

**Causa C-727/22**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

25 novembre 2022

**Giudice del rinvio**

Supreme Court (Irlanda)

**Data della decisione di rinvio:**

24 novembre 2022

**Ricorrente:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Resistenti:**

Government of Ireland

Minister for Housing, Planning and Local Government

Ireland

Attorney General

---

**SUPREME COURT (CORTE SUPREMA)**

[*omissis*]

**NELLA CAUSA RELATIVA ALL'ARTICOLO 267 DEL TRATTATO SUL  
FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E AL RINVIO  
PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE  
EUROPEA**

[*omissis*]

[*omissis*] [composizione del Collegio]

**TRA**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**RICORRENTE**

**E**

**THE GOVERNMENT OF IRELAND**

**MINISTER FOR HOUSING,**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL**

**RESISTENTI**

**ORDINANZA DI RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI  
GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 24 NOVEMBRE 2022 AI  
SENSI DELL'ARTICOLO 267 DEL TRATTATO**

Considerato che il ricorso, depositato dalla ricorrente il 4 gennaio 2022, per mezzo di impugnazione avverso la sentenza della Court of Appeal (Corte d'appello) [omissis] del 26 novembre 2021 e l'ordinanza del 7 dicembre 2021 con cui è stato respinto il ricorso della ricorrente avverso la sentenza e l'ordinanza della High Court (Alta Corte) [omissis] del 24 aprile 2020 e l'ordinanza del 13 maggio 2020 con cui è stata respinta l'istanza della ricorrente del 16 maggio 2018 volta ad ottenere «Orders of certiorari» (ordinanze di annullamento), per mezzo di un ricorso giurisdizionale, per l'annullamento della decisione del Governo irlandese del 16 febbraio 2018, riconfermata da una successiva decisione del 29 maggio 2018, di adozione del National Planning Framework (Quadro di pianificazione nazionale) e del National Development Plan (Piano di sviluppo nazionale) e di altri provvedimenti correlati, volto ad ottenere un'ordinanza di annullamento delle suddette sentenze e ordinanze per i motivi indicati nel suddetto ricorso, è stato presentato per la trattazione dinanzi a questo Collegio il 18 e 19 luglio 2022

[omissis]

[omissis] [elementi procedurali di diritto nazionale]

Considerato altresì [omissis] che secondo questo Collegio la definizione delle questioni controverse eme tra le parti nell'ambito della presente domanda sembra sollevare questioni relative alla corretta interpretazione di talune disposizioni del diritto dell'Unione europea, in particolare i requisiti 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, (direttiva sulla valutazione ambientale strategica) (in prosieguo: la «direttiva VAS», o la «Direttiva»)

**QUESTO COLLEGIO HA DECISO DI SOTTOPORRE** alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni:

1: Se l'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), debba essere interpretato nel senso che una misura adottata dall'organo esecutivo di uno Stato membro, non in forza di un obbligo legislativo o amministrativo, e nemmeno in forza di un atto regolamentare, amministrativo o legislativo, possa costituire un piano o un programma cui si applica la Direttiva, qualora il piano o il programma così adottato definisca un quadro di riferimento per la concessione o il diniego dell'autorizzazione a valle e soddisfi quindi il criterio di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della Direttiva.

2a): Se l'articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafi 8 e 9, della direttiva VAS, debba essere interpretato nel senso che un piano o un programma che contenga disposizioni specifiche, seppur descritte come «indicative», sulla ripartizione di fondi per la realizzazione di determinati progetti infrastrutturali al fine di sostenere la strategia di sviluppo territoriale di un altro piano, che a sua volta costituisce la base della strategia di sviluppo territoriale a valle, possa rappresentare esso stesso un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS.

2b): In caso di risposta affermativa alla questione sub 2a), se il fatto che un piano sia finalizzato alla ripartizione di risorse implichi che esso debba essere trattato come un piano di bilancio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8.

3a): Se l'articolo 5 e l'allegato 1 della direttiva VAS debbano essere interpretati nel senso che, quando è richiesta una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, il rapporto ambientale ivi previsto, una volta individuate alternative ragionevoli a un'opzione prescelta, debba effettuare una valutazione dell'opzione prescelta e delle alternative ragionevoli su base comparabile.

3b): In caso di risposta affermativa alla questione sub 3a), se il requisito della Direttiva sia soddisfatto qualora le alternative ragionevoli siano valutate su base comparabile prima di selezionare l'opzione prescelta, successivamente sia valutato il progetto di piano o programma e una valutazione VAS più completa venga effettuata in un secondo momento solo in relazione all'opzione prescelta.

**E DISPONE** la sospensione del presente procedimento d'impugnazione in attesa che la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronunci in via pregiudiziale su dette questioni o fino a che intervenga una nuova ordinanza.

[omissis]

[omissis] [firme]

[omissis]

**LA SUPREME COURT (CORTE SUPREMA)**

[omissis]

[omissis] [Composizione del collegio e ripetizione delle parti]

**Ordinanza di rinvio del 24 novembre 2022**

- 1 Con sentenza del 9 novembre 2022 [omissis], la Supreme Court (Corte suprema) ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tre questioni relative all'interpretazione della [omissis] [direttiva VAS], recepita nell'ordinamento irlandese dall'European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004» [regolamento del 2004 attuativo della normativa delle Comunità europee (valutazione ambientale di determinati piani e programmi) (SI 435/2004)] e dall'European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 (SI 200/2011) [regolamento del 2011 attuativo della normativa delle Comunità europee (valutazione ambientale di determinati piani e programmi) (modifica) (SI 200/2011)].
- 2 La domanda sorge nell'ambito di un ricorso che si oppone alle due parti del «Project Ireland 2040» («Progetto Irlanda 2040»), adottato dal governo irlandese il 16 febbraio 2018 e «riconfermato» da una successiva decisione del governo del 29 maggio 2018. Il Progetto Irlanda comprende due piani, il National Planning Framework (quadro di pianificazione nazionale; in prosieguo, ove opportuno: l'«NPF») e il National Development Plan (piano di sviluppo nazionale; in prosieguo, ove opportuno: l'«NDP»).
- 3 La contestazione verte sulla validità dell'adozione dei due piani a causa dell'asserita inosservanza delle prescrizioni della direttiva VAS. Per quanto riguarda l'NPF, è stato sostenuto che l'analisi delle alternative ragionevoli, come richiesto dalla Direttiva, era insufficiente.
- 4 Si pone una questione preliminare di natura logica: se l'NPF e/o l'NDP siano un «piano o programma» nell'accezione della Direttiva o se rientrino nel suo ambito di applicazione. I resistenti hanno sostenuto che, sebbene l'NPF sia stato valutato ai fini della direttiva VAS, ciò non è avvenuto in ottemperanza a un obbligo legale. Separatamente, dette parti sostengono che l'NDP, in quanto «politica di bilancio», è escluso, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo [8], dall'ambito di applicazione della direttiva VAS.
- 5 La pubblicazione del Progetto Irlanda 2040 è descritta nella prefazione come la creazione di un piano unificato e coerente per l'uso e lo sviluppo del territorio all'interno del Paese, ed è stata descritta [omissis] dalla High Court (Alta Corte) [omissis] come «una strategia macro territoriale che delinea gli obiettivi generali di sviluppo per il Paese per il periodo fino al 2040».

- 6 La prefazione all'NPF lo descrive come «un quadro di pianificazione per guidare gli investimenti negli interventi nei prossimi anni» che stabilisce «obiettivi nazionali e principi chiave cui seguiranno approfondimenti e piani dettagliati». Esso non fornisce espressamente i dettagli per ogni parte del paese, ma piuttosto «conferisce a ciascuna regione il potere di governare la pianificazione e lo sviluppo delle proprie comunità» e contiene «una serie di obiettivi nazionali e di principi chiave cui seguiranno approfondimenti e piani dettagliati». La prefazione prevede anche che il documento sia «accompagnato» dall'NDP, descritto come una «strategia decennale per investimenti pubblici in conto capitale di quasi 116 miliardi di euro».
- 7 La bozza dell'NPF, accompagnata dal Rapporto Ambientale VAS preparato da RPS Consultants, è stata pubblicata il 26 settembre 2017.
- 8 L'NPF è stato pubblicato insieme al National Development Plan, un piano di investimenti per garantire e sostenere l'attuazione fornendo investimenti in conto capitale, parte dei quali era rappresentato da un fondo dedicato di 3 miliardi di euro per la riqualificazione e lo sviluppo delle aree urbane e rurali, in quanto stabilisce le modalità della messa a disposizione dei finanziamenti per taluni progetti considerati essenziali per il raggiungimento dei risultati strategici individuati nell'NPF. L'NDP individua le principali opere infrastrutturali che propone di finanziare, come infrastrutture ferroviarie, stradali e aeroportuali. Il documento non si occupa di considerazioni di pianificazione o sviluppo.

**La prima questione e le conclusioni di questo Collegio: il National Planning Framework**

- 9 Per richiedere una valutazione ai sensi della direttiva VAS, un piano o un programma deve soddisfare i requisiti di soglia di cui all'articolo 2, lettera a). Le argomentazioni presentate a questo Collegio riguardavano la questione se l'NPF fosse un piano o un programma:
 

«(...) elaborat[o] e/o adottat[o] da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predispost[o] da un'autorità per essere approvat[o], mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e — (...) previst[o] da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».
- 10 Laddove è stato stabilito che l'NPF richiedeva una valutazione 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 (in prosieguo: la «direttiva Habitat»), si è accettato che l'NPF soddisfaceva i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VAS. I resistenti sostengono che l'NPF non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva VAS, in quanto non è un piano o un programma di cui all'articolo 2, lettera a).
- 11 Questo Collegio ha concluso che il governo ha adottato l'NPF con una decisione esecutiva in virtù del potere conferitogli dall'articolo 28.2 della Costituzione. Si

tratta di un potere autonomo e direttamente esecutivo, il cui esercizio non dipende in alcun modo dall'autorità legislativa e per il quale non è necessario alcun atto legislativo. Questo Collegio ha ritenuto che, almeno sotto l'aspetto testuale della Direttiva, un documento di tale natura elaborato dal governo non possa considerarsi come rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, lettera a), della Direttiva.

- 12 In secondo luogo, questo Collegio ha rilevato che l'adozione dell'NPF non è disciplinata da alcuna disposizione legislativa o regolamentare, né esiste alcuna disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che stabilisca chi possa adottare un siffatto piano e la procedura di elaborazione della misura, fatta eccezione per le procedure che richiedono la pubblicazione dopo l'adozione del piano.
- 13 Certamente si può dire quindi che l'NPF è stato elaborato o adottato da un'autorità a livello nazionale ai sensi dell'articolo 2, lettera a), quarta e quinta riga, della Direttiva, in quanto il governo è ovviamente un organo di tale natura. Tuttavia, data la natura autonoma del potere esecutivo conferito al governo dall'articolo 28.2, non si può sensatamente affermare che l'elaborazione o l'adozione dell'NPF sia stata «previst[a] da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», anche ammettendo l'interpretazione estensiva del termine «previsti» presente nelle sentenze del 25 giugno 2020, A e a. (impianti eolici di Aalter e Nevele), (C-24/19, EU:C:2020:503) e del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern/Landkreis Rosenheim, (C-300/20, EU:C:2022:102). In particolare, nel caso di specie non esiste «una base giuridica particolare che autorizza le autorità competenti a procedere alla sua applicazione, anche se tale applicazione non ha carattere obbligatorio»: v. sentenza Bund Naturschutz in Bayern, punto 37.
- 14 Tuttavia, questo Collegio ha osservato che, nella formulazione della sentenza Bund Naturschutz in Bayern, la «base giuridica» per l'adozione dell'NPF potrebbe essere considerata come il potere esecutivo del governo, che agisce collegialmente, derivante dalla Costituzione.
- 15 Questo Collegio ha poi rilevato che l'NPF era destinato a influenzare taluni dei criteri per il rilascio dell'autorizzazione a sviluppare progetti individuali e, in virtù di alcune disposizioni legislative, le disposizioni dell'NPF devono essere tenute in considerazione nell'adozione da parte degli enti locali di un piano di sviluppo o di un piano locale ciò che, a sua volta, incide sul processo decisionale a livello locale nella richiesta di autorizzazione per i progetti. Pertanto, questo Collegio ha ritenuto che l'NPF senza dubbio ha, ed è destinato ad avere, effetto sul processo decisionale a valle.
- 16 Questo Collegio ha constatato che l'NPF è un documento quadro, soprattutto in considerazione delle sue finalità e dei suoi effetti. All'interno del documento sono presenti le scelte operate in merito all'opportunità, ad esempio, di costruire abitazioni lungo le strade rurali, e ai fini della strategia generale di uso del territorio per l'edilizia abitativa. Detto quadro di riferimento incide in ultima

analisi sulle scelte operate a livello regionale, locale e sulla concessione di autorizzazioni per i progetti. Talune altre opzioni, come lo sviluppo di nuove città o grandi agglomerati urbani, o lo sviluppo di corridoi verso le regioni, sono precluse dalle scelte ad alto livello ivi operate.

- 17 Questo Collegio è consapevole del fatto che il criterio per stabilire se l'adozione di un piano o di un programma sia «previst[a]» non deve essere interpretato come una misura nazionale, ma a essa deve piuttosto essere attribuito il suo significato autonomo nel diritto europeo. La giurisprudenza della CGUE depone per un approccio interpretativo estensivo dell'ambito di applicazione della Direttiva, e ciò suggerisce che il termine non abbia una valenza normativa, come l'interpretazione letterale del termine nella lingua inglese («required») potrebbe altrimenti indicare, ma che sia invece più simile a «regulated» («disciplinati»).
- 18 Questo Collegio ha riconosciuto che il fatto che l'NPF è stato adottato su base facoltativa non sia dirimente, in quanto un siffatto criterio non sarebbe in grado di soddisfare la diversità delle situazioni o le ampie pratiche delle autorità nazionali. Questo Collegio è parimenti consapevole che dalla giurisprudenza risulta che la Corte di giustizia non adotta una visione restrittiva del termine «previsti» di cui all'articolo 2, lettera a), secondo trattino, e che tale termine non può essere letto come se si trattasse di una disposizione di legge nazionale emanata in virtù di un requisito obbligatorio.
- 19 Data l'interpretazione estensiva che la CGUE ha già dato dell'articolo 2, lettera a), nelle sentenze A e a. (impianti eolici di Aalter e Nevele) e Bund Naturschutz in Bayern, non si può escludere la remota possibilità che questo Collegio prenda in considerazione un'interpretazione diversa di detta espressione («previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative»), anche se, nel contesto del diritto costituzionale nazionale, il potere esecutivo del governo – nella fattispecie, di pianificare lo sviluppo futuro – discendente dalla Costituzione non può essere considerato di carattere legislativo, regolamentare o amministrativo.
- 20 Questo Collegio è un organo giurisdizionale di ultima istanza ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE. Alla luce della decisione della CGUE nella sentenza Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punto 51) in merito alla portata di tale dovere, questo Collegio non può affermare che il problema posto sia così chiaro da poter giungere agevolmente a una propria conclusione su detta questione.
- 21 Questo Collegio ha ritenuto che la risposta alla suddetta questione sull'ambito di applicazione della direttiva VAS non sia acte clair, soprattutto alla luce dello scopo della Direttiva, insieme ai principi di cui all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali, che hanno prescritto un livello elevato di protezione dell'ambiente, e agli obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente e dei principi dello sviluppo sostenibile.

- 22 In nessuna circostanza la Corte di giustizia ha stabilito quale sia l'approccio corretto all'ambito di applicazione della direttiva VAS nel caso in cui un piano o un programma sia adottato da un organo esecutivo dello Stato senza alcun requisito legislativo o regolamentare per la sua adozione, ma detto piano o programma intende avere, e ha, in base alle disposizioni legislative nazionali, un'incidenza potenziale e a valle sul processo decisionale a livello locale e regionale e in relazione all'autorizzazione per un progetto specifico. Si prende atto dell'approccio interpretativo ampio sostenuto dalla CGUE, ma esso non fornisce una risposta chiara alla questione posta, alla luce dell'ampio uso del potere esecutivo del governo per pianificare lo sviluppo futuro del paese.
- 23 Si propone quindi che la prima questione da porre sia formulata come segue:
- [omissis] [ripetizione della prima questione]

**Il problema e le conclusioni di questo Collegio sulla seconda questione: il National Development Plan**

- 24 L'NDP indica come sua finalità la definizione di «priorità di investimento che sosterranno la riuscita dell'attuazione dell'NPF», si presenta come un «piano finanziario e di bilancio», e stabilisce espressamente che esso non fa parte di un processo di pianificazione concreto, ma è «pienamente integrato con l'approccio in materia di pianificazione territoriale adottato nel National Planning Framework», in quanto stabilisce come si renderanno disponibili i finanziamenti per taluni progetti considerati essenziali per il raggiungimento dei risultati strategici individuati nell'NPF.
- 25 L'NDP individua le principali opere infrastrutturali che propone di finanziare, come infrastrutture ferroviarie, stradali e aeroportuali.
- 26 Le parti avevano concordato di includere nel ricorso la questione separata se l'NDP rientrasse nell'ambito della direttiva VAS per il motivo che si trattava di un piano di bilancio. La High Court (Alta Corte) e la Court of Appeal (Corte d'Appello) hanno riconosciuto che l'NDP rientrava perfettamente nelle esenzioni della direttiva VAS e che non costituiva un piano o un programma a cui si applicava la Direttiva.
- 27 La questione che si pone è se, poiché l'NDP prevede, in alcuni casi, disposizioni piuttosto specifiche per sostenere la realizzazione di alcuni obiettivi strategici individuati nell'NPF attraverso quella che è stata definita una ripartizione «indicativa» di risorse per progetti infrastrutturali su larga scala, tutti espressamente individuati come compatibili e di supporto agli obiettivi dell'NPF, l'NDP debba essere valutato ai sensi della direttiva VAS. I piani sono collegati e insieme definiscono il quadro di riferimento, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, per promuovere la strategia di sviluppo territoriale prevista dall'NPF.

- 28 La ricorrente sostiene che, sebbene l'NDP sia descritto come un piano finanziario o di bilancio, e per questo motivo non rientrerebbe nella direttiva VAS, avrebbe dovuto essere sottoposto a valutazione ai sensi della direttiva VAS perché è stato sviluppato assieme all'NPF con il quale ha riferimenti incrociati, ed è il piano per mezzo del quale si intende realizzare le infrastrutture descritte nell'NPF. Inoltre, si sostiene che, poiché l'NDP effettua scelte strategiche in merito ai tipi di progetti, ad esempio per la connettività si preferisce la strada alla ferrovia, e prevede la ripartizione di risorse per raggiungere tale obiettivo, l'effetto dell'NDP è quello di precludere una ripartizione alternativa delle risorse per gli interventi strategici. Si sostiene che il livello di integrazione con l'NPF implica che l'NDP non può essere trattato come un piano di bilancio a sé stante e che esso è complementare all'NPF sotto profili sostanziali.
- 29 Poiché non esiste alcuna disposizione legislativa o regolamentare che prescriva l'elaborazione e l'adozione dell'NDP, i resistenti affermano che esso non può considerarsi un piano o un programma ai fini della direttiva VAS. Essi affermano inoltre che si tratta di un piano puramente di bilancio ed è quindi esente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, della Direttiva.
- 30 La Court of Appeal (Corte d'appello) ha ritenuto che l'NDP non rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva VAS perché non soddisfaceva i requisiti dell'articolo 3 e perché era stato escluso in quanto piano di bilancio. Essa non ha affrontato la questione che ora sorge, se i vari progetti specificamente identificati, tra cui progetti stradali specifici, nuovi interventi stradali o il miglioramento o la riqualificazione di strade rurali, che non sono stati identificati nell'NPF, richiedano una valutazione ambientale. La Court of Appeal (Corte d'appello) ha osservato tutti i progetti individuali di siffatta natura sono comunque soggetti al processo di pianificazione e all'opportuna valutazione nonché alla Valutazione di Impatto Ambientale e alla valutazione degli habitat per la flora e la fauna protette, come già richiesto dal diritto dell'Unione.
- 31 La questione se l'NDP sia un piano di bilancio e, pertanto, esente ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 8 e 9, è una questione distinta da quella sollevata supra, e questo Collegio ha osservato che la CGUE nella sentenza *Bund Naturschutz in Bayern*, ha rilevato che il requisito di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della Direttiva:
- «(...) deve pertanto essere considerato soddisfatto se tale piano o programma stabilisce un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più di tali progetti, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative di tali progetti, o la ripartizione delle risorse connesse a tali progetti».
- 32 Poiché l'NDP prevede la ripartizione delle risorse per progetti infrastrutturali specifici, in particolare per progetti stradali individuati e per il potenziamento di

progetti ferroviari esistenti, la questione è se l'NDP stabilisca criteri e regole dettagliate per il rilascio dell'autorizzazione e l'attuazione di tali progetti.

- 33 È vero che l'NDP non crea un contesto vincolante o limitante all'interno del quale deve essere presa in considerazione l'autorizzazione per i progetti, ma prevede regole espresse e specifiche per le reti stradali e il potenziamento delle reti ferroviarie specificate nel piano, e in tal senso preclude l'autorizzazione o il consenso per i progetti a valle che dipenderanno dall'esistenza e dall'ubicazione di tali strade individuate, anche se su una mappa in scala ridotta, ma comunque individuate per ubicazione e percorso di massima. Non si può dire che l'NDP stabilisca regole e criteri, al più fissa un quadro generale che potrebbe a tempo debito limitare il luogo di attuazione o i parametri precisi dei progetti.
- 34 L'approccio corretto a tale questione sarà probabilmente influenzato dalla risposta alla richiesta di chiarimenti sull'ambito di applicazione della Direttiva, ma si pone un'ulteriore questione riguardo all'NDP, ossia se il fatto che l'NDP è stato adottato a sostegno dell'NPF sia una base sufficiente per considerarlo come un piano o un programma che richiede a sua volta una valutazione ambientale strategica, nonostante esso sia un piano inquadrato come piano finanziario o di bilancio.
- 35 Questo Collegio chiede chiarimenti che contribuiscano a rispondere a tale ulteriore questione, la risposta alla quale non costituisce un *acte clair*, relativamente alla sovrapposizione o interconnessione tra i due piani, ossia se un piano o un programma che preveda specificamente la ripartizione di fondi per la realizzazione di determinati progetti infrastrutturali al fine di sostenere la strategia di sviluppo territoriale di un altro piano possa essere esso stesso un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS, o se il fatto che un piano che abbia come obiettivo la ripartizione di risorse debba essere trattato come un piano di bilancio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8.
- 36 Questo Collegio propone quindi di sottoporre una seconda questione nei seguenti termini:
- [omissis]
- [omissis] [ripetizione della seconda questione]

**Terza questione e conclusione di questo Collegio: la valutazione delle alternative**

- 37 La seconda parte del ricorso riguarda la metodologia adottata dai resistenti nella valutazione dell'NPF e la sua conformità con l'approccio previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, e dall'allegato I della Direttiva, se applicabile.
- 38 La valutazione ambientale è stata effettuata nel capitolo 7 del documento «Strategic Environmental Assessment Environmental Report - Ireland 2040: The National Planning Framework» (Rapporto ambientale di valutazione strategica -

Irlanda 2040: il quadro di pianificazione nazionale; in prosieguo: il «rapporto ambientale»), che ha individuato cinque alternative ragionevoli per un quadro di pianificazione strategica generale. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della Direttiva, ciascuna delle cinque alternative ragionevoli doveva essere descritta, individuata e valutata.

- 39 Le opzioni sono state poi valutate all'interno di una matrice che utilizzava gli indicatori «più» e «meno» per ciascuna delle sei opzioni. L'approccio prescelto è stato quello della crescita macro-territoriale, in quanto prevedeva chiarezza a livello regionale, concentrazione verso le città e alcuni insediamenti più estesi di importanza regionale, crescita contenuta e riduzione dell'espansione incontrollata, nonché progressiva realizzazione di infrastrutture con l'avvio di alcune infrastrutture fondamentali per attirare gli investimenti. Le ragioni della scelta di questa opzione sono state illustrate nel rapporto ambientale.
- 40 L'opzione prescelta è stata esaminata in dettaglio nel Capitolo 8 e valutata per i suoi possibili effetti ambientali; il Capitolo 9 ha trattato le possibili misure di mitigazione per compensare eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente derivanti dall'adozione di tale scelta.
- 41 La questione relativa alla valutazione delle alternative ragionevoli, affrontata nel ricorso dinanzi a questo Collegio, riguarda il fatto se le alternative ragionevoli siano state sufficientemente individuate, descritte e valutate su una base corretta rispetto all'analisi effettuata in relazione all'opzione prescelta. La Court of Appeal (Corte d'appello) ha concluso che la suddetta valutazione soddisfaceva i requisiti della Direttiva.
- 42 La ricorrente sostiene che, una volta che una serie di opzioni è stata espressamente ritenuta ragionevole, esse dovevano essere valutate allo stesso livello e sulla stessa base dell'opzione prescelta, e che tale è il mezzo con cui deve essere condotta una valutazione, descritta dalla ricorrente come «comparabile». La ricorrente sostiene che le cinque alternative ragionevoli dovevano tutte essere valutate con lo stesso livello di controllo e sulla stessa base riservata all'opzione prescelta, che tale è l'approccio previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, e il mezzo corretto con cui è possibile effettuare un confronto adeguato tra dette alternative.
- 43 In base a una semplice analisi quantitativa, la ricorrente sottolinea il fatto che le 57 pagine di testo del Capitolo 8, che contenevano l'analisi dell'opzione prescelta, sono molto diverse dalla breve descrizione narrativa e dalle matrici grezze presenti nel Capitolo 7 per valutare e descrivere le alternative ragionevoli.
- 44 I resistenti propendono per un approccio iterativo, in modo che, pur dovendo effettuare una valutazione delle alternative ragionevoli e dell'opzione prescelta, il livello di controllo dipenda dalla relativa fase del processo in cui essa viene effettuata. I resistenti sostengono che la valutazione dei probabili effetti ambientali significativi del progetto di piano richiede un elevato livello di controllo, ma che un grado minore di controllo è appropriato per quanto riguarda

le alternative ragionevoli e che ciò risulta dal fatto che le alternative vengono scartate in diverse fasi del processo. I resistenti sostengono che, una volta individuate cinque opzioni come alternative ragionevoli, era sufficiente applicare un certo grado di valutazione a ciascuna di esse e che la Direttiva non precludeva un livello più intenso di controllo dell'opzione prescelta, una volta individuata. Essi sostengono che l'articolo 3, paragrafo 2, della Direttiva prevede nelle sue condizioni che sia il progetto di piano ad essere valutato in modo esaustivo per quanto riguarda l'impatto ambientale e non richiede che tutte le alternative ragionevoli, considerate come possibili altri mezzi per raggiungere i fini strategici previsti dal piano, ricevano un trattamento identico a quello riservato all'opzione prescelta.

- 45 Si suggerisce che il massimo grado di controllo dovrebbe pertanto essere applicato all'opzione prescelta per la quale è richiesta una «valutazione completa» e che ciò risulti in modo chiaro dal fatto che la Valutazione Ambientale Strategica è un processo che richiede in primo luogo l'accertamento di alternative ragionevoli, quindi il confronto di queste per giungere a un'opzione prescelta, e a quel punto deve essere effettuata una valutazione completa dei probabili effetti ambientali significativi di tale opzione.
- 46 Questa differenza di approccio è di un certo rilievo, in quanto il rapporto ambientale pubblicato con il progetto dell'NPF e sottoposto a un'ampia consultazione ha effettuato un esame più intenso e dettagliato dell'opzione prescelta rispetto a quello effettuato in relazione alle cinque alternative individuate dal processo come ragionevoli.
- 47 Dopo aver esaminato il testo della direttiva, gli orientamenti della Commissione (dal titolo «Attuazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente») e alcuni precedenti dei giudici dell'Inghilterra e del Galles, questo Collegio ha ritenuto che, sebbene la Direttiva preveda un approccio iterativo alla selezione delle alternative, la metodologia da adottare nella descrizione e nella valutazione delle alternative ragionevoli e dell'opzione prescelta, e in particolare la questione se fosse necessario effettuare una valutazione identica o ampiamente simile o comparabile in relazione alle alternative ragionevoli e all'opzione prescelta, non costituisca un *acte clair*.
- 48 Questo Collegio ha fatto riferimento allo scopo della direttiva VAS e al ruolo centrale svolto nel processo decisionale da una consultazione pubblica informata in merito alla selezione dell'opzione prescelta, in quanto un rapporto ambientale mira a contribuire a soluzioni più sostenibili nel processo decisionale. Questo Collegio ha affermato che, poiché la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, ciò indurrebbe a ritenere che debba essere svolta un'analisi comparabile delle alternative ritenute ragionevoli, in modo che i soggetti consultati possano effettuare un controllo informato dell'opzione prescelta.

- 49 Questo Collegio ha inoltre osservato che, se i requisiti di valutazione e consultazione devono essere letti congiuntamente alla Convenzione di Aarhus (la 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), si potrebbe sostenere che la consultazione può avvenire al meglio, o quanto meno in modo adeguato, se viene effettuato un livello sufficiente di valutazione delle alternative che vengono individuate come ragionevoli, e se tali alternative vengono sottoposte a un livello di controllo sostanzialmente simile a quello concesso all'opzione prescelta, in modo che il probabile impatto ambientale dell'opzione prescelta possa essere adeguatamente testato e compreso alla luce delle informazioni sui probabili effetti ambientali delle altre alternative ragionevoli che potrebbero conseguire lo stesso obiettivo strategico generale. Al riguardo, i resistenti hanno sostenuto che un tale approccio alla valutazione potrebbe richiedere la preparazione di più piani, il che potrebbe avere conseguenze pratiche significative per le autorità preposte alla redazione dei piani.
- 50 Questo Collegio ha poi osservato che si potrebbe forse sostenere che la preparazione di un'analisi più dettagliata di un'opzione prescelta prima della conclusione del processo di consultazione e prima dell'adozione definitiva di un piano potrebbe avere l'effetto di esercitare una sorta di attrazione gravitazionale verso la scelta di tale opzione in una fase eccessivamente precoce del processo. Le osservazioni dei soggetti consultati potrebbero essere, e forse quasi sempre lo sarebbero, maggiormente concentrate e chiare rispetto all'opzione prescelta, per la quale sarebbero disponibili maggiori dettagli circa il probabile impatto ambientale.
- 51 L'ulteriore questione che si pone è se l'approccio sostenuto dalla ricorrente non sia né pratico né fattibile, e se imponga obblighi indebitamente onerosi e inattuabili.
- 52 D'altro canto, questo Collegio ha osservato che il testo dell'articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva, che prevede che per i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente debba essere effettuata una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9, potrebbe portare a concludere che l'obbligo di effettuare una valutazione ambientale strategica completa possa sorgere solo in relazione a un piano o a un programma, vale a dire una volta che tale piano o programma abbia accertato e individuato l'opzione prescelta.
- 53 Il testo della Direttiva non fornisce una risposta, in quanto una lettura semplice potrebbe suggerire che mentre una valutazione VAS deve essere effettuata in relazione a un progetto di piano, ciò che non è chiaro è se una valutazione di un particolare livello di dettaglio sia richiesta per tutte le potenziali alternative ragionevoli individuate in un progetto di piano sottoposto a consultazione prima dell'adozione definitiva del piano. Inoltre, non è chiaro se sia opportuno, o semplicemente superfluo, che nella valutazione di un'opzione prescelta venga

adottato un livello di controllo maggiore rispetto a quello adottato nei confronti delle alternative ragionevoli.

54 Questo Collegio suggerisce quindi di sottoporre una terza questione nei seguenti termini:

[*omissis*]

[*omissis*] [ripetizione della terza questione]

DOCUMENTO DI LAVORO