

Versione anonimizzata

Traduzione

C-9/22 - 1

Causa C-9/22

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

5 gennaio 2022

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

30 novembre 2021

Ricorrenti:

NJ

OZ

Convenuti:

An Bord Pleanála

Irlanda

Attorney General

Interveniente:

DBTR-SCRI Fund

LA HIGH COURT

CONTROLLO GIURISDIZIONALE

[OMISSIS]

Numeri di riferimento nazionali

[OMISSIS]

(N. 3)

SENTENZA di [OMISSIS][presidente] pronunciata martedì, 30 novembre 2021

- 1 Nella sentenza Kerins c. An Bord Pleanála (n. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (non pubblicata, High Court, 31 maggio, 2021), ho respinto la causa del ricorrente su punti di diritto interno e ho manifestato l'intenzione di sottoporre talune questioni di diritto dell'Unione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 2 Nella sentenza Kerins c. An Bord Pleanála (n. 2) [2021] IEHC 612 (non pubblicata, High Court, 4 ottobre, 2021), ho fornito alcune precisazioni [sulla] sentenza n. 1 su richiesta delle parti.
- 3 Formulo ora la decisione di rinvio in modo formale [OMISSIS].

Oggetto della controversia

- 4 I ricorrenti chiedono l'annullamento di una decisione dell'An Bord Pleanála (Agenzia in materia di pianificazione territoriale; in prosieguo: l'«Agenzia»), in quanto autorità competente ad autorizzare i progetti nel caso di specie, di rilasciare una licenza edilizia per la realizzazione di una zona residenziale. I ricorrenti chiedono altresì che sia dichiarata la nullità dell'articolo 28 del Planning and Development Act 2000 (legge del 2000 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio; in prosieguo: la «legge del 2000») in quanto contrario al diritto dell'Unione, in particolare alla direttiva habitat 92/43/CEE e alla direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, con la motivazione che orientamenti obbligatori ai sensi di tale articolo interferiscono con il processo di opportuna valutazione (OV) o di VIA.

Fatti

- 5 Il sito oggetto della presente domanda è situato nella zona sud del centro di Dublino [OMISSIS].
- 6 Il Dublin Development Plan 2016-2022 (piano regolatore di Dublino 2016-2022) è stato adottato dal Dublin City Council (consiglio comunale di Dublino; in prosieguo: il «consiglio»), in quanto autorità competente in materia di pianificazione territoriale, il 23 settembre 2016 ed è entrato in vigore il 21 ottobre 2016.

- 7 L'elaborazione di un piano regolatore è un obbligo di legge (articolo 9, paragrafo 1, della legge del 2000).
- 8 La zona è indicata nel piano regolatore come Strategic Development and Regeneration Area (SDRA, zona strategica di sviluppo e rivitalizzazione) e denominata «St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12». Lo SDRA comprende, nel suo complesso, due ex siti industriali gestiti in precedenza dalla Player Wills e dalla Bailey Gibson.
- 9 Nel luglio 2017 il consiglio ha elaborato un piano regolatore generale, non istituito per legge, al fine di dare attuazione allo SDRA 12. Questo includeva la proposta di realizzare un parco di 0,2 ettari all'interno del sito della Bailey Gibson.

Orientamenti ministeriali

- 10 Ai sensi dell'articolo 28 della legge del 2000 sono stati adottati orientamenti ministeriali intitolati «Urban Development and Building Height Guidelines» (orientamenti in materia di sviluppo urbanistico e di altezza degli edifici). Gli orientamenti sono stati oggetto, a loro volta, di una valutazione ambientale strategica (VAS).
- 11 Tali orientamenti non prescrivono il rilascio di un'autorizzazione, ma lo consentono. [OMISSIS] Richiedono che il rilascio dell'autorizzazione sia un'opzione disponibile, anche quando obiettivi specifici del piano municipale o della contea, o dei piani locali, oppure considerazioni ambientali correlate, impongano altrimenti. Pertanto, essi impediscono di affermare che, sulla base di tali elementi, un'autorizzazione non può essere rilasciata.
- 12 Il punto 3.1 degli orientamenti del 2018 afferma chiaramente che «secondo la politica del governo l'altezza degli edifici deve essere generalmente aumentata nelle zone urbane opportune. Esiste quindi una presunzione a favore degli edifici di maggiore altezza nel centro delle nostre città o cittadine e in altre zone urbane [OMISSIS]».
- 13 È ovvio che tale approccio, che rafforza a sua volta gli SPPR vincolanti successivamente previsti nel documento, si basa su politiche governative di edilizia abitativa e non su considerazioni puramente ambientali. Pertanto, la causa solleva specificamente la questione della legittimità di orientamenti obbligatori che trovano la loro origine in politiche motivate principalmente, ma non esclusivamente, da considerazioni diverse da quelle ambientali.
- 14 Lo Specific Planning Policy Requirement 3 (SPPR 3, requisito specifico in materia di politica di pianificazione territoriale) stabilisce quanto segue:
 «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 possono indicare diversamente».

- 15 Contesto l'osservazione dell'Agenzia secondo cui il rispetto degli orientamenti non preclude alcun esito particolare. Esso osta a una decisione dell'Agenzia secondo cui il rilascio dell'autorizzazione è esso stesso escluso dal piano regolatore. È vero che l'Agenzia potrebbe, in ogni caso, continuare a negare l'autorizzazione per altri motivi, ma è assolutamente evidente che, in tal caso, l'Agenzia non ha il diritto di negare l'autorizzazione adducendo che gli «obiettivi specifici del piano regolatore o del piano locale pertinenti possono indicare diversamente».
- 16 La presenza di alcune espressioni di tipo permissivo nella terminologia dell'SPPR 3, sezione A), è una questione di formulazione e non di sostanza, poiché, in forza della disposizione di legge contenuta nell'articolo 28, l'osservanza è obbligatoria. L'Agenzia ritiene che i «criteri summenzionati» di cui all'SPPR 3, sezione A), comprendano il criterio secondo il quale sono soddisfatti «[i] requisiti di valutazione ambientale pertinenti, tra i quali, a seconda dei casi, la VAS, la VIA, l'OV e la valutazione di impatto ecologico». Tuttavia, ciò non risponde alla questione riguardante il *modo in cui* l'SPPR incide su tale processo.
- 17 L'articolo 28, paragrafo 1C, della legge del 2000 prevede che, qualora gli orientamenti ministeriali previsti da tale articolo contengano requisiti specifici in materia di politica di pianificazione territoriale, l'Agenzia si conformi a tali requisiti. Ciò è imperativo.
- 18 Dagli orientamenti in parola [OMISSIS] risulta che l'autorità competente in materia di pianificazione territoriale «può approvare tale progetto, anche se obiettivi specifici del piano regolatore o del piano locale pertinenti possono indicare diversamente», per quanto riguarda i progetti rispondenti ai criteri enunciati. Ciò, pur essendo formulato in termini permissivi, ha come effetto di ostare a una decisione dell'autorità competente in materia di pianificazione territoriale secondo la quale il rilascio dell'autorizzazione sarebbe escluso dal testo del piano regolatore o del piano locale. Ciò ha effetto vincolante [OMISSIS].
- 19 L'Agenzia è tenuta a rispettare tali orientamenti e, pertanto, non può ritenere che il piano regolatore o il piano locale escludano il rilascio dell'autorizzazione.

Il Masterplan

- 20 Un masterplan è espressamente previsto nel piano regolatore, il cui punto 2.2.8.1 stabilisce che «il consiglio comunale di Dublino elabora orientamenti per aree specifiche relativamente alle zone strategiche di sviluppo e rivitalizzazione (strategic development and regeneration areas, SDRA) e ai centri distrettuali principali, utilizzando [OMISSIS] masterplan schematici [OMISSIS] [altri elementi non pertinenti nel caso di specie]». Il piano regolatore è stato sottoposto alla VAS [OMISSIS], ma non il masterplan.
- 21 Un masterplan per l'area è stato elaborato congiuntamente dai consulenti dell'interveniente [OMISSIS] e dal consiglio, nel gennaio 2020. Esso è stato passato al vaglio, ai fini dell'OV, dai consulenti urbanistici del committente il 15 gennaio 2020. Non è stato sottoposto alla VAS. Il masterplan include l'eliminazione dal sito della Bailey Gibson dello spazio pubblico all'aperto, che dovrà essere previsto altrove in una fase successiva del progetto con il contributo finanziario del committente.

Capacità di adozione del masterplan

- 22 Contesto l'interpretazione dell'Agenzia secondo cui il masterplan è stato adottato dal consiglio nella sua qualità di «proprietario fondiario». [OMISSIS] L'adozione del masterplan non è ovviamente limitata al ruolo di proprietario fondiario del consiglio, poiché esso prevede anche lavori fondiari non spettanti al consiglio comunale. Tuttavia, anche se riguardasse solo i terreni del consiglio, quest'ultimo eserciterebbe le sue funzioni in qualità di autorità locale.
- 23 È vero che, per quanto riguarda progetti particolari, il consiglio è talvolta l'autorità competente e talvolta il committente – distinzione che trova conferma, ad esempio, nell'articolo [9 bis] della direttiva VIA 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE. Per quanto riguarda i progetti su terreni appartenenti all'interveniente al presente procedimento, il consiglio non è chiaramente il committente. Tuttavia, nel diritto interno, anche se il consiglio è al contempo il proprietario fondiario e il committente, esso agisce sempre in qualità di consiglio comunale [OMISSIS].
- 24 [OMISSIS] [Ripete, in sostanza, i punti 23 e 26]
- 25 Inoltre, dato che il piano regolatore è stato adottato dal consiglio in qualità di autorità competente in materia di pianificazione territoriale e prevede un masterplan che fornisce orientamenti per la futura pianificazione, si deve altresì ritenere che detto masterplan [OMISSIS] sia giuridicamente un atto del consiglio nella sua qualità di autorità competente in materia di pianificazione territoriale. [OMISSIS] [Obiter dicta in quanto il giudice ha già constatato che il consiglio ha agito in quanto autorità competente in materia di pianificazione territoriale].

- 26 Nel caso di specie, è giocoforza constatare che il masterplan è stato approvato dal consiglio sia nella sua qualità di autorità locale sia nella sua qualità di autorità competente in materia di pianificazione territoriale, nonché come proprietario fondiario.

Rapporto tra il masterplan e il piano regolatore

- 27 Il masterplan non è elaborato in base ad alcuna disposizione di legge specifica e formalmente non fa parte neppure del piano regolatore. Tuttavia, il masterplan è espressamente contemplato dal piano regolatore e, in tale misura e in tal senso, è elaborato «nell'ambito» del piano regolatore previsto per legge, vale a dire che si tratta di una misura specifica adottata ad integrazione del piano regolatore, prevista dal piano regolatore.
- 28 Il masterplan non modifica formalmente il piano regolatore, ma prevede l'autorizzazione di progetti che non sarebbero conformi al piano regolatore quale inizialmente adottato.
- 29 Il direttore generale del consiglio comunale è autorizzato ad agire relativamente a un'ampia gamma di materie a nome del consiglio senza il previo assenso dei membri eletti. Tali atti sono atti del consiglio. Tra tali azioni figura l'accordo sul masterplan. [OMISSIS] [Esame del diritto interno che corrobora tale conclusione]
- 30 Il masterplan equivarrebbe, infatti, a una deviazione rispetto al piano regolatore nel senso che riguarda espressamente una diversa serie di progetti, in particolare in termini di altezze.

Sulla domanda

- 31 Il committente ha partecipato a una consultazione preliminare il 21 gennaio 2020 e ha chiesto formalmente l'autorizzazione il 25 maggio 2020, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, del Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [legge del 2016 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico (edilizia abitativa) e di locazioni residenziali]. Si trattava della prima delle quattro domande di licenza edilizia previste in relazione al sito e alle aree circostanti nell'ambito del masterplan.
- 32 L'ispettore capo per la pianificazione territoriale dell'An Bord Pleanála ha raccomandato, il 20 agosto 2020, il rigetto della domanda. L'Agenzia ha tuttavia espresso il proprio dissenso e ha rilasciato l'autorizzazione il 14 settembre 2020. Il permesso autorizzava un progetto denominato «Build to Rent» (Costruire per affittare) che consentiva la demolizione di tutte le strutture esistenti in loco e la costruzione di 416 alloggi in cinque edifici tra i 2 e i 16 piani, nonché servizi per i locatari, uno spazio all'aperto comunale, strutture per l'infanzia, uno spazio commerciale al piano terra, una sottostazione dell'ESB (Electricity Supply Board,

società irlandese per la fornitura di energia elettrica) e opere connesse come i parcheggi.

- 33 La decisione contiene molteplici riferimenti al masterplan. Esso viene menzionato 68 volte nella relazione dell'ispettore e il rispetto di un contributo finanziario per lo sviluppo urbanistico al fine di dare attuazione al masterplan è divenuto un presupposto vincolante alla condizione numero 24.

Condizione 24

- 34 La condizione 24 stabilisce che il committente deve versare la somma di EUR 4 000 per unità (come aggiornata) all'autorità competente in materia di pianificazione territoriale quale contributo speciale invece della messa a disposizione di spazi pubblici all'aperto ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, lettera c), della legge del 2000. [OMISSIS] [Ripetuto, in sostanza, al punto 36 infra]
- 35 La condizione numero 24 dà ovviamente attuazione al masterplan. Il pagamento ha lo scopo di dare attuazione al masterplan al punto da garantire il finanziamento di spazi pubblici all'aperto nell'area del masterplan. Sebbene ciò [non] crei un obbligo vincolante di dare piena attuazione al masterplan, esso destina chiaramente fondi specifici da utilizzare per spazi aperti entro l'area del masterplan. [OMISSIS] [Elementi non rilevanti ai fini delle questioni pregiudiziali]
- 36 Il masterplan non richiedeva specificamente l'imposizione della condizione 24, ma l'imposizione di condizioni di tal genere trova conferma nel piano regolatore, ai sensi del quale il quale (punto 16.10.3) «lo spazio pubblico all'aperto è normalmente ubicato in loco, tuttavia, in taluni casi, può essere più appropriato chiedere un contributo finanziario per la sua messa a disposizione altrove nelle vicinanze». [OMISSIS] Senza il masterplan, non esisterebbe alcuna messa a disposizione specifica di spazi pubblici all'aperto per i quali sia richiesto un contributo speciale. L'imposizione della condizione 24 [non] modifica lo status giuridico formale del masterplan, ma equivale all'attuazione giuridicamente vincolante di una misura prevista dal masterplan.

Riferimento agli orientamenti ministeriali nell'autorizzazione del progetto di cui trattasi

- 37 Il fatto che l'Agenzia, nella sua decisione, alla voce VIA, [non] menzioni espressamente l'SPPR 3 o gli orientamenti sull'altezza degli edifici è irrilevante, sia in fatto che in diritto. La mancanza di una esplicita menzione non equivale ad una mancanza di presa in considerazione.
- 38 L'Agenzia ha fatto riferimento agli orientamenti sull'altezza degli edifici all'inizio della sua decisione, al punto f) della sezione «Motivi e considerazioni». Pertanto,

conformemente a una legislazione costante, l’Agenzia, nel procedere alla VIA, si è *effettivamente* basata sugli orientamenti in materia di altezza degli edifici tra una serie di altri atti giuridici. [OMISSIS] [obiter dicta] Il fatto che gli orientamenti sull’altezza degli edifici [non] siano stati menzionati alla voce VIA è irrilevante.

- 39 È vero che la VIA è innanzitutto una questione procedurale piuttosto che di risultato, ma al termine della procedura di valutazione si tratta di una decisione sull’ammissibilità o meno, sul piano ambientale, degli effetti individuati, e tale aspetto è chiaramente collegato agli orientamenti ministeriali.
- 40 Sotto il profilo fattuale e giuridico l’Agenzia ha chiaramente tenuto conto degli orientamenti obbligatori in tutti gli aspetti della decisione. Ciò risulta dai seguenti elementi:
- i) la menzione specifica della presa in considerazione degli orientamenti obbligatori nella sezione «Motivi e considerazioni»;
 - ii) la mancanza, nella decisione, di qualsiasi espressione che escluda tale aspetto per quanto riguarda la sezione VIA della decisione e
 - iii) una costante giurisprudenza interna, secondo la quale, se l’autore della decisione afferma che una questione è stata esaminata, occorrerebbe considerarla esaminata in mancanza di prova contraria.
- 41 Pertanto, la presa in considerazione degli orientamenti deve includere il processo VIA.
- 42 L’effetto pratico del carattere obbligatorio degli orientamenti ministeriali può variare da un caso all’altro [OMISSIS] Tuttavia [OMISSIS] l’impatto della disposizione di legge può essere dimostrato nel caso di specie confrontando la decisione dell’Agenzia con la relazione dell’ispettore. Nella relazione dell’ispettore, del 20 agosto 2020, è stato posto maggiormente l’accento sulle questioni ambientali, il che ha dato luogo a una raccomandazione di rigetto della domanda. L’Agenzia ha tuttavia attribuito maggiore rilevanza all’impatto dell’SPPR 3 nella decisione di rilasciare l’autorizzazione il 14 settembre 2020. Pertanto, il rispetto degli orientamenti, sebbene [non] predetermini interamente il risultato, data la possibilità di un diniego dell’autorizzazione per un altro motivo, sposta l’analisi decisamente nella direzione del rilascio dell’autorizzazione, come è avvenuto nel caso di specie.

Sugli atti giuridici pertinenti

- 43 Un elenco degli atti giuridici dell’Unione, internazionali e interni pertinenti è sintetizzato [e] presentato nell’appendice della sentenza unitamente a link web.

Sulle censure pertinenti

- 44 A seguito della sentenza n. 1, che ha respinto varie censure, permangono ancora due censure.
- 45 La prima censura verte sul fatto che la decisione si è basata su un masterplan non sottoposto alla VAS.
- 46 La seconda censura verte sul fatto che l'obbligo legale di conformarsi agli orientamenti ministeriali comporterebbe una violazione della direttiva VIA [OMISSIS]. I ricorrenti contestano l'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 1C, della legge del 2000, il quale prevede che, qualora gli orientamenti contengano requisiti specifici in materia di politica di pianificazione territoriale, l'Agenzia si conforma a tali requisiti. Il problema centrale è costituito da una questione di interpretazione e dalla questione se la direttiva VIA [OMISSIS] osti a che si tenga conto delle politiche nazionali obbligatorie. Nel caso di specie si delinea un tipo particolare di politica, poiché il punto 3.1 degli orientamenti del 2018, che, a sua volta, rafforza gli SPPR vincolanti previsti successivamente nel documento, è fondato su politiche governative di edilizia abitativa e non su considerazioni puramente ambientali. [OMISSIS] [Ripetizione ed elementi irrilevanti ai fini delle questioni pregiudiziali].
- 47 I ricorrenti sostengono che il risultato era «predeterminato» dagli orientamenti, ma anche se [si tratta] di una lieve sopravvalutazione, certamente il risultato è stato fortemente suggerito dagli orientamenti. Come rilevato in precedenza, ciò si può ben osservare mediante un confronto con la relazione dell'ispettore che ha posto maggiormente l'accento su considerazioni ambientali.

Questioni di diritto europeo sollevate

- 48 Ritengo che dai motivi sostanziali sopra individuati sorgano varie questioni di diritto europeo e reputo opportuno, in ogni caso, proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Sulla prima questione pregiudiziale

- 49 Prima questione:

«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 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».

- 50 Secondo la posizione dei ricorrenti, un piano o un programma come definito dall'articolo 2, lettera a), elaborato da un'autorità locale, è soggetto agli obblighi previsti dalla direttiva VAS 2001/42. Non rileva se il piano sia elaborato esclusivamente dall'autorità o se sia elaborato in collaborazione o con l'assistenza di un committente. Gli obblighi e gli effetti della direttiva sono gli stessi. Lo scopo della direttiva sarebbe del tutto compromesso se il requisito di rispettare i suoi obblighi potesse essere evitato o eluso con lo stratagemma di un'elaborazione in collaborazione come un piano o un programma congiunto.
- 51 La posizione dell'Agenzia è in senso negativo.
- 52 Tuttavia, la risposta fornita dall'Agenzia [non] risponde direttamente alla questione e la confonde con la seconda questione, di modo che ripetere tale risposta in questa sede complicherebbe solo le cose.
- 53 Secondo la posizione dei convenuti statali, qualora la Corte constati che il masterplan è stato elaborato e/o adottato dal consiglio comunale di Dublino, in quanto autorità locale e autorità competente in materia di pianificazione territoriale, e che esso era previsto dal piano regolatore, i convenuti statali ritengono che il primo trattino della definizione di «piani e programmi» di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS sia rispettato.
- 54 La risposta dello Stato sembra implicare che la risposta alla prima questione debba essere affermativa. Tuttavia [OMISSIS] la risposta proposta alla seconda questione, che era [OMISSIS] [contenuta nella sua risposta alla prima questione] sembra [OMISSIS] contraddire la risposta formale dello Stato alla seconda questione che viene qui di seguito esposta.
- 55 La risposta proposta dall'interveniente è stata negativa, ma sembra anche essere un tentativo di rispondere alla seconda questione e non alla prima questione [OMISSIS].
- 56 Propongo di rispondere alla questione in senso affermativo. Un'interpretazione teleologica della direttiva porta alla conclusione che un piano elaborato da un'autorità locale congiuntamente a un altro soggetto deve essere trattato in modo analogo a un piano elaborato da un'autorità locale singolarmente.
- 57 Il rinvio pregiudiziale della presente questione è motivato dal fatto che è stato sostenuto in udienza che un piano elaborato congiuntamente non rientrava nel primo trattino della definizione di «piani e programmi» contenuta nell'articolo 2, lettera a), e qualora la risposta sia negativa, l'argomento dei ricorrenti, basato sulla direttiva VAS, non potrebbe essere accolto.

Sulla seconda questione pregiudiziale

- 58 Seconda questione:

«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 stabilisca 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”».

- 59 Secondo la posizione dei ricorrenti, l'elaborazione del masterplan è un obbligo inderogabile, vincolante per l'autorità competente in materia di pianificazione territoriale in forza delle disposizioni della legge del 2000 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio, come modificata. Il masterplan deve definire il quadro di sviluppo nell'area alla quale esso si riferisce e, di fatto, il masterplan ha soddisfatto tale requisito.
- 60 La posizione dell'Agenzia è negativa. Essa ritiene che la nozione di «piani e programmi» come definita dall'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS non comprenda un piano o programma previsto da un piano regolatore stabilito per legge qualora l'elaborazione di tale piano o programma non sia essa stessa un obbligo giuridico vincolante e qualora tale piano o programma sia privo di carattere vincolante e non contenga condizioni o criteri ai quali le autorizzazioni di progetto future devono essere conformi e non produca effetti giuridici vincolanti.
- 61 Secondo i convenuti statali, conformemente a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, i piani o i programmi la cui adozione [OMISSIS] è disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, [disposizioni] che prevedono le autorità competenti ad adottarli e la procedura di elaborazione degli stessi, [devono essere] considerati «previsti» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva. Pertanto, ipoteticamente, i convenuti statali ritengono che un piano o un programma adottato da un'autorità locale in circostanze in cui l'adozione [dello] stesso sia espressamente prevista o contemplata dal piano regolatore di tale autorità locale rientri nella nozione di piano o programma ai sensi dell'articolo 2, lettera a).
- 62 [OMISSIS]. [Considerazioni pertinenti per questioni precedentemente risolte dal presidente]
- 63 Secondo l'interveniente, la nozione di «piani o programmi» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE non comprende un piano o un programma previsto da un piano regolatore stabilito per legge qualora l'elaborazione di tale piano o programma non sia essa stessa un obbligo giuridico vincolante e tale piano o programma non sia idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti.

- 64 Propongo di rispondere alla questione in senso affermativo. Anche se il masterplan non è di per sé uno strumento giuridico vincolante, esso è espressamente previsto dal piano regolatore stabilito per legge, che ha forza giuridica ed è adottato in base a una disposizione di diritto primario. Ciò crea un nesso sufficiente con le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative ad affermare che il masterplan è previsto da tali disposizioni.
- 65 Il rinvio pregiudiziale della presente questione è motivato dal fatto che, in caso di risposta negativa, l'argomento dei ricorrenti, basato sulla direttiva VAS, non potrebbe essere accolto.

Sulla terza questione pregiudiziale

- 66 Terza questione:

«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/CEE (...)” 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».

- 67 Secondo i ricorrenti, la risposta è affermativa, in quanto il masterplan è un piano che rientra nell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/42/CE quale piano elaborato per la pianificazione territoriale e/o la destinazione dei suoli e che definisce il quadro di riferimento per le autorizzazioni dei progetti elencati nell'allegato II della direttiva 85/337/CEE del Consiglio.
- 68 Secondo l'Agenzia, la nozione di «piani e programmi», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, non include un piano o un programma, come il Masterplan, a) che è privo di carattere vincolante, b) che non definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VAS e non esercita alcun vincolo sul potere discrezionale dell'autorità competente incaricata di decidere circa l'autorizzazione di tali progetti, e c) quando tale piano non modifica di per sé un Piano che è stato a sua volta oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva VAS.
- 69 Secondo la posizione dei convenuti statali, qualora la Corte constati che il masterplan «non è di per sé direttamente e giuridicamente vincolante» e che «non modifica formalmente il piano regolatore», il masterplan non opera la modifica di un piano che è stato a sua volta sottoposto alla VAS (vale a dire il piano regolatore). Non si può neppure ritenere che il masterplan definisca il quadro di

riferimento per l'autorizzazione dei progetti [OMISSIS] secondo i principi enunciati nella giurisprudenza della CGUE che interpreta l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS.

- 70 Secondo la posizione dell'interveniente, nella misura in cui il masterplan contiene un piano indicativo che dimostra come possa avvenire uno sviluppo su siti collegati e, in particolare, dimostra l'altezza degli edifici proposti in tali siti, esso è conforme agli orientamenti in materia di sviluppo urbanistico e di altezza degli edifici, pubblicati dal Ministero per l'edilizia abitativa, la pianificazione e l'amministrazione locale (che sono stati sottoposti alla VAS). Il masterplan non limita il potere discrezionale dell'autorità competente nella valutazione di una domanda di autorizzazione del progetto.
- 71 Propongo di rispondere alla questione in senso affermativo. Il masterplan mira sostanzialmente a definire il quadro di riferimento per le autorizzazioni dei progetti. Dato che il masterplan è previsto dal piano regolatore stabilito per legge e, al contempo, è menzionato in modo così chiaro nella relazione dell'ispettore e quindi nel processo di effettivo rilascio dell'autorizzazione di cui trattasi nel caso di specie, esiste un sufficiente nesso tra il masterplan e la definizione di un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, con la conseguenza che esso rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a). Ciò è rafforzato dal fatto che il masterplan prevede [più] risultati modificati in termini di sviluppo urbanistico-edilizio rispetto al piano regolatore stabilito per legge, e l'autorizzazione effettivamente rilasciata riflette in una certa misura tali risultati modificati piuttosto che il piano regolatore formale stabilito per legge.
- 72 Il rinvio pregiudiziale della presente questione è motivato dal fatto che, in caso di risposta negativa, l'argomento dei ricorrenti, basato sulla direttiva VAS, non potrebbe essere accolto.

Sulla quarta questione

- 73 Quarta questione:
- «se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE osta 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».**
- 74 Secondo i ricorrenti, la risposta è affermativa, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 1, della [OMISSIS] direttiva 2011/92/UE [osta a che] [OMISSIS] un'autorità competente, nell'ambito della procedura VIA [tenga conto] di politiche governative obbligatorie, che non sono fondate esclusivamente su criteri ambientali.

- 75 Secondo l’Agenzia, la direttiva VIA non osta a che l’autorità competente tenga conto, nella procedura VIA, della politica governativa in materia di altezze degli edifici, che è stata a sua volta oggetto di una valutazione ambientale ai sensi della direttiva VAS. Siffatta preclusione non figura nel testo dell’articolo 2, paragrafo 1, o di altre disposizioni della direttiva VIA. La valutazione degli effetti significativi sull’ambiente da parte dell’autorità competente è basata su giudizi di valore e contestuali su ciò che è rilevante, auspicabile o ammissibile riguardo alle modifiche apportate dal progetto in questione alla luce delle particolari circostanze del progetto.
- 76 Secondo i convenuti statali, la direttiva VIA non osta a che l’autorità competente tenga conto, nell’ambito di una procedura VIA integrata, svolta contemporaneamente ad altre valutazioni per decidere su una domanda di autorizzazione del progetto, della politica nazionale in materia di pianificazione territoriale relativa all’altezza degli edifici (che è stata a sua volta sottoposta alla VAS ai sensi della direttiva 2001/42/[CE]). Gli SPPR contenuti negli orientamenti adottati ai sensi dell’articolo 28C della legge del 2000 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio (come modificata) sono requisiti di natura politica; essi non sono determinanti per l’esito di una domanda di autorizzazione del progetto e non hanno alcuna incidenza sull’obbligo di realizzare una VIA conformemente alla parte X della legge del 2000 (come modificata). Inoltre, gli orientamenti di cui trattasi nel caso di specie [OMISSIS] prevedono espressamente che l’SPPR 3 ivi previsto sia soggetto agli obblighi di valutazione ambientale quali possono essere prescritti dal diritto dell’Unione, compresa la VIA, e, in ogni caso, l’SPPR 3 non è obbligatorio nella sua formulazione.
- 77 Secondo l’interveniente, un’autorità competente è legittimata a tener conto degli orientamenti pubblicati da uno Stato membro che contengono criteri di gestione dello sviluppo per quanto riguarda l’altezza degli edifici dei complessi residenziali, i quali non sono, di per sé, obbligatori o determinanti per l’esito della VIA, qualora tali orientamenti siano stati oggetto di una VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE.
- 78 Propongo di rispondere alla questione in senso affermativo. L’oggetto e la finalità della direttiva VIA consistono, sostanzialmente, nell’individuazione degli effetti sull’ambiente, definito in senso ampio, affinché si formi un giudizio obiettivo e fondato sull’ambiente, riguardo all’ammissibilità o meno di tali effetti. Una disposizione di diritto interno in cui si richiede che il processo di pianificazione territoriale complessivo, compresa la procedura VIA, sia conforme ad uno strumento politico (denominato «orientamento», ma[che è di fatto obbligatorio), adottato dal governo centrale e che si basa in modo significativo su considerazioni di natura sociale ed economica piuttosto che su considerazioni di natura puramente ambientale, compromette tale finalità. È irrilevante il fatto che lo strumento ministeriale non richieda il rilascio di un’autorizzazione, in quanto incide sul processo in modo tale che può portare a tale risultato in vari casi come nel caso di specie.

79 Il rinvio pregiudiziale della presente questione è motivato dal fatto che, in caso di risposta affermativa, la normativa nazionale pertinente non è conforme al diritto dell'Unione e la decisione adottata conformemente a tale normativa è nulla.

80 [OMISSIS]:

i). [OMISSIS]

ii). [OMISSIS]

[OMISSIS] [Ripete le questioni esposte ai precedenti punti 49, 58, 66 e 73]

APPENDICE – LINK WEB

Diritto dell'Unione

[OMISSIS]

Giurisprudenza dell'Unione

[OMISSIS]

Diritto internazionale

[OMISSIS]

Normativa nazionale (e atti connessi)

i) Planning and Development Act 2000, as amended (legge del 2000 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico-edilizio, come modificata).

[OMISSIS]

ii) Local Government Act 2001, as amended (legge del 2001 sugli enti locali, come modificata)

[OMISSIS]

vii) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016, as amended [legge del 2016 in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico (edilizia abitativa) e di locazioni residenziali, come modificata].

[OMISSIS]

viii) Dublin City Development Plan 2016–2022 (piano regolatore comunale di Dublino 2016-2022).

[OMISSIS]

- ix) Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017) [masterplan del consiglio comunale di Dublino per la Player Wills, consiglio comunale di Dublino e siti della Bailey Gibson (2017)]

[OMISSIS]

- x) The Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) [orientamenti in materia di sviluppo urbanistico e di altezza degli edifici per le autorità competenti in materia di pianificazione territoriale (dicembre 2018)]

[OMISSIS]

GIURISPRUDENZA NAZIONALE

[OMISSIS]

- xii) Kerins c. An Bord Pleanala (n. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (non pubblicata, High Court, 31 maggio 2021).

[OMISSIS]

- (xiii) Kerins c. An Bord Pleanala (n. 2) [2021] IEHC 612 (non pubblicata, High Court, 4 ottobre 2021).

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Ordinanza procedurale che opera il rinvio pregiudiziale e riformula le questioni sopra esposte]

[OMISSIS] [Identità del cancelliere della High Court]

[OMISSIS] [Nomi dei rappresentanti delle parti]