tre questioni pregiudiziali vertenti sull’interpretazione degli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera a) della Direttiva 2001/42, esprimendosi come segue.

Innanzitutto, la Corte di Giustizia ha chiarito che devono essere compresi nella nozione di “piani e programmi” di cui all’articolo 2, lettera a), della Direttiva 2001/42¹, quelli che soddisfano le due condizioni cumulative stabilite dalla suddetta direttiva: (i) da un lato devono essere 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, dall’altro lato, (ii) devono essere previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Nel caso di specie, la prima condizione risulta soddisfatta in quanto il masterplan è stato adottato dal consiglio comunale di Dublino che costituisce, appunto, un'autorità locale; la seconda condizione potrebbe risultare soddisfatta in considerazione del fatto che il masterplan è stato adottato sul fondamento di una base giuridica prevista dal piano regolatore di Dublino. Invero, la disposizione di cui all'articolo 2, lettera a), della Direttiva 2001/42, non include solamente piani e programmi previsti o disciplinati da disposizioni legislative o regolamentari, bensì anche quelli previsti o disciplinati da disposizioni amministrative.

Con riferimento, invece, all'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della Direttiva 2001/42, la Corte ha sottolineato che in forza di tale disposizione, una valutazione ambientale deve essere effettuata per tutti i piani e i programmi che soddisfano due condizioni cumulative: (i) essere elaborati per i settori contemplati da tale disposizione, e (ii) definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva 2011/92.

Per quanto riguarda il caso sottoposto al vaglio della Corte di Giustizia, quest'ultima ha ritenuto come la prima condizione enunciata fosse soddisfatta considerato che il masterplan riguarda i settori della pianificazione territoriale urbana e/o della destinazione dei suoli. Con riferimento alla seconda condizione, invece, la nozione di piani e programmi includerebbe non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, mirando a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette a una valutazione ambientale. Più precisamente, tale nozione includerebbe altresì modifiche minori dei piani e dei programmi e, pertanto, rientrerebbero atti che, senza modificare un piano o un programma, consentirebbero di derogare ad alcuni elementi del quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva 2011/92.

A tale proposito, la Corte di Giustizia correttamente chiarisce che 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 sarebbe compromesso qualora fosse possibile derogare al quadro definito da un piano o da un programma sottoposto a valutazione ambientale, ai sensi della Direttiva 2001/42.

Con riferimento a tale profilo, la Corte di Giustizia evidenzia come il masterplan prevedesse di autorizzare sviluppi non conformi al piano regolatore di Dublino 2016-2022. Pertanto, esso equivarrebbe potenzialmente a una deroga al medesimo.

Ciò che tuttavia la Corte di Giustizia rileva è che, ai fini del pieno soddisfacimento della seconda condizione prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della Direttiva 2001/42, è necessario che le prescrizioni di un piano rivestano carattere obbligatorio per le autorità competenti nell'ambito del rilascio di autorizzazioni per la realizzazione di progetti. Ad avviso della Corte, l'eventuale profilo di obbligatorietà del masterplan deve essere tuttavia verificato dal giudice del rinvio rappresentando una questione da valutare sulla base del diritto irlandese.

Per quanto concerne, invece, la quarta questione, essa riguarda il rapporto tra la Direttiva 2011/92 e la normativa nazionale che imponeva alle autorità irlandesi di agire, nell'ambito del procedimento per il rilascio di un'autorizzazione, conformemente agli orientamenti ministeriali del 2018 che richiedono di aumentare, ove possibile, l'altezza degli edifici.

La Corte di Giustizia evidenzia in primo luogo che gli orientamenti ministeriali del 2018 sono stati oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della Direttiva 2001/42.

In secondo luogo, sulla base della formulazione del requisito specifico n. 3 degli orientamenti ministeriali del 2018 emerge che tali orientamenti non impongono un obbligo relativo all'aumento dell'altezza degli edifici eventualmente prevista nel piano regolatore applicabile, conferendo alle autorità competenti una mera facoltà.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, la Corte di Giustizia ha risposto all'ultima questione sancendo che la Direttiva 2011/92 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale che impone alle autorità competenti di uno Stato membro, nella valutazione del rilascio o meno di una specifica autorizzazione per un progetto, di agire conformemente a degli orientamenti che richiedono di aumentare, ove possibile, l'altezza degli edifici, qualora tali orientamenti siano già stati oggetto di una precedente valutazione ambientale ai sensi della Direttiva 2001/42.

¹ In merito alla VAS dei piani si rinvia a C. GALDENZI, F. BOEZIO, *I "piani e programmi" da non sottoporre obbligatoriamente a VAS* in questa Rivista.