

Adabella Gratani

**«AUTORIZZAZIONE INTEGRATA
AMBIENTALE» (DIRETTIVE IPPC-IED).
LE NORME *SELF-EXECUTING* DELLA
DIRETTIVA LNE (2001/81/CE)**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

giurisprudenza e note

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Sez. I — 26 maggio 2011, n. 165 (cause riunite C-165/09, C-166/09 e C-167/09) — *Pres. e Rel.* A. TIZZANO - Stichting Natuur en Milieu.

Aria - Direttiva 96/61/CE (art. 9, nn. 1, 3 e 4) - Direttiva 2008/1/CE (versione codificata) - Rilascio di autorizzazioni ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali - Inserimento di condizioni per rispettare i limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x - Non è obbligatorio.

Aria - Direttiva 2001/81/CE (art. 4) - Periodo transitorio (27 novembre 2002 - 31 dicembre 2010) - Astensione dall'adoptare misure ostative - Necessità.

Aria - Direttiva 2001/81/CE (art. 6) - Norma *self-executing* - Conseguenze.

La direttiva 96/61/CE (art. 9, nn. 1, 3 e 4), anche nella sua versione codificata (2008/1/CE) non obbliga a rilasciare autorizzazioni ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali contenenti condizioni per rispettare i limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x stabiliti dalla direttiva 2001/81/CE.

La direttiva 2001/81/CE impone (art. 4) agli Stati membri, nel periodo transitorio (27 novembre 2002 - 31 dicembre 2010) di astenersi dall'adoptare misure ostative agli obiettivi della medesima direttiva.

*L'art. 6 della direttiva 2001/81/CE, è norma *self-executing* invocabile dai singoli direttamente dinanzi ai Giudici nazionali per pretendere che, nel periodo transitorio (27 novembre 2002 al 31 dicembre 2010), gli Stati membri adottino o prevedano politiche e misure, adeguate e coerenti, atte a ridurre, complessivamente, le emissioni degli inquinanti indicati in modo da conformarsi ai limiti nazionali previsti dalla direttiva (allegato I) entro il 2010, e mettano i programmi elaborati a tal fine a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate mediante informazioni chiare, comprensibili e facilmente accessibili.*

Il testo della sentenza è in: www.giuffre.it/riviste/rga

« Autorizzazione integrata ambientale » (direttive IPPC-IED). Le norme *self-executing* della direttiva LNE (2001/81/CE).

Il nuovo titolo della direttiva 2010/75/CE (1), caratterizzata dall'acronimo IED, « *relativa alle emissioni industriali* », è atto a trarre in inganno, in quanto il legislatore

(1) Direttiva 2010/75/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010

ha voluto solo ed unicamente rielaborare la materia contemplata nella direttiva IPPC (2008/1/CE) (2), estendendone il campo di applicazione ed integrandolo con altre direttive settoriali, in specie ai grandi impianti di combustione. La sigla innovativa IED mal si concilia con la struttura e la peculiarità della materia che si profila ancora generale e tale da richiedere uno sguardo e un controllo ommnicomprensivo su tutte le componenti potenzialmente inquinanti (aria, acqua, scarichi, rifiuti, suolo, ecc.).

Particolarità giuridica della direttiva IED è quella che vede, da un lato, la sua entrata in vigore il 6 gennaio 2011 e, dall'altro lato, enunciare (art. 81) che la direttiva IPPC vigente cesserà i suoi effetti dal 2014, così determinando la convivenza di norme che disciplinano la medesima materia e si profilano modificative (3) (la prima della seconda). Posto che la normativa IED, nulla toglie a quella conosciuta come IPPC, ma anzi la ricomprende, apportando modifiche e norme di dettaglio, la tematica sostanziale presa a riferimento rimane quella di predisporre la modalità migliore, più efficace e snella per ottenere una « autorizzazione integrata » (4), cioè un assenso ad una attività economica che contempra la verifica contestuale ovvero un controllo incrociato di tutte quelle componenti pregiudizievoli all'ambiente che trovano nelle singole normative una disciplina più puntuale.

Tra le matrici ambientali pericolose per l'ambiente che necessitano di controlli ed adempimenti incisivi rientrano quelle che prevedono il rispetto dei limiti o i valori soglia degli inquinanti nell'atmosfera (5), previsti all'art. 4 della direttiva 2001/81/CE (6)

relativa alle immissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), in G.U.UE L 334 del 17 dicembre 2010, pp.17 ss. Essa, entrata in vigore lo scorso 6 gennaio 2011, dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 7 gennaio 2013.

(2) Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (Versione codificata), in G.U.UE L 24 del 29 gennaio 2008 pp. 8 ss. Essa rappresenta la versione codificata della direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in G.U.UE L 257 del 10 ottobre 1996, pp. 26 ss. La disciplina IPPC è stata recepita nell'ordinamento ambientale nazionale con l'emanazione del decreto legislativo 59 del 2005, che regola l'emanazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e dei controlli connessi a tale autorizzazione. Le competenze dell'Istituto in materia di Prevenzione e Limitazione Integrate dell'inquinamento derivano proprio dal decreto legislativo 59 del 2005, confluito nel T.U. ambientale (D.Lgs. 152/2006 come modificato dal D.Lgs. 128/2010, art. 29).

(3) Con la direttiva 2010/75/UE si innova profondamente (articolo 3 comma 9) la nozione di « modifica sostanziale » che designa « una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente ». Inoltre, un'altra particolarità da non sottovalutare è quella che viene a mancare nella nuova direttiva, il riferimento all'opinione dell'Autorità Competente per determinare se una modifica è sostanziale. Viene confermata la regola del superamento della soglia di capacità che definisce il campo di applicazione. Ancora, tra le novità apportate dalla direttiva 2010/75/UE, vi è quella che esclude dall'autorizzazione i limiti sui gas a effetto serra per gli impianti che ricadono nel sistema *Emissions Trading* (rientrandovi per gli impianti in chiusura « opt out »), salvo nel caso in cui ciò risulti indispensabile per evitare un rilevante inquinamento locale (art. 9 comma 1). Inoltre, ogni Stato membro può anche decidere di non richiedere misure di efficienza energetica.

(4) L'art. 7 della direttiva 2008/1/CE (*Approccio integrato del rilascio dell'autorizzazione*), prevede che « Gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione ove siano coinvolte più autorità competenti, onde garantire un approccio effettivo integrato da parte di tutte le autorità competenti per questa procedura ».

(5) L'art. 2 n. 6 della direttiva 2008/1/CE definisce come valori limite di emissione « la massa espressa in rapporto di determinati parametri specifici, la concentrazione e/o il livello di un'emissione che non possono essere superati in un uno o più periodi di tempo ». L'art. 2 n. 6 menziona successivamente i limiti di emissione fissati per determinati gruppi o categorie di sostanze rimandando all'Allegato III della direttiva 2008/1/CE (elenco indicativo delle principali sostanze inquinanti di cui è obbligatorio tener conto per stabilire i valori limite di emissione).

(6) La direttiva 2001/81/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 23 ottobre 2001 relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, in G.U.UE L 309 del 27 novembre 2001 pp. 22 ss. Direttiva recepita nell'ordinamento nazionale con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 171, « Attuazione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici » in G.U.RI n. 165 del 16 luglio 2004.

(nota anche come direttiva LNE « *Limiti Nazionali di Emissione* ») e ribaditi nella direttiva IPPC (2008/1/CE). Gli Stati sono stati chiamati ad adeguarsi entro il 2010; oltre tale data, sono preclusi il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni per valori di emissioni differenti dalle norme richiamate.

Le cause riunite e sottoposte alla Corte di Giustizia vedono protagoniste tre centrali elettriche in Olanda.

La pronuncia della Corte si presenta di notevole interesse in quanto impone una riflessione sulla condotta della Pubblica amministrazione allorché inserisca nel rilascio di concessioni, o di autorizzazioni, condizioni gravose per il richiedente, non previste dalla normativa nazionale, al fine di evitare che lo stato sia chiamato a rispondere per la violazione di obiettivi europei, ovvero per assicurare quel rispetto alla normativa ambientale, in assenza delle misure predisposte a livello centrale o locale di decentramento.

Seppure la finalità sia lodevole, in quanto le condanne per inadempimento in sede dell'Unione Europea vedono solo in via formale la figura dello Stato, ma finiscono per ricadere direttamente sui *cives*, chiamati a sopportarne le conseguenze in termini economici (a seguito delle sanzioni dell'Unione Europea *ex art.* 258 TFUE) e in termini di salute e ambiente (quali destinatari *in primis* dell'ambiente malsano in cui si trovano a vivere, lavorare ecc.), la modalità di affrontare il problema non può essere accolta. Difatti, un tal procedere viola tutti i principi dell'ordinamento europeo, ad iniziare dall'impossibilità di far riferimento a normative nazionali certe e conosciute alla generalità dei cittadini, per rimanerne alla *mercé* di usi e prassi amministrative interne aleatorie ed incostanti.

La Corte di Giustizia ha, difatti, interpretato la direttiva 96/61/CE (art. 9, nn. 1, 3 e 4), anche nella sua versione codificata (2008/1/CE), ritenendo che essa non obbliga a rilasciare autorizzazioni ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali, contenenti condizioni per rispettare i limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x, stabiliti dalla (differente) direttiva 2001/81/CE. Gli Stati sono messi nella condizione di operare nei tempi e nei modi dagli stessi individuati in sede europea (7), pertanto, fattori imprevedibili e sopraggiunti devono essere notiziati alla Commissione perché possa avallare misure provvisorie utili a porre rimedio (c.d. « misure di salvaguardia »). Tali misure, invece, non hanno accesso, in presenza di condotte negligenti degli Stati.

Pervenendo ad un simil giudizio, la Corte di Giustizia ha inteso svincolare (8) le

L'art. 4 della direttiva LNE stabilisce che « *Entro il 2010 gli Stati membri riducono le emissioni nazionali annue di biossido di zolfo (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH₃) al di sotto dei limiti massimi di emissione indicati all'allegato I, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate dalle misure comunitarie adottate in seguito alle relazioni di cui all'articolo 9* ». Al secondo comma è previsto che « *Negli anni successivi al 2010 gli Stati membri assicurano che non siano superati i limiti di emissione indicati all'allegato I* ».

(7) Così agli Stati membri incombeva operare nello specifico periodo che intercorreva tra il 27 novembre 2002 (termine di attuazione della direttiva 2001/81/UE) ed il 31 dicembre 2010 (termine di scadenza entro il quale gli Stati membri devono rispettare i limiti di emissione stabiliti da tale direttiva). Sul punto si richiama la giurisprudenza costante che afferma che in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possono compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa. Sul punto si veda: sentenze della Corte di Giustizia del 18 dicembre 1997, in causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, in *Raccolta* 1997, p. I-74411, punto 45; del 8 maggio 2003, in causa C-14/02, *ATRAL*, in *Raccolta* 2003, p. I-4431, punto 58; nonché del 23 aprile 2009, in cause riunite C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB e Galatea*, in *Raccolta* 2009 p. I-2949, punto 38. In base agli artt. 4, n. 3, TUE e 288, n. 3, TFUE, tale obbligo di astensione si impone agli Stati membri, anche in un periodo transitorio, nel corso del quale sono autorizzati ad applicare le leggi nazionali, sebbene non conformi alla direttiva in parola. Si veda in merito: sentenze della Corte di Giustizia del 10 novembre 2005, causa C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandese Milieufederatie c. College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, in *Raccolta* 2005, pag I-9759, punto 42, e del 14 settembre 2006, causa C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandese Milieufederatie c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, in *Raccolta* 2006, p. I-8339, punto 42.

(8) L'indipendenza delle direttive è ribadito laddove la Corte espressamente richiama l'art. 288, n. 3 TFUE (concetto di direttiva UE) rapportandolo alla 2001/81/UE e precisando che essa non impone agli Stati membri « *né di rifiutare o limitare il rilascio di autorizzazioni ambientali per la*

direttive IPPC e LNE e gli obblighi derivanti. Dopo aver precisato il carattere programmatico della direttiva LNE (2001/81/CE), che mira a limitare le emissioni di quelle sostanze inquinanti ad effetto acidificante ed eutrofizzante (9), i Giudici si sono pronunciati in merito alla condotta che gli Stati membri devono tenere anche durante il periodo transitorio ivi previsto (27 novembre 2002-31 dicembre 2010) (10). In tale contesto, gli Stati seppure, durante detto lasso temporale, non hanno l'obbligo di adottare tutte le misure ivi previste, dall'altro lato, devono comunque astenersi dall'adottare quelle che possano impedire di compromettere gli obiettivi della normativa di riferimento. L'accertamento di detta violazione rientra tra le competenze del giudice nazionale che, nell'esaminare le singole autorizzazioni ambientali ai sensi dell'IPPC (IED) per la costruzione e la gestione di un impianto industriale, deve verificare se le misure predisposte con riferimento anche ad una sola fonte inquinante di NO_x e SO_2 siano idonee a compromettere seriamente gli obiettivi della direttiva LNE.

La Corte di Giustizia aggiunge un tassello al quadro sopra delineato. Essa ritiene che i contenuti degli obblighi che incombono agli Stati membri durante (11) il periodo transitorio siano descritti con precisione; connotazione che consente di qualificare la disposizione (art. 6 della direttiva LNE) norma *self-executing* (12) ovvero dotata di efficacia diretta. È consentito, di conseguenza, a chiunque vi abbia interesse, che possa dirsi coinvolto dalla realizzazione degli impianti industriali oggetto di autorizzazione IPPC/IED, pretendere in tutte le sedi anche giudiziali che, durante il lasso temporale transitorio, previsto dalla direttiva LNE, gli Stati membri adottino o prevedano, nell'ambito dei programmi nazionali, politiche e misure adeguate e coerenti, per ridurre, complessivamente, le emissioni degli inquinanti indicati, in modo da conformarsi ai limiti nazionali previsti dall'allegato I, e mettano a disposizione della popola-

costruzione e la gestione di impianti industriali, né di adottare misure di compensazione specifiche per ciascuna autorizzazione del genere che venga rilasciata, e ciò nemmeno in caso di superamento potenziale o effettivo dei limiti di emissione nazionali di SO_2 e di NO_x .

(9) Per acidificante si intende la deposizione di inquinanti acidi sulla vegetazione, sulle acque superficiali, sui terreni, sugli edifici e sui monumenti. Per eutrofizzante invece, si intendono quelle alterazioni degli ecosistemi terrestri e acquatici in conseguenza della deposizione di composti azotati dall'atmosfera. Tali effetti inquinanti sono espressamente previsti dall'art. 1 della direttiva 2001/81/CE. L'articolo, intitolato « *Finalità* » enuncia espressamente come lo « *scopo della direttiva è limitare le emissioni... onde assicurare all'Unione una maggiore protezione dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi provocati dall'acidificazione, dall'eutrofizzazione... e perseguire l'obiettivo a lungo termine di mantenere il livello ed il carico di queste sostanze al di sotto dei valori critici...* ».

(10) Secondo l'art. 4 della direttiva 2001/81/CE (*Limiti nazionali di emissione*) « *Entro il 2010 gli Stati membri riducono le emissioni nazionali annue di SO_2 , NO_x , COV e NH_3 al di sotto dei limiti massimi di emissione indicati dall'allegato I, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate dalle misure comunitarie...* ».

(11) Cfr. l'art. 6, nn. 1-3 della direttiva 2001/81/CE (Programmi nazionali) che prescrive tappe intermedie (ottobre 2002 e ottobre 2006) entro le quali « *gli Stati membri elaborano programmi per la progressiva riduzione delle emissioni nazionali degli inquinanti... al fine di conformarsi almeno ai limiti nazionali di emissione indicati all'allegato I entro il 2010* » e successivamente « *gli Stati membri aggiornano e modificano, secondo necessità, i programmi nazionali* ».

(12) Vedere la cospicua e costante giurisprudenza che identifica i criteri necessari per qualificare una norma UE dotata di efficacia diretta (incondizionata e sufficientemente precisa) cosicché i singoli possano far valere i diritti loro riconosciuti nei confronti dello Stato membro, in tutte le sedi, quand'anche sia avvenuto il recepimento in modo scorretto. Si veda Sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26-62, in Raccolta 1963, ed. it. p. 3. Qui vi la Corte ha stabilito che il diritto europeo non solo impone obblighi agli Stati membri ma attribuisce anche diritti ai singoli che possono pertanto avvalersi di tali diritti e invocare direttamente le norme europee dinanzi alle giurisdizioni nazionali ed europee. Vedere anche la sentenza della Corte di Giustizia del 4 dicembre 1974, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, in causa 41/74, in Raccolta 1974, p. 1337. In quest'ultima, la Corte ha stabilito che, una direttiva ha efficacia diretta quando le sue disposizioni sono incondizionate e sufficientemente chiare e precise. Cfr. anche sentenze della Corte di Giustizia del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Franovich Bonifaci c. Repubblica Italiana*, in Raccolta 1991, p. I-5357, punto 11; 11 luglio 2002, in causa C-62/00, *Marks & Spencer c. Commissioners of Customs & Excise*, in Raccolta 2002, p. I-6235, punto 25, nonché 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer und Roith c. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut e V.*, in Raccolta 2004, p. I-8835, punto 103.

zione e delle organizzazioni interessate informazioni (13) chiare, comprensibili e facilmente accessibili, comunicandole alla Commissione europea (14), nonché elaborino ed aggiornino annualmente gli inventari nazionali di dette emissioni.

La problematica è sorta in seno all'Olanda allorché aveva comunicato (15) alla Commissione di non essere in grado di rispettare i limiti della direttiva 2001/81/CE (LNE) entro il 2010 (16), e si trovava al contempo ad esaminare le domande di autorizzazione, ai sensi della normativa IPPC (17) per la costruzione dei tre grandi impianti per la produzione di elettricità, operativi dal 2012. Il dilemma era quindi inquadrato se fermare le attività o negare il rilascio, oppure assentire con condizioni penalizzanti o restrittive, determinando, comunque, l'innalzamento del livello di emissioni nazionali e la violazione dei limiti nazionali imposti dalla direttiva n. 2001/81/CE.

I Giudici UE, appurato che l'art. 4 (18) della direttiva LNE, non è *self-executing*, riconoscono che solo dal 31 dicembre 2010 le autorità nazionali hanno la facoltà di rifiutare o limitare il rilascio di autorizzazioni ambientali IPPC (IED) per la costruzione e la gestione di impianti industriali e adottare misure di compensazione specifiche per ciascuna autorizzazione rilasciata, in caso di superamento potenziale o effettivo dei limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x (di cui alla direttiva LNE).

ADABELLA GRATANI

(13) L'art. 6, n. 4 della direttiva 2001/81/CE prevede che « *Gli Stati membri mettono a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate... i programmi elaborati ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 3. Le informazioni fornite alla popolazione ed alle organizzazioni ai sensi del presente paragrafo devono essere chiare, comprensibili ed accessibili.* ».

(14) Cfr. art. 288, n. 3, TFUE e gli artt. 6, 7, nn. 1 e 2, della direttiva 2001/81/UE.

(15) Cfr. la relazione sui limiti di emissione riguardante l'acidificazione e l'inquinamento atmosferico su larga scala redatta nel Marzo 2008 dall'AEA Energy & Environment sulla valutazione dei piani nazionali predisposti in base alla direttiva 2001/81/CE, nonché la valutazione ambientale per il 2008 (« *Milieubalans 2008* »), adottata dal *Planbureau voor de Leefomgeving* (Agenzia per la valutazione ambientale olandese).

(16) Cfr. l'art. 4 e l'Allegato I della direttiva 2001/81/CE che indica i « *Limiti Nazionali di Emissione per SO₂, NO_x, COV e NH₃ da raggiungere entro il 2010* ».

(17) L'art. 9 della direttiva IPPC (2008/1/CE) nel dettare le condizioni dell'autorizzazione, al paragrafo n.1 prevede che « *gli Stati membri si accertino che l'autorizzazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le condizioni degli articoli 3 (Principi generali sottesi agli obblighi fondamentali del gestore) e 10 (Migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale), al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso, attraverso una protezione dell'aria, dell'acqua, del suolo* ». « *L'autorizzazione deve stabilire i valori limite per le sostanze inquinanti, in particolare per quelle elencate nell'allegato III, che l'impianto rischia di emettere in quantità significativa, tenendo conto della loro natura e della possibilità che l'inquinamento venga trasferito da un elemento ambientale all'altro... l'autorizzazione contiene disposizioni per garantire la protezione del suolo e delle acque sotterranee... i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con altri parametri o con misure tecniche equivalenti* » (art. 9 par. 3). « *Le condizioni di autorizzazione prevedono disposizioni per ridurre al minimo l'inquinamento su grande distanza o transfrontaliero e garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso* » (art. 9 par. 4).

(18) Cfr. l'art. 4 della direttiva LNE, intitolato « *Limiti nazionali di emissione* », che prevede: che « *1. Entro il 2010 gli Stati membri riducono le emissioni nazionali annue di biossido di zolfo (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH₃) al di sotto dei limiti massimi di emissione indicati all'allegato I, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate dalle misure comunitarie adottate in seguito alle relazioni di cui all'articolo 9. 2. Negli anni successivi al 2010 gli Stati membri assicurano che non siano superati i limiti di emissione indicati all'allegato I* ».