Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
del 21 marzo 2024[1]

Causa C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
contro
Governo dell'Irlanda e altri

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2001/42/CE – Valutazione ambientale strategica – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (Quadro di pianificazione nazionale) – National Development Plan (Piano di sviluppo nazionale) – Piani e programmi finanziari o di bilancio – Individuazione, descrizione e valutazione di ragionevoli alternative – Effetti sull'ambiente delle alternative individuate»

I. Introduzione

1. La direttiva VAS (per VAS si intende la valutazione ambientale strategica)[2] disciplina la valutazione ambientale nell'ambito della procedura di adozione di piani e programmi. Sebbene la Corte se ne sia occupata ripetutamente, restano comunque questioni aperte che rivestono particolare importanza. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale concerne due di esse, in particolare, da un lato il significato di un'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva per i piani e i programmi finanziari o di bilancio e, dall'altro, la valutazione dell'impatto ambientale delle alternative al piano o programma da ultimo adottato. In particolare, la questione relativa alla valutazione delle alternative è rilevante anche nel contesto di altre disposizioni del diritto dell'Unione in materia ambientale, che parimenti prevedono l'esame di alternative.

2. Tali questioni vengono sollevate nell'ambito di un ricorso proposto da un'associazione a tutela dell'ambiente contro due misure del piano di sviluppo nazionale dell'Irlanda. È controversa la questione se una di queste due misure rientri nella summenzionata esenzione e se nella valutazione ambientale della seconda misura l'impatto delle alternative sull'ambiente sia stato preso in sufficiente considerazione.

[1] Lingua originale: il tedesco.

[2] 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).

II. Contesto normativo

3. È vero che l'Unione aveva già adottato la direttiva VAS prima della conclusione dei negoziati sul protocollo di Kiev del 2003 sulla valutazione ambientale strategica [3]. Nondimeno, la direttiva attua il protocollo secondo la dichiarazione dell'Unione resa al momento dell'approvazione di quest'ultimo e il considerando 7 della direttiva anticipa già il protocollo.

4. Gli obiettivi della direttiva VAS emergono in particolare dal suo articolo 1:

«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».

5. Piani e programmi vengono definiti all'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS:

«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».

6. L'obbligo di eseguire una valutazione ambientale strategica è previsto all'articolo 3 della direttiva VAS:

«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 VIA [4]], o

[3] Protocollo del 1991 alla convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (GU 2008, L 308, pag. 35, approvato con decisione 2008/871/CE del Consiglio, del 20 ottobre 2008, GU 2008, L 308, pag. 33). Il Consiglio ha approvato la convenzione di Espoo con decisione del 15 ottobre 1996 (documento del Consiglio 8931/96 del 17 luglio 1996). Essa è pubblicata nella GU 1992, C 104, pag. 7.

[4] 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), modificata da ultimo dalla direttiva 2014/52/UE (GU 2014, L 124, pag. 1).

b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della [direttiva «Habitat» [5]].

(…)

8. I seguenti piani e programmi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva:

– piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile,

– piani e programmi finanziari o di bilancio.

9. La presente direttiva non si applica ai piani e ai programmi cofinanziati a titolo dei rispettivi periodi di programmazione in corso (...) per i regolamenti (CE) n. 1260/1999 (...) e (CE) n. 1257/1999 (...) del Consiglio».

7. L'articolo 5 della direttiva VAS riguarda il contenuto della valutazione ambientale e la presa in considerazione delle alternative:

«1. Nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma. L'allegato I riporta le informazioni da fornire a tale scopo.

2. Il rapporto ambientale di cui al paragrafo 1 contiene le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenendo conto dello stato attuale delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, del contenuto e del livello di dettaglio del piano o del programma, della sua posizione nel processo decisionale e della misura in cui taluni aspetti possono essere valutati meglio al fine di evitare duplicazioni della valutazione ai diversi livelli di tale processo.

3. (...)».

8. L'allegato I della direttiva VAS precisa le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5:

«Le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 5, paragrafi 2 e 3, sono:

[…]

h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;

[…]».

[5] 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) nella versione modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

9. La domanda sorge nell'ambito di un ricorso dinanzi alla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda) che si oppone alle due parti del *Project Ireland 2040* (Progetto Irlanda 2040), adottato dal governo irlandese il 16 febbraio 2018 e «confermato» da una successiva decisione del governo del 29 maggio 2018. Il progetto comprende due misure: il National Planning Framework (quadro di pianificazione nazionale; in prosieguo: il «NPF»,) che descrive in maniera molto astratta gli obiettivi di sviluppo dell'Irlanda, e il National Development Plan (piano di sviluppo nazionale; in prosieguo: il «NDP»), che contiene dichiarazioni sul finanziamento statale di determinati progetti in tale ambito.

10. In occasione della sua pubblicazione, il *Project Ireland 2040* è stato descritto nella prefazione come la creazione di un piano unificato e coerente per l'uso e lo sviluppo del territorio all'interno del Paese. La High Court (Alta Corte, Irlanda) l'ha definita come «una strategia macro territoriale che delinea gli obiettivi generali di sviluppo per il Paese per il periodo fino al 2040».

11. La bozza del NPF, accompagnata dal SEA Environmental Report (Rapporto Ambientale VAS) è stata pubblicata il 26 settembre 2017. La prefazione al NPF descrive quest'ultimo come «un quadro di pianificazione per guidare gli investimenti negli interventi nei prossimi anni» che stabilisce «una serie di 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».

12. La prefazione del NPF prevede anche che il documento sia «accompagnato» dal NDP, pubblicato insieme allo stesso, descritto come una «strategia decennale per investimenti pubblici in conto capitale di quasi 116 miliardi di euro». Il NDP è un piano di investimenti che mira a garantire e sostenere l'attuazione fornendo investimenti in conto capitale, in quanto stabilisce le modalità della messa a disposizione dei finanziamenti per taluni progetti considerati essenziali per il raggiungimento dei risultati strategici individuati nel NPF. Il 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.

13. La Friends of the Irish Environment contesta la validità dell'adozione dei due piani. A sostegno del loro argomento, essi fanno valere l'asserita inosservanza delle prescrizioni della direttiva VAS. Per quanto riguarda il NPF, l'analisi delle alternative ragionevoli, come richiesto dalla Direttiva, sarebbe insufficiente.

14. Secondo la Supreme Court si pone la questione preliminare di natura logica se il NPF e/o il NDP siano un «piano o programma» nell'accezione della direttiva. I resistenti hanno sostenuto che, sebbene il NPF sia stato valutato ai fini della direttiva VAS, ciò non sarebbe avvenuto in ottemperanza a un obbligo legale. Separatamente, dette parti sostengono che il NDP, in quanto «politica di bilancio», sarebbe quantomeno escluso dall'ambito di applicazione della direttiva VAS.

15. Il procedimento è attualmente pendente in terzo grado dinanzi alla Supreme Court, che sottopone alla Corte 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.

2. a) 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.

2. b) 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.

3. a) 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.

3.b) 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.

16. La Friends of the Irish Environment, l'Irlanda, la Repubblica ceca e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte e orali all'udienza tenutasi l'8 novembre 2023.

IV. Valutazione giuridica

17. Mi concentrerò qui di seguito sulla seconda e sulla terza questione, dal momento che la risposta alla prima questione risulta nel frattempo dalla giurisprudenza [6]. Secondo tale giurisprudenza, anche le misure la cui adozione non ha carattere obbligatorio possono soddisfare la condizione che «siano previst[e] da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», come richiesto dall'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS.

[6] V., in particolare, sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punti da 35 a 52).

18. La seconda questione è volta a chiarire se una di tali due misure, il NDP, soddisfi i requisiti di un obbligo di valutazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS [v., sul punto, sub A)]). La terza questione riguarda la valutazione delle alternative ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, per l'altra misura, il NPF [v., sul punto, sub B)]).

A. Seconda questione pregiudiziale – Ripartizione delle risorse finanziarie

19. La seconda questione riguarda la qualificazione del NDP. La Supreme Court desidera sapere se si tratti di un piano o programma ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS [v., sul punto, sub 1)] e, in tal caso, se esso rientri nell'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva VAS per i «piani e programmi finanziari o di bilancio» di cui all'articolo 3, paragrafo 8, secondo trattino, della direttiva VAS [v., sul punto, sub 2)].

1. Il NDP come quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti

20. È vero che la seconda questione, sub a), fa riferimento all'articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafi 8 e 9, della direttiva VAS. Tuttavia, secondo la motivazione della questione[7], la Supreme Court vorrebbe in realtà sapere se rilevi l'esclusione prevista dall'articolo 3, paragrafo 8, o se l'obbligo di valutazione del NDP decada già per il fatto che non definisce un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a).

21. Ai sensi della citata disposizione, i piani e i programmi relativi a determinati settori sono soggetti all'obbligo di valutazione ambientale quando definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA.

22. Al riguardo, la Supreme Court argomenta, in particolare, con la dipendenza dai percorsi («path dependency»)[8] dello sviluppo delle infrastrutture, a cui è finalizzata la ripartizione delle risorse finanziarie da parte del NDP. Infatti, il finanziamento di determinati interventi infrastrutturali può costituire un prerequisito per altri progetti infrastrutturali che dipendono dai primi, mentre altri progetti infrastrutturali sono così esclusi di fatto.

23. Ad esempio, il fatto di finanziare un'autostrada tra due località, ma non una linea ferroviaria, rende possibili o sostiene determinati altri collegamenti stradali, che aumentano ulteriormente la densità della rete stradale. D'altra parte, taluni altri progetti ferroviari potrebbero non soddisfare i requisiti perché, in assenza di una linea ferroviaria, non dispongono di un collegamento alla rete ferroviaria. Inoltre, altre misure, quali le decisioni riguardanti la scelta dell'ubicazione di imprese, o l'espansione dello sviluppo residenziale, saranno allineate ai progetti infrastrutturali.

24. Sebbene la ripartizione di risorse finanziarie possa quindi incidere sui progetti, è lecito chiedersi se attraverso tale ripartizione il NDP definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, e questo per due ragioni. In primo luogo, sussistono dubbi quanto al carattere vincolante del NDP e, in secondo luogo, la ripartizione di risorse finanziarie in quanto tale non è una misura che rientra nel quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

7 In particolare, punti da 32 a 35 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

8 Cfr. l'utilizzo di tale nozione nella Sezione 3.1. dell'allegato I dell'analisi annuale della crescita per il 2012 redatta dalla Commissione (COM [2011] 815 final) e l'allegato I, ESRS E4, punto 1, appendice AR 1 lettera d), del regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023, che integra la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità (GU L, 2023/2772, pag. 142).

a) Obbligatorietà di piani e programmi

25. Come giustamente sottolineato dall'Irlanda, la Corte ha deciso che solo le misure che vincolano quantomeno le autorità competenti nell'ambito del rilascio di autorizzazioni di progetti, definiscono un quadro per tale autorizzazione [9]. 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 [10]. Per contro, disposizioni aventi un carattere meramente indicativo [11] o aventi solo una determinata influenza sull'ubicazione dei progetti [12] non stabiliscono un quadro di riferimento per le autorizzazioni.

26. L'Irlanda ritiene pertanto che il NDP non sia sufficientemente vincolante per stabilire un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

27. Depone in tal senso il fatto che, nella sua questione pregiudiziale, la Supreme Court qualifica il NDP come misura che prevede disposizioni descritte come «indicative» sulla ripartizione di fondi per la realizzazione di determinati progetti infrastrutturali. Infatti, se è vero che il NDP menziona numerosi progetti e le risorse finanziarie da destinare alle stesse, ciò ha unicamente scopo illustrativo. In ogni caso, la ripartizione delle risorse finanziarie presupporrebbe l'autorizzazione della pianificazione e il rispetto di tutte le altre leggi applicabili in materia ambientale. [13]

28. È vero che anche la ripartizione non vincolante di risorse finanziarie a determinati interventi infrastrutturali nel senso sopra indicato, può incidere sullo sviluppo di altri interventi infrastrutturali e altri progetti, fatto che la Friends of the Irish Environment pone a sostegno della propria tesi. A seconda che sia lecito attendersi futuri necessari interventi infrastrutturali, verranno in considerazione anche ulteriori interventi infrastrutturali e di sviluppo da essi derivanti.

29. Sottoporre anche tali effetti ad una valutazione ambientale sarebbe quindi conforme all'obiettivo della direttiva VAS. Infatti, essa mira a garantire che l'impatto delle misure sull'ambiente sia esaminato e preso in considerazione in previsione dell'adozione di una decisione [14].

30. Tuttavia, l'impatto di dichiarazioni non vincolanti sulla ripartizione di risorse finanziarie non differisce da quello di altre dichiarazioni *non vincolanti* in materia di piani o programmi, che non richiedono ancora una valutazione ambientale.

9 Sentenze del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punto 77), e del 9 marzo 2023, (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 49).

10 Sentenza del 9 marzo 2023, An Bord Pleanála e a. (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 50).

11 Sentenze del 12 giugno 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punto 44), del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punto 76), e del 9 marzo 2023, An Bord Pleanála e a. (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 49).

12 Sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punto 69).

13 Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, versione del 4 ottobre 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), pag. 50.

14 V. sentenza del 9 marzo 2023, An Bord Pleanála e a. (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 58).

31. Se, ad esempio, un governo annuncia l'intenzione di stabilire le condizioni necessarie alla realizzazione di determinati interventi infrastrutturali, ma tale annuncio non è ancora vincolante per le autorità pubbliche, non si tratta ancora di una disposizione che potrebbe già richiedere una valutazione ambientale. La valutazione ambientale farebbe piuttosto parte della procedura che dovrebbe condurre alla creazione di tali condizioni.

32. È vero che siffatte dichiarazioni suscitano dubbi quanto al fatto che, al momento della valutazione ambientale, tutte le opzioni siano ancora aperte [15], dal momento che esse danno quantomeno l'impressione che il risultato sia già stato deciso. Nondimeno, in una società democratica deve essere possibile discutere di intenzioni e obiettivi senza dover sottoporre tali contributi ad una valutazione ambientale. In questo risiede la differenza tra la definizione di un quadro di riferimento e la discussione relativa alla sua definizione.

33. Se l'impressione che la ripartizione delle risorse non ha carattere vincolante dovesse essere confermata dai giudici nazionali, si dovrebbe escludere già solo per questo motivo che il NDP stabilisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

b) Quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti

34. Inoltre, per sua stessa natura, la ripartizione di risorse finanziarie, anche qualora fosse vincolante, non stabilisce di per sé un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

35. Secondo una giurisprudenza costante, per quadro di riferimento in tal senso si intendono gli atti che fissano, 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 [16]. Recentemente la Corte ha precisato tali criteri e modalità, nel senso che essi includono l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative di tali progetti, o la ripartizione delle risorse connesse a tali progetti [17].

36. *Prima facie*, l'apparenza indicherebbe che l'allocazione di risorse finanziarie potrebbe essere parte del quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, dal momento che riguarda la ripartizione delle risorse. Tuttavia, tale indicazione della Corte non può essere intesa nel senso che la ripartizione di risorse finanziarie fa parte del quadro di riferimento, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS.

37. Come giustamente sottolineato dalla Commissione, tale indicazione riprende letteralmente la specifica dei criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi, di cui all'allegato II punto 1, primo trattino, della direttiva VAS. Il criterio della ripartizione delle risorse si riferisce, in tale contesto, all'obiettivo di un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse *naturali*, di cui al considerando 1 della direttiva VAS e all'articolo 191, paragrafo 1, terzo trattino, TFUE. Si tratta

[15] Articolo 8, paragrafo 1, del protocollo di Kiev, articolo 6, paragrafo 4, e articolo 7 della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998 (GU 2005, L 124, pag. 4), approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1), nonché articolo 6, paragrafo 4, della direttiva VIA.

[16] Sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49), del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punto 67), e del 9 marzo 2023, Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 38).

[17] Sentenza del 22 febbraio 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punto 62).

quindi di risorse come acqua, territorio o materie prime [18], la cui ripartizione ha un impatto diretto sull'ambiente. Per contro, la ripartizione delle risorse finanziarie è collegata ad effetti significativi sull'ambiente solo indirettamente.

38. Pertanto, anziché il finanziamento di un progetto, occorre valutare solo le misure che riguardano la sua ubicazione, natura e dimensioni, le sue condizioni operative, nonché la ripartizione delle risorse naturali ad esso connesse. Per contro, un'ulteriore valutazione della decisione di finanziamento non apporta nuove conoscenze e dovrebbe pertanto essere evitata in quanto duplicazione superflua [19] ai sensi del considerando 9 e dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VAS.

39. In base alle informazioni disponibili, il NDP non sembra stabilire norme e procedure di controllo autonome che includano l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative dei progetti o la ripartizione delle risorse naturali ad essi connesse. Al contrario, i progetti ivi citati sono soggetti alle proprie procedure di pianificazione e di autorizzazione [20], nell'ambito delle quali può essere valutato l'impatto ambientale. Inoltre, secondo la questione pregiudiziale, il NDP prevede la ripartizione di fondi al fine di sostenere la strategia di sviluppo territoriale *di un altro piano*, vale a dire il NPF, che è stato oggetto di una valutazione ambientale.

c) Conclusione intermedia

40. Occorre pertanto rispondere alla seconda questione, sub a), nel senso che né le misure non vincolanti, né la ripartizione di risorse finanziarie per determinati progetti infrastrutturali, definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS; esse non necessitano pertanto di una valutazione ambientale preventiva ai sensi di tale disposizione.

2. Portata dell'esenzione relativa ai piani e ai programmi finanziari o di bilancio

41. Poiché in base alle considerazioni relative alla seconda questione, sub a), la ripartizione di risorse finanziarie non definisce, in quanto tale, un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, non è necessario, in linea di principio, chiarire se un piano o un programma avente ad oggetto la ripartizione di risorse finanziarie sia sottratto all'applicazione della direttiva in quanto piano e programma finanziario o di bilancio ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, secondo trattino, della direttiva.

42. È quindi sufficiente osservare, al riguardo, che tale esclusione riguarda unicamente i contenuti di un piano o di un programma che, in quanto tali, rientrano in tale esclusione. Se la misura in questione contiene anche altre disposizioni, esse possono, come giustamente sostiene la Commissione, essere soggette a valutazione ambientale se definiscono il quadro di riferimento

[18] Così, nella sentenza del 26 settembre 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punto 74), la legna da ardere è stata considerata una risorsa naturale.

[19] V., anche, mie conclusioni nelle cause Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2011:755, paragrafo 42) e D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:561, paragrafo 65).

[20] V. nota 13.

per l'autorizzazione di progetti. Diversamente, gli Stati membri potrebbero eludere facilmente l'obbligo di valutazione ambientale [21] combinando piani o programmi soggetti a valutazione con misure di bilancio o finanziarie.

B. Terza questione pregiudiziale – Valutazione di alternative ragionevoli per il NPF

43. La terza questione pregiudiziale riguarda la portata della valutazione di alternative ragionevoli in relazione all'altra parte del *Project Ireland 2040*, ovvero il NPF. Con la terza questione, sub a), la Supreme Court desidera sapere se, nel rapporto ambientale di cui all'articolo 5 della direttiva VAS, una volta individuate alternative ragionevoli a un'opzione prescelta, si debba effettuare una valutazione dell'opzione prescelta e delle alternative ragionevoli su base comparabile. In caso di risposta affermativa, la terza questione, sub b), mira a stabilire se si possa nondimeno distinguere tra la comparazione tra le alternative e una valutazione più completa dell'opzione prescelta. Risponderò alle due sottoquestioni congiuntamente.

44. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva VAS, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma.

45. In base a tale disposizione appare chiaro che le alternative ragionevoli devono essere oggetto del rapporto ambientale. Tuttavia, tale disposizione potrebbe essere intesa con l'Irlanda nel senso che i probabili effetti significativi sull'ambiente devono essere identificati, descritti e valutati solo in relazione all'opzione prescelta. Depone in tal senso anche il fatto che le altre disposizioni della direttiva VAS hanno ad oggetto la valutazione ambientale del piano o del programma interessato e non l'esame delle alternative ragionevoli.

46. Tuttavia, la Commissione sottolinea che, quantomeno secondo la versione olandese dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva VAS, devono essere individuati, descritti e valutati anche gli effetti significativi delle alternative sull'ambiente. In ogni caso, la *valutazione* delle alternative, quale prevista in tutte le versioni linguistiche, *può* comprendere anche il loro impatto sull'ambiente, il che presupporrebbe, a sua volta, la loro individuazione e descrizione.

47. Tale considerazione dell'impatto ambientale delle alternative è conforme all'obiettivo della direttiva VAS dal momento che, ai sensi del considerando 4 e dell'articolo 1, essa mira, attraverso la valutazione ambientale, a contribuire all'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di piani e programmi. Una valutazione delle alternative che non tenga conto del loro impatto ambientale sarebbe contraria a tale obiettivo.

48. Nella scelta tra diverse alternative, la considerazione dell'impatto ambientale riveste addirittura particolare importanza. Come sottolinea la Commissione, la direttiva VAS è infatti stata adottata in quanto si è constatato che, al momento dell'autorizzazione di un progetto ai sensi della direttiva VIA, spesso esistevano già prescrizioni che escludevano talune opzioni, anche

[21] V., sul rischio di elusione, sentenze del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punti 48 und 70), e del 9 marzo 2023, An Bord Pleanála e a. (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punto 32).

se più favorevoli all'ambiente [22]. La valutazione ambientale deve quindi quantomeno garantire che tali disposizioni siano adottate solo nella consapevolezza dell'esistenza di alternative più rispettose dell'ambiente.

49. Di conseguenza, nel rapporto ambientale devono essere individuati, descritti e valutati anche gli effetti ambientali delle alternative ragionevoli.

50. La portata necessaria di tale argomento è tuttavia limitata, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VAS, alle informazioni che possono essere *ragionevolmente* richieste. Al riguardo, l'articolo 5 ricorre già per la seconda volta alla nozione di ragionevolezza, poiché, in base all'articolo 5, paragrafo 1, devono essere valutate solo le alternative ragionevoli. Tale nozione ha, al riguardo, la funzione di filtro avente lo scopo di evitare un onere di valutazione sproporzionato.

51. La prima fase consiste nell'identificare le alternative ragionevoli che richiedono un esame più approfondito. A tal fine, l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva VAS menziona, a titolo orientativo, gli obiettivi e l'ambito territoriale del piano o programma. Le alternative che non possono conseguire gli obiettivi, o che esulano dell'ambito territoriale, non sono in genere ragionevoli e non richiedono ulteriore valutazione.

52. Tuttavia, le autorità competenti non possono limitare eccessivamente la portata della valutazione escludendo alternative già potenzialmente ragionevoli in base alla definizione stessa degli obiettivi o dell'ambito territoriale.

53. Tale logica risulta parimenti dall'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VAS, secondo cui occorre tenere conto della posizione del piano o del programma nel processo decisionale e della misura in cui taluni aspetti possono essere valutati meglio al fine di evitare duplicazioni della valutazione ai diversi livelli di tale processo. Ad esempio, nel caso di un piano di costruzione di un'autostrada, ci si può chiedere se un collegamento ferroviario debba essere considerato un'alternativa ragionevole. Tale valutazione è tuttavia superflua se la decisione fondamentale riguardante il progetto stradale deriva da un piano generale in cui le due alternative sono già state comparate.

54. Per quanto riguarda le informazioni che consentono di individuare ragionevoli alternative, l'allegato I, lettera h), della direttiva VAS precisa che le informazioni da fornire nel rapporto ambientale devono contenere solo una *sintesi* delle ragioni della scelta delle alternative individuate. Esse devono indicare le ragioni per cui le alternative individuate sono considerate ragionevoli, mentre altre non lo sono, vale a dire, in quale modo sono state identificate le soluzioni alternative ragionevoli.

55. Tuttavia, tale nozione di sintesi non si riferisce alla descrizione e alla valutazione delle alternative ragionevoli e non può quindi essere utilizzata per limitare la portata di tali informazioni.

56. L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VAS prevede, piuttosto, le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste tenendo conto dello stato attuale delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, del contenuto e del livello di dettaglio del piano o del programma nonché degli altri elementi esposti nel paragrafo 53.

[22] Sentenza del 9 marzo 2023, An Bord Pleanála e a. (Sito di St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, punti 57 e 58), nonché, precedentemente, mie conclusioni nelle cause riunite Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, paragrafo 32), ciascuna con ulteriori rinvii.

57. Manca tuttavia uno dei criteri più importanti per il contenuto del rapporto ambientale: la presentazione degli effetti sull'ambiente deve dimostrare, in particolare, che il piano o il programma è compatibile con i criteri sostanziali del diritto ambientale applicabili [23]. Infatti, ripercussioni sull'ambiente che violano disposizioni del diritto ambientale sarebbero in ogni caso significative [24].

58. Per quanto concerne la valutazione delle alternative, si può pensare, ad esempio, all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat», la cui applicazione è presa in considerazione nel caso di pregiudizio all'integrità dei siti Natura 2000. In tal caso, il rapporto ambientale dovrebbe dimostrare che non esistono alternative che gravino in misura minore sull'ambiente [25]. Valutazioni analoghe di alternative sono previste, in particolare, all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «Habitat», all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva «Uccelli» [26] e all'articolo 4, paragrafo 7, lettera d), della direttiva quadro sulle acque [27].

59. Per contro, la direttiva VAS stessa non contiene criteri sostanziali per la scelta delle alternative. Essa non obbliga pertanto le autorità competenti a scegliere l'opzione che grava di meno sull'ambiente. Come ho già rilevato [28] l'obiettivo della valutazione ambientale è unicamente che la decisione concernente la scelta venga adottata *prendendo in considerazione* probabili effetti significativi sull'ambiente.

60. Nella misura in cui la scelta tra diverse alternative non dipende da requisiti giuridici sostanziali imposti da altre normative, per determinare le informazioni che possono ragionevolmente essere richieste sono pertanto determinanti, oltre alle indicazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva VAS, soprattutto altri due aspetti. In primo luogo, con riferimento agli argomenti rilevanti ai fini della decisione, tali informazioni devono consentire una comparazione tra l'opzione prescelta e le alternative. In secondo luogo, tali informazioni devono consentire di tenere conto delle esigenze ambientali pertinenti ai fini di tale comparazione.

61. Pertanto, se la scelta tra le alternative si basa, ad esempio, principalmente su considerazioni di costo, i costi di tutte le alternative ragionevoli devono quantomeno essere individuati e descritti in modo tale da evidenziare come i costi delle diverse opzioni si relazionano tra loro. Tuttavia, occorre anche chiarire se tali vantaggi in termini di costi siano accompagnati da effetti negativi sull'ambiente che sarebbero evitati con altre opzioni. Diversamente, tali esigenze ambientali non verrebbero prese debitamente in considerazione nella scelta tra le alternative individuate.

[23] V., in tal senso, sulla direttiva VIA, sentenze del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punto 81), e del 24 febbraio 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, punto 52).

[24] V. mie conclusioni nelle cause Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, paragrafi 54 e 55) nonché Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, paragrafo 45) e, in tal senso, sentenza del 9 marzo 2023, Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» e a. (C-375/21, EU:C:2023:173, punto 50).

[25] V. sentenze del 26 ottobre 2006, Commissione/Portogallo (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punti da 36 a 39), del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a. (C-399/14, EU:C:2016:10, punto 74), e del 16 luglio 2020, WWF Italia Onlus e a. (C-411/19, EU:C:2020:580, punto 40).

[26] 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), modificata da ultimo dalla direttiva 2013/2019/UE del Consiglio, del 5 giugno 2019, che armonizza gli obblighi di comunicazione nella normativa in materia di ambiente (GU 2013, L 170, pag. 115).

[27] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU 2000, L 327, pag. 1), modificata da ultimo dalla direttiva 2014/101/UE della Commissione, del 30 ottobre 2014 (GU 2.014, L 311, pag. 32)

[28] V. supra, paragrafo 47.

62. Tali requisiti non escludono che la valutazione ambientale dell'opzione prescelta sia più dettagliata della valutazione ambientale delle altre alternative individuate. Ciò è particolarmente probabile quando i vantaggi dell'opzione prescelta prevalgono in misura relativamente significativa sulle alternative prese in considerazione, anche tenendo conto degli effetti sull'ambiente. In tal caso, le informazioni dettagliate sulle alternative individuate non avrebbero una funzione propria, mentre le informazioni sugli effetti sull'ambiente dell'opzione prescelta sono importanti per la successiva attuazione del piano o del programma.

63. Se tuttavia e i vantaggi e gli svantaggi delle diverse opzioni hanno peso analogo, giustificare la decisione concernente la scelta diventa più difficile. In tal caso, può essere necessario fornire informazioni più dettagliate sulle alternative ragionevoli nel rapporto ambientale, anche se ciò dovesse comportare un impegno considerevole.

64. Per quanto riguarda le informazioni contenute nel rapporto ambientale controverso, non è possibile stabilire se siano stati presi in considerazione requisiti sostanziali imposti da altre normative o se erano rilevanti ai fini della decisione. Sembra del resto che, sebbene il capitolo relativo alle alternative nel rapporto ambientale illustri le alternative individuate e la decisione di selezione dell'opzione prescelta, e contenga informazioni sui loro effetti sull'ambiente, queste ultime si riducono tuttavia, in sostanza, a una matrice contenente gli indicatori «più» e «meno» [29]. Non viene spiegato come tali indicatori siano stati individuati e in quale misura siano stati presi in considerazione nel processo di selezione.

65. Tale approccio potrebbe derivare dal fatto che il NPF presenta un livello di astrazione elevato, ovvero non prevede progetti concreti, nonché dalle conoscenze pregresse del pubblico interessato.

66. Spetta tuttavia ai giudici nazionali pronunciarsi sulla questione se, in tale contesto e contrariamente alle argomentazioni della Friends of the Irish Environment, le ragioni della selezione dell'opzione prescelta e gli effetti sull'ambiente delle alternative individuate siano stati presentati in maniera adeguata.

67. Occorre pertanto rispondere alla terza questione nel senso che, conformemente all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva VAS, il rapporto ambientale deve contenere le informazioni relative alle alternative ragionevoli individuate rispetto al piano o programma adottato, che sono necessarie per:

– accertare il rispetto dei requisiti imposti da altre normative alla valutazione delle alternative e

– verificare che nel processo decisionale è stato preso in considerazione gli effetti sull'ambiente del piano o programma adottato rispetto alle alternative individuate.

[29] Capitolo 7 dello Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, settembre 2017, pagg. da 121 a 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, visitato da ultimo il 22 febbraio 2024).

V. Conclusione

68. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla seconda e alla terza questione pregiudiziale nei seguenti termini:

1) Né le misure non vincolanti né la ripartizione di risorse finanziarie per determinati progetti infrastrutturali, definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; esse non necessitano pertanto di una valutazione ambientale preventiva ai sensi di tale disposizione.

2) Conformemente all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2001/42, il rapporto ambientale deve contenere le informazioni relative alle alternative ragionevoli individuate rispetto al piano o programma adottato, che sono necessarie per:

   – accertare il rispetto dei requisiti imposti da altre normative alla valutazione delle alternative e

   – verificare che nel processo decisionale è stato preso in considerazione gli effetti sull'ambiente del piano o programma adottato rispetto alle alternative individuate.