

Deroghe ai limiti emissivi e Piani di Qualità dell'Aria  
Corte Giustizia UE 375/2021 (9.3.2023)

A cura di Cinzia Silvestri– Studio Legale Ambiente

---

### **Premessa**

La domanda di pronuncia pregiudiziale risolta dalla Corte di Giustizia in commento, è punto di partenza per sviluppare riflessione sulle novità che verranno introdotte con le modifiche alla Direttiva sulle emissioni Industriali 2010/75/UE.

Si consideri invero che le norme sulla qualità dell'aria (Direttiva 2008/50/CE) sono state recepite dal Dlgs. 155/2010. L'art. 15 par. 4 della Direttiva 2010/75 è stato inserito nel Codice ambientale all'art. 29 co. 9-bis e l'art. 18, *trasferito* nell'art. 29 septies (Dlgs. 152/2006).

La lettura della sentenza della Corte Giustizia permette dunque di “interpretare” le norme oggi vigenti anche nel nostro codice ambientale, e anticipa, di fatto, le prossime modifiche alla Direttiva 2010/75/UE.

E' nota infatti la proposta di modifica della Direttiva 2010/75/UE di cui conosciamo il nuovo testo nella versione della Commissione 5.4.2022: proposta che ha modificato proprio ed anche gli articoli richiamati, e che conforta l'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia, in commento.

### **Il Caso – La sentenza Corte Giustizia UE n. 375/2021**

Il caso riguarda i presupposti che permettono alla amministrazione di attuare delle *deroghe* ai limiti di legge nel caso in cui il raggiungimento del limite imponga costi inaccessibili o sproporzionati alla Società.

La questione è sorta nell'ambito di controversia, in merito all'aggiornamento di autorizzazione relativa a centrale termoelettrica bulgara, ovvero al funzionamento di un impianto di combustione per la produzione di energia elettrica, un impianto di produzione di idrogeno e una discarica per rifiuti inerti, edili, pericolosi e non pericolosi.

Il problema bulgaro si confronta con i Valori Limite Emissioni (VLE) di biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>) e di mercurio. L'autorità competente *autorizza* la deroga fissando limiti meno severi ovvero un grado di *desolforazione* che riduce l'emissione ma non garantisce il livello massimo associato alle BAT. L'autorità autorizza la deroga ritenendo che un livello di desolforazione più elevato avrebbe richiesto, da parte dell'operatore *interessato* “*investimenti considerevoli e dunque una maggiorazione dei costi ritenuta sproporzionata ai sensi di detta disposizione*” (cfr. punto 25 sentenza).

AMBIENTE – APPALTI - SICUREZZA SUL LAVORO- RESPONSABILITA' ENTI DLGS. 231/2001

L'autorizzazione in deroga, concessa, *motivata in punto di costi eccessivi*, trova opposizione avanti al Tribunale Amministrativo Bulgaro che, tuttavia, conferma la deroga concessa e respinge il ricorso. Contro tale sentenza viene attivato Ricorso alla Corte Suprema Bulgara, al giudice di rinvio. In tale contesto si pone questione “pregiudiziale” alla decisione che riguarda la deroga concessa (di cui all'art. 15 comma 4 Direttiva 2010/75/UE) e la valutazione dei PQA (Piani di Qualità Aria) della vicina città Bulgara. Viene adita la Corte di Giustizia che **revisiona il giudizio** e ritiene *illegittima la deroga concessa*.

### I presupposti

È utile ricordare il testo dell'art. 15 par. 4 Direttiva 2010/75 (trasfuso nell'art. 29, co. 9-bis, Dlgs. 152/2006). In deroga alla regola generale posta dal paragrafo 3 della Direttiva (limite BAT), le autorità possono concedere limiti meno severi in presenza di alcuni presupposti:

- 1) “...il conseguimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una **maggiorazione sproporzionata dei costi** rispetto ai benefici ambientali.”
- 2) “..i benefici ambientali devono tenere in considerazione a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata o b) delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata
- 3) L'autorità competente garantisce comunque che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato livello di protezione ambientale
- 4) Salvo l'art. 18 (norme di qualità ambientale).

La lettura della norma già precisa che non sono bastevoli i costi sproporzionati per poter concedere una deroga.

### La Corte di Giustizia – artt. 15 e 18 Dir. 2010/75/UE

La Corte di Giustizia, investita del caso, provvede a ricordare il contenuto e la finalità della Direttiva 2008/50/CE sulla Qualità dell'Aria richiamando gli art. 13 e 23. Il combinato disposto impone che i livelli di determinate sostanze (biossido di zolfo, PM10, piombo, monossido carbonio, benzene ed altri) non possono essere superati. Gli Stati membri devono intervenire con la predisposizione di Piani di Qualità dell'Aria (PQA), qualora vengano superati i valori obiettivo o valori limite.

La Corte di Giustizia richiama le norme della Direttiva 2010/75/UE – Emissioni industriali - in particolare l'art. 15 (Valori limite di emissione) e l'art. 18 (Norme di qualità ambientale). Tale richiamo concentra l'attenzione ai casi in cui l'autorità competente può fissare VLE (Valori Limite di Emissione) “meno severi”.

Si comprende, dall'articolato normativo, che l'art. 18 - che titola sulla "norma di qualità ambientale" che trova definizione all'art. 3 punto 6 della Direttiva 2010/75/UE – costituisce riferimento invalicabile anche per eventuali *deroghe* (fatto salvo l'art. 18).

### **Le questioni affrontate dalla CGUE.**

La chiave di lettura e di interpretazione risiede dunque proprio nell'art. 18 della Direttiva 2010/75/UE che merita breve approfondimento.

L'art. 18 titola "norme di qualità ambientale" e rimanda alla definizione offerta dal punto 6 dell'art. 3 della Direttiva: "...*la serie di requisiti che devono sussistere in un dato momento in un determinato ambiente o in una specifica parte di esso, come stabilito nella normativa dell'Unione...*".

Così l'art. 18 precisa che ogni qualvolta una norma di qualità ambientale "*richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le Migliori tecniche disponibili...*" ovvero sia più severo "*..l'autorizzazione contiene misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme ambientali*".

In questo contesto si inserisce l'interpretazione della CGUE: i Piani di qualità dell'ARIA di cui alla Direttiva 2008/50 e i limiti posti a determinate sostanze (biossido di zolfo, benzene, PM10 ecc.) costituiscono "norme di qualità ambientale" e dunque rientrano nell'art. 18; eventuali *deroghe* alle autorizzazioni che concedano limiti meno severi non sono ammesse se pregiudicano il contenuto di tali norme.

La normativa sulla Qualità dell'Aria, precisa la Corte, costituisce "norma di qualità ambientale" che non può essere travalicata (art. 18 Direttiva 2010/75/UE). Come sopra accennato, l'art. 18 citato è punto di confronto per la valutazione di eventuali "deroghe" ai limiti di emissione. *L'art. 15 par. 4 è applicabile "salvo l'art. 18"*.

Ed invero, il considerando n. 18 della Direttiva 2008/50 impone di valutare i piani di qualità ambientale ogni qualvolta debba essere concessa una autorizzazione alle emissioni industriali. Il legame tra le due Direttive è molto stretto anzi complementare.

**In pratica**, poiché la città Bulgara sforava da tempo e considerevolmente il parametro di biossido di zolfo e il piano di Qualità dell'aria non era stato ben indicato, non è consentito concedere deroghe ad impianti emissivi senza tenere in conto tale situazione, neppure se il raggiungimento di certi limiti sia particolarmente costoso. La valutazione, dice il legislatore ma anche la CGUE, deve essere globale, complessiva, non basta l'elemento economico. La città Bulgara, invero, nei pressi della centrale termoelettrica, registrava violazioni tabellari per l'SO2 e l'insufficienza dei PQA.

AMBIENTE - APPALTI - SICUREZZA SUL LAVORO- RESPONSABILITA' ENTI DLGS. 231/2001

Utile alla comprensione dell'attualità della Sentenza in commento è lo Schema modifiche *provvisorie* (Commissione 5.4.2023) alla Direttiva 2010/75/UE:

Testo vigente art. 15 par. 4 Direttiva 2010/75	Proposta di modifica art. 15 par. 4 Commissione 5.4.2022
<p>4. In deroga al paragrafo 3 e fatto salvo l'articolo 18, in casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi. Tale deroga può applicarsi unicamente ove una valutazione dimostri che il conseguimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una <b>maggiorazione</b> sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione:</p>	<p>4. In deroga al paragrafo 3 e fatto salvo l'articolo 18, in casi specifici l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi. Tale deroga può applicarsi unicamente ove una valutazione dimostri che il conseguimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili di cui alle conclusioni sulle BAT comporterebbe una <b>maggiorazione sproporzionata dei costi</b> rispetto ai benefici ambientali, in ragione:</p>
<p>a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata o</p>	<p>a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata o</p>
<p>b) delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata.</p>	<p>b) delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata</p>
<p>L'autorità competente documenta in un allegato alle condizioni di autorizzazione le ragioni dell'applicazione del primo comma, ivi compreso il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte. I valori limite di emissione fissati a norma del primo comma non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati della presente direttiva, laddove applicabili.</p> <p>L'autorità competente garantisce comunque che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale.</p> <p>In base alle informazioni fornite dagli Stati membri in conformità dell'articolo 72, paragrafo 1, e in particolare in relazione all'applicazione del presente paragrafo, la Commissione può eventualmente valutare e precisare ulteriormente, mediante una guida i criteri da tenere in considerazione per</p>	<p>L'autorità competente documenta in un allegato alle condizioni di autorizzazione le ragioni dell'applicazione del primo comma, ivi compreso il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte. I valori limite di emissione fissati a norma del primo comma non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati della presente direttiva, laddove applicabili.</p> <p><b>Le deroghe di cui al presente paragrafo rispettano i principi stabiliti nell'allegato II.</b></p> <p>L'autorità competente garantisce comunque che non si verifichino eventi <b>inquinanti di rilievo</b> e che si realizzi <b>nel complesso un elevato livello di protezione ambientale. Non sono accordate deroghe che rischiano di compromettere il rispetto delle norme di qualità ambientale di cui all'articolo 18.</b></p> <p>L'autorità competente <b>riesamina</b> se la deroga accordata a norma del presente paragrafo sia giustificata <b>ogni quattro anni</b> o quale parte di ciascun riesame delle condizioni di autorizzazione ai sensi dell'articolo 21 se effettuato prima di quattro anni dalla <b>Concessione della deroga.</b></p>

AMBIENTE - APPALTI - SICUREZZA SUL LAVORO- RESPONSABILITA' ENTI DLGS. 231/2001

<p>l'applicazione del presente paragrafo. Le autorità competenti riesaminano l'applicazione del primo comma quale parte di ciascun riesame delle condizioni di autorizzazione ai sensi dell'articolo 21. (cfr. art. 29 sexies comma 9-bis D.lgs. 152/2006 – D.lgs. 46/2014)</p>	<p>La Commissione adotta un atto di esecuzione che definisce la <a href="#">metodologia standardizzata per valutare la sproporzionalità tra i costi di attuazione delle conclusioni sulle BAT e i potenziali benefici ambientali di cui al primo comma</a>. L'atto di esecuzione è adottato conformemente alla procedura d'esame di cui all'articolo 75, paragrafo 2.";</p>
---	---