

## LA CORTE DI GIUSTIZIA UE INTERVIENE SULLA DEROGA AI LIMITI PER LE EMISSIONI IN ATMOSFERA

DI FEDERICO PERES

### CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA – SEZ. II, CAUSA C-375/21 DEL 9.3.2023

*«L'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), in combinato disposto con l'articolo 18 di quest'ultima e con gli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, deve essere interpretato nel senso che: nell'esaminare una domanda di deroga ai sensi del suddetto articolo 15, paragrafo 4, l'autorità competente, tenuto conto di tutti i dati scientifici pertinenti relativi all'inquinamento, compreso l'effetto cumulativo con altre fonti dell'inquinante interessato nonché delle misure previste dal pertinente piano per la qualità dell'aria elaborato per la zona o l'agglomerato di cui trattasi ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2008/50, deve rifiutare siffatta deroga qualora essa possa contribuire al superamento dei valori limite legali di qualità dell'aria stabiliti ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2008/50 o contravvenire alle misure contenute in tale piano volte a garantire il rispetto di detti valori limite e a limitare il periodo di superamento di questi ultimi a una durata il più breve possibile».*

### IL CASO

La vicenda trae origine dalla decisione del direttore dell'Agenzia esecutiva per l'ambiente bulgara di rinnovare l'autorizzazione integrata a una centrale termoelettrica sostituendo i valori limite di emissione di biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>) e di mercurio con altri parametri (ex art. 123a par. 3 e 4 della Legge sulla protezione dell'ambiente, che recepisce l'art. 15, par. 4, della Direttiva 2010/75). **I livelli fissati in deroga - in quanto un grado più elevato avrebbe imposto investimenti sproporzionati rispetto ai benefici - da un lato venivano ritenuti idonei a fornire un livello equivalente di protezione ambientale, dall'altro però non permettevano di garantire il rispetto del livello massimo di emissione associato alle BAT normalmente richiesto per lo zolfo.**

Avverso il rinnovo un'associazione promuoveva ricorso al Tribunale Amministrativo sottolineando la necessità per poter fissare valori in deroga sarebbe stato necessario prima aggiornare il Piano di

gestione della qualità dell'aria ambiente (previsto dall'art. 27 della Legge sulla qualità dell'aria ambiente, che recepisce l'art. 23 della Direttiva 2008/50) della città prossima alla centrale. Il Tribunale respingeva il ricorso ritenendo che la predisposizione del Piano non fosse una condizione preliminare al rilascio e al riesame delle autorizzazioni e, di conseguenza, il direttore dell'Agenzia non era tenuto a conformarsi.

L'associazione presentava appello alla Corte suprema amministrativa che sospendeva il procedimento sottoponendo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale: *«se l'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2010/75, in combinato disposto con l'articolo 18 di quest'ultima e con gli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50, debba essere interpretato nel senso che, nell'esaminare una domanda di deroga ai sensi del suddetto articolo 15, paragrafo 4, l'autorità competente, tenuto conto di tutti i dati scientifici pertinenti relativi all'inquinamento, compreso l'effetto cumulativo con altre fonti del relativo inquinante nonché delle misure previste dal pertinente piano per la qualità dell'aria elaborato per la zona o l'agglomerato di cui trattasi ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2008/50, deve rifiutare siffatta deroga qualora essa possa contribuire al superamento dei valori limite legali di qualità dell'aria stabiliti ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2008/50 o contravvenire alle misure contenute in tale piano volte a garantire il rispetto di detti valori e a limitare il periodo di superamento di questi ultimi a una durata il più breve possibile».*

## LA DECISIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

La sentenza della Corte richiama gli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE; segnatamente l'art. 13 impone agli Stati membri di provvedere affinché i livelli SO<sub>2</sub> non superino i valori limite stabiliti dall'allegato XI della direttiva stessa, mentre l'art. 23 istituisce un nesso tra il superamento di tali valori in una determinata zona e la predisposizione di Piani per la qualità dell'aria relativamente a quella zona. Il mancato rispetto di queste disposizioni da parte della Repubblica di Bulgaria, rileva preliminarmente la Corte, era peraltro già stato accertato con sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria, C-730/2019.

La Corte richiama poi l'art. 15, par. 4, della direttiva 2010/75/UE (c.d. direttiva IED) che consente all'autorità competente di fissare valori limite meno severi qualora *«il conseguimento dei livelli di emissione associati alle [BAT] di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali»* in ragione dell'ubicazione dell'installazione e delle sue caratteristiche tecniche. L'art. 15 fa però salvo l'art. 18 della medesima direttiva e, al tempo stesso, stabilisce che la concessione della deroga sia subordinata a due condizioni: **(i)** i valori limite di emissione meno severi non comportino *«eventi inquinanti di rilievo»*; **(ii)** malgrado la deroga, sia garantito nel complesso un *«elevato grado di tutela ambientale»*.

**Quanto alla prima condizione, la Corte osserva che**, alla luce della definizione di inquinamento fornita dall'art. 3, punto 2, della direttiva IED – che fa riferimento, tra gli altri aspetti, anche all'introduzione nell'aria di sostanze che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente – e dei valori limite di qualità dell'aria stabiliti per l'SO<sub>2</sub> dalla direttiva 2008/50/CE, **l'introduzione di SO<sub>2</sub> nell'aria costituisce una forma di inquinamento**. Peraltro, alla luce della sentenza del maggio 2022 sopra citata, nella zona di influenza della centrale termoelettrica i valori limite sono superati e tale superamento non può essere considerato un inquinamento trascurabile ma *«deve necessariamente essere considerato un “evento inquinante di rilievo”»*.

**Quanto alla seconda condizione la Corte ritiene che la deroga che permette di superare i valori limite di emissione per l'SO<sub>2</sub> fissati da tale direttiva non consenta di garantire un «elevato grado**

*di tutela ambientale»*, come richiesto dall'art. 15, par. 4, co. 4., dal momento che le regole fissate dalla direttiva 2008/50/CE costituiscono la concretizzazione dell'impegno dell'Unione a garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente (art. 3, par. 3, TUE) e dei principi di precauzione e dell'azione preventiva (art. 191, par. 1 e 2, TFUE). Ad avviso del Collegio, si oppongono alla concessione di una deroga anche il principio di precauzione, in quanto sussistono delle incertezze circa il verificarsi di eventi di inquinamento, e la necessità di operare una valutazione globale che tenga conto di tutte le fonti inquinanti e del loro effetto cumulativo.

Oltre alle condizioni stabilite dall'art. 15, va considerato, come già accennato, che tale disposizione fa salvo l'art. 18 della direttiva 2008/50/UE, ai sensi del quale, qualora una norma di qualità ambientale stabilisca condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le BAT, l'autorizzazione contiene misure supplementari. La Corte ritiene che i valori limite di qualità dell'aria previsti dall'art. 13 e dall'allegato XI della direttiva 2008/50 costituiscano proprio delle norme di qualità ambientale e che, di conseguenza, l'autorità competente debba astenersi dal concedere deroghe che compromettano il rispetto delle norme di qualità ambientale.

**Da ultimo, i giudici affrontano la questione relativa ai Piani per la qualità dell'aria, chiarendo che la loro predisposizione costituisce una condizione necessaria alla concessione della deroga di cui all'art. 15, par. 4.** Inoltre, qualora un Piano sia stato predisposto, l'autorità competente deve ancora una volta astenersi dal concedere una deroga ai limiti di emissione contraria alle misure stabilite dal Piano, in particolare a quelle che prescrivono il rispetto di un determinato grado di desolfurazione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la Corte conclude sostenendo che, ai fini della concessione di una deroga ai sensi dell'art. 15, par. 4, l'autorità competente deve tenere conto dei dati scientifici sull'inquinamento, dell'effetto cumulativo provocato da altre fonti inquinanti e delle misure previste dal Piano per la qualità dell'aria elaborato per la zona. Nel caso in cui la sua concessione comporti un superamento dei valori limite legali di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva 2008/50 o impedisca di rispettare le misure del Piano suddetto, la deroga non può essere accordata.