



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JULIANE KOKOTT  
del 22 settembre 2022<sup>1</sup>

**Causa C-375/21**

**Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» e a.**

[domanda di pronuncia pregiudiziale del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 2010/75/UE – Emissioni industriali – Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – Fissazione di valori limite di emissione meno severi – Rispetto delle norme di qualità ambientale – Obblighi dell'autorità competente – Direttiva 2008/50/CE – Qualità dell'aria ambiente – Valori limite per la qualità dell'aria ai fini della tutela della salute umana – Superamento – Piano per la qualità dell'aria»

## I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sul rapporto tra due diversi tipi di valori limite e tra le direttive da cui essi derivano. Ai sensi della direttiva relativa alle emissioni industriali<sup>2</sup> vengono stabiliti *valori limite di emissione* per le installazioni industriali. Parallelamente, la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente<sup>3</sup> contiene *valori limite per la qualità dell'aria*. Entrambe le normative mirano a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente nel settore della qualità dell'aria, ma operano a livelli diversi. I valori limite di emissione della direttiva relativa alle emissioni industriali si applicano direttamente ad una fonte di inquinanti atmosferici, per così dire, ai camini. Per contro, i valori limite per la qualità dell'aria della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente hanno per oggetto il risultato complessivo di tutte le fonti di inquinanti atmosferici nell'aria ambiente, vale a dire l'aria che si respira. È tuttavia evidente che l'applicazione delle due normative deve essere coordinata.

2. Il procedimento principale trae origine dall'aggiornamento dell'autorizzazione esistente di una centrale elettrica alimentata a lignite, ai sensi della direttiva relativa alle emissioni industriali. Poiché il rispetto dei valori limite di emissione di biossido di zolfo di per sé applicabili ai sensi di tale direttiva comporterebbe costi eccessivi, sono stati fissati valori limite di emissione meno severi, il che è consentito da una disposizione derogatoria della direttiva.

<sup>1</sup> Lingua originale: il tedesco.

<sup>2</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU 2010, L 334, pag. 17).

<sup>3</sup> 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 (GU 2008, L 152, pag. 1), come modificata dalla direttiva (UE) 2015/1480 della Commissione, del 28 agosto 2015 (GU 2015, L 226, pag. 4).

3. Tuttavia, nella zona di influenza della centrale elettrica i valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo fissati dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente sono stati superati e un piano per la qualità dell'aria, adottato per tale motivo e volto al rispetto di tali valori limite, prevede condizioni più rigorose per le emissioni della centrale elettrica, le quali non sono state prese in considerazione al momento dell'aggiornamento dell'autorizzazione.

4. Occorre quindi chiarire, in particolare, se una deroga ai valori limite di emissione normalmente applicabili in forza della direttiva relativa alle emissioni industriali possa essere concessa sebbene i valori limite di emissione previsti dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente per l'inquinante di cui trattasi non siano rispettati e i piani per la qualità dell'aria prevedano requisiti più rigorosi. Le questioni pregiudiziali vertono inoltre sulla questione se, in una situazione del genere, debbano eventualmente essere fissati requisiti ancor più severi rispetto ai valori limite di emissione che sarebbero normalmente applicabili in forza della direttiva relativa alle emissioni industriali. Con riferimento ad entrambi i punti si vedrà che il piano per la qualità dell'aria previsto dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente è lo strumento determinante per armonizzare l'applicazione delle due direttive.

## II. Contesto normativo

### A. *Direttiva relativa alle emissioni industriali*

5. Il considerando 16 della direttiva relativa alle emissioni industriali illustra la possibilità di fissare valori limite di emissione meno severi:

«Per tenere conto di talune circostanze particolari in cui l'applicazione dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe costi sproporzionatamente elevati rispetto ai benefici ambientali, è opportuno che le autorità competenti possano fissare valori limite d'emissione che si discostino da detti livelli. Tali discostamenti dovrebbero basarsi su una valutazione che tenga conto di criteri ben definiti. I valori limite di emissione fissati nella presente direttiva non dovrebbero essere superati. In ogni caso, non dovrebbero essere causati inquinamenti significativi e dovrebbe essere conseguito un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso».

6. L'articolo 3 della direttiva relativa alle emissioni industriali contiene le definizioni di diverse nozioni.

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

2 “inquinamento”, l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi;

(...)

6) “norma di qualità ambientale”, 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;

(...).».

7. L’articolo 13 della direttiva relativa alle emissioni industriali prevede che la Commissione, in collaborazione con i rappresentanti degli Stati membri, delle industrie interessate e delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, presenti le migliori tecniche disponibili (BAT) tratte dai documenti di riferimento sulle BAT e dalle conclusioni sulle BAT e aggiorni regolarmente tali documenti. L’installazione oggetto della controversia, una centrale elettrica alimentata a lignite, rientra nella decisione di esecuzione (UE) 2017/1442, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per i grandi impianti di combustione<sup>4</sup>.

8. I requisiti fondamentali di un’autorizzazione risultano dall’articolo 14, paragrafo 1, della direttiva relativa alle emissioni industriali:

«Gli Stati membri si accertano che l’autorizzazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le relative condizioni di cui agli articoli 11 e 18.

(...).».

9. Ai sensi dell’articolo 14 e dell’allegato II della medesima direttiva, l’autorizzazione di un’installazione deve includere i valori limite di emissione, in particolare per il biossido di zolfo.

10. L’articolo 15, paragrafi 3 e 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali contiene la regolamentazione relativa alla fissazione dei valori limite di emissione rilevante nel caso di specie:

«3. L’autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscano che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT di cui all’articolo 13, paragrafo 5, attraverso una delle due opzioni seguenti:

- a) fissando valori limite di emissione che non superano i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. Detti valori limite di emissione sono espressi per lo stesso periodo di tempo o per periodi più brevi e per le stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili; o
- b) fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, periodi di tempo e condizioni di riferimento.

Quando si applica la lettera b), l’autorità competente valuta almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di garantire che le emissioni in condizioni di esercizio normali non hanno superato i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.

<sup>4</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, del 31 luglio 2017, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della direttiva 2010/75/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, per i grandi impianti di combustione (conclusioni sulle BAT per i grandi impianti di combustione) (GU 2017, L 212, pag. 1).

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 maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione:

- a) dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'installazione interessata o
- b) delle caratteristiche tecniche dell'installazione interessata.

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.

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.

(...).

11. L'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali prevede misure supplementari volte al rispetto delle norme di qualità ambientale:

«Qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l'autorizzazione contiene misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale».

### ***B. Direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente***

12. I primi due considerando della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente ne descrivono gli obiettivi generali:

- «(1) Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (...) sancisce la necessità di ridurre l'inquinamento a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana, con particolare riferimento alle popolazioni sensibili, e per l'ambiente nel suo complesso, di migliorare le attività di monitoraggio e valutazione della qualità dell'aria, compresa la deposizione degli inquinanti, e di informare il pubblico.
- (2) Ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, è particolarmente importante combattere alla fonte l'emissione di inquinanti nonché individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario. È opportuno pertanto evitare, prevenire o ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici nocivi e definire adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità».

13. Il considerando 18 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, riguarda il suo rapporto con altre direttive:

«(...) Si terrà altresì pienamente conto degli obiettivi di qualità dell'aria ambiente previsti nella presente direttiva quando vengono concesse autorizzazioni per attività industriali a norma della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento<sup>[5]</sup>».

14. I riferimenti alla direttiva 2008/1 si intendono, ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, della direttiva relativa alle emissioni industriali, come riferimenti a quest'ultima, dal momento la stessa direttiva, ai sensi del suo primo considerando ha, tra l'altro, proceduto alla rifusione della prima direttiva.

15. L'articolo 1, punto 1, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, ne enuncia l'obiettivo essenziale:

«La presente direttiva istituisce misure volte a:

- 1) definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;
- 2) (...)».

16. L'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente definisce la nozione di valore limite come un «livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto entro un termine prestabilito e in seguito non deve essere superato».

17. L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente impone il rispetto di diversi valori limite per la qualità dell'aria:

«Gli Stati membri provvedono affinché i livelli di biossido di zolfo, PM<sub>10</sub>, piombo e monossido di carbonio presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI.

Per quanto riguarda il biossido di azoto e il benzene, i valori limite fissati nell'allegato XI non possono essere superati a decorrere dalle date indicate nel medesimo allegato.

Il rispetto di tali requisiti è valutato a norma dell'allegato III.

(...)».

<sup>5</sup> GU 2008, L 24, pag. 8.

18. Ai sensi dell'allegato XI, sezione B, il valore limite orario per il biossido di zolfo di  $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$  non deve essere superato più di 24 volte per anno civile e il valore limite giornaliero di  $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$  non deve essere superato più di tre volte per anno civile. Tali valori limite per la qualità dell'aria sono applicabili in Bulgaria, in forza della direttiva 99/30<sup>6</sup>, a decorrere dall'adesione di tale Stato membro all'Unione il 1 gennaio 2007<sup>7</sup>.

19. L'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente prevede che, in caso di superamento dei valori limite di qualità dell'aria in talune zone o agglomerati, devono essere predisposti piani per la qualità dell'aria al fine di conseguire i valori:

«Se in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, più qualunque margine di tolleranza eventualmente applicabile, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo specificato negli allegati XI e XIV.

In caso di superamento di tali valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile. (...)

Tali piani per la qualità dell'aria contengono almeno le informazioni di cui all'allegato XV (...). Detti piani sono comunicati alla Commissione senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento.

(...)

20. Inoltre, l'articolo 19 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente prevede che il pubblico sia informato in caso di superamento di una soglia di allarme. In base all'allegato XII, sezione A, la soglia di allarme per il biossido di zolfo è di  $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , misurata su tre ore consecutive. Ai sensi dell'articolo 24, in caso di superamento della soglia di allarme per il biossido di zolfo, oltre alle segnalazioni, gli Stati membri devono adottare misure di protezione a breve termine.

### III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

21. La centrale termoelettrica «Maritsa-iztok 2» EAD è la più grande delle quattro centrali termoelettriche situate nel complesso energetico di «Maritsa-iztok» sul territorio della Repubblica di Bulgaria, con una capacità totale installata di MW 1 602. Essa è stata costruita sul territorio del Comune di Radnevo, a circa 24,5 km in linea d'aria dalla città di Galabovo, ed è composta da otto unità con impianti di desolforazione incorporati.

22. L'impianto di combustione della centrale termoelettrica «Maritsa-iztok 2» utilizza lignite locale, caratterizzata da un alto contenuto di zolfo e cenere e da un basso potere calorifico. Le caldaie della centrale sono progettate per bruciare solo lignite locale e quindi non possono bruciare nessun altro tipo di combustibile. I limiti tecnici degli impianti consistono essenzialmente nel fatto che la struttura metallica delle caldaie non può sopportare le dilatazioni

<sup>6</sup> Direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU1999, L 163, pag. 41).

<sup>7</sup> Sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, punto 17).

termiche lineari che si verificherebbero in seguito all'utilizzo di un combustibile con un potere calorifico superiore e un contenuto di zolfo e di ceneri inferiore, cioè utilizzando un tipo di carbone diverso.

23. La centrale elettrica è considerata una delle principali fonti di inquinamento industriale nella zona del Comune di Galabovo. Vi si registrano regolarmente livelli di biossido di zolfo superiori ai valori limite medi orari e giornalieri, anche al di sopra della soglia di allarme di 500 µg/m<sup>3</sup>.

24. Recentemente anche la Corte ha pertanto stabilito che, dal 2007, nella zona BG0006 (sud-est della Bulgaria), dove si trovano il comune di Galabovo e la centrale elettrica «Maritsa-iztok 2»<sup>8</sup>, la Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 13 e 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, in ragione del superamento dei valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo e dell'insufficienza dei piani per la qualità dell'aria<sup>9</sup>.

25. Il 30 novembre 2018, in applicazione dell'articolo 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, il Consiglio comunale di Galabovo ha adottato un programma volto a ridurre i livelli di inquinanti e a conseguire valori limite di biossido di zolfo per il periodo dal 2019 al 2023.<sup>10</sup> Tale programma indicava come le principali fonti di inquinamento ambientale da biossido di zolfo le quattro centrali termoelettriche della regione, compresa la centrale termoelettrica «Maritsa-iztok 2», oltre al riscaldamento residenziale.

26. Tale programma prevede tra l'altro la seguente misura per ridurre l'inquinamento ambientale da biossido di zolfo, ossia l'«Attuazione di progetti di conversione di impianti di desolfurazione e raggiungimento di un livello minimo di desolfurazione del 98% e divieto di funzionamento per le unità di caldaie prive di impianti di desolfurazione funzionanti»<sup>11</sup>.

27. Con decisione del 21 dicembre 2018, il direttore esecutivo dell'Agenzia esecutiva per l'ambiente (in prosieguo: la «IAOS») ha aggiornato l'autorizzazione integrata emessa per la centrale termoelettrica «Maritsa-iztok 2». La decisione è stata adottata sulla base della trasposizione bulgara della direttiva relativa alle emissioni industriali, in combinato disposto con la decisione di esecuzione (UE) 2017/1442.

28. Con tale decisione, il direttore esecutivo ha stabilito, tra l'altro, un livello minimo di desolfurazione del 97% per gli impianti di desolfurazione 1/2, 3/4, 7 e 8, equivalente a emissioni di SO<sub>x</sub> pari a 570 mg/Nm<sup>3</sup>, e un livello minimo di desolfurazione del 97,5% per gli impianti di desolfurazione 5/6. Tuttavia, per conseguire il valore limite di emissione di 320 mg/Nm<sup>3</sup> di SO<sub>x</sub> normalmente previsto, occorrerebbe e applicare un livello di desolfurazione del 98,32%.

29. L'associazione «Za zemiata – dostap do pravosadie» ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi all'Administrativen Sad – Stara Zagora (Tribunale amministrativo di Stara Zagora, Bulgaria), che lo ha respinto con sentenza del 28 agosto 2020. In particolare, il Tribunale amministrativo ha rifiutato di esaminare e di valutare la rilevanza del piano per la qualità dell'aria nel Comune di Galabovo.

<sup>8</sup> Sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, punti 21, 23 e 29).

<sup>9</sup> Sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382).

<sup>10</sup> Актуализация на програмата за управление на качеството на атмосферния въздух в Община Гълъбово, разработена за замърсителите: фини прахови частици (ФПЧ10) и серен диоксид (SO<sub>2</sub>), 2019 – 2023 г., (Aggiornamento del programma per la qualità dell'aria nel Comune di Galabovo elaborato per gli inquinanti consistenti in particolato fine [PM<sub>10</sub>] e biossido di zolfo [SO<sub>2</sub>], 2019 – 2023, [https://galabovo.org/sites/default/files/Programa\\_Galabovo.pdf](https://galabovo.org/sites/default/files/Programa_Galabovo.pdf)).

<sup>11</sup> Misura Gl\_Lt\_Pr\_t\_4, pag. 287 del programma.

30. Il giudice di primo grado ha constatato, tra l'altro, che un livello di desolforazione del 98,32% comporterebbe un costo pari a Lew (BGN) 312 200 000 (circa EUR 156 000 000). Per contro, un livello di desolforazione del 97% comporterebbe un costo di BGN 40 000 000 (circa EUR 20 000 000) per un periodo operativo di dodici anni.

31. La Sdruzhenie «Za Zemiata - dostap do pravosadie» (Associazione «Per la Terra – accesso alla giustizia»), Sofia (Bulgaria), «The Green Tank - grazhdansko sdruzhenie s nestopanska tsel» (The Green Tank – associazione civica, Repubblica ellenica), e NS (Repubblica ellenica), hanno impugnato tale sentenza.

32. Il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) sottopone quindi alla Corte le seguenti questioni:

1. Se l'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (in prosieguo: il «TUE»), in combinato disposto con l'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali e con gli articoli 13 e 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, debba essere interpretato nel senso che, nell'esaminare una domanda di deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, l'autorità competente deve valutare se la concessione della deroga possa compromettere il rispetto delle norme di qualità ambientale, tenuto conto di tutti i dati scientifici pertinenti relativi all'inquinamento, comprese le misure previste dal pertinente piano per la qualità dell'aria in una determinata zona o agglomerato ai sensi dell'articolo 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente.
2. Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con l'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali e con gli articoli 13 e 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, debba essere interpretato nel senso che, nell'esaminare una domanda di deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, l'autorità competente deve astenersi dal fissare valori limite di emissione meno severi per gli inquinanti atmosferici originati da un impianto, qualora tale deroga sia in contrasto con le misure previste dal pertinente piano per la qualità dell'aria adottato in una determinata zona o agglomerato ai sensi dell'articolo 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e possa compromettere l'obiettivo di far sì che il periodo di superamento dei valori limite di qualità dell'aria sia il più breve possibile.
3. Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con l'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali e con l'articolo 13 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, debba essere interpretato nel senso che, nell'esaminare una domanda di deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, l'autorità competente deve valutare se la fissazione di valori limite di emissione meno severi per gli inquinanti atmosferici originati da un impianto, tenuto conto di tutti i dati scientifici pertinenti relativi all'inquinamento, compreso l'effetto cumulativo con altre fonti del relativo inquinante, possa contribuire al superamento dei relativi valori limite di qualità dell'aria stabiliti ai sensi dell'articolo 13 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente in una determinata zona o agglomerato e, in caso affermativo, se debba astenersi dal concedere la deroga che comprometterebbe il rispetto delle norme di qualità ambientale.

33. Hanno presentato osservazioni scritte l'associazione ricorrente Sdruzhenie «Za Zemiata – dostap do pravosadie» (Associazione «Per la Terra – accesso alla giustizia»), il gestore della centrale elettrica, «TETS Maritsa iztok 2» EAD, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica italiana e la Commissione europea. Non si è tenuta udienza, poiché la Corte ha ritenuto di essere sufficientemente informata.

#### IV. Valutazione giuridica

34. La domanda di pronuncia pregiudiziale è volta a chiarire il rapporto tra la normativa relativa all'autorizzazione di installazioni industriali ai sensi della direttiva relativa alle emissioni industriali e i requisiti di qualità dell'aria previsti dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente.

35. L'articolo 13 e l'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente stabiliscono valori limite per determinati inquinanti nell'aria ambiente (valori limite per la qualità dell'aria). Essi hanno per oggetto la quantità di inquinanti presenti nell'aria ambiente e la concentrazione di tali inquinanti è quindi misurata con punti di campionamento siti in ubicazioni specifiche, rappresentative del carico inquinante<sup>12</sup>.

36. Sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale menzioni anche il mercurio, un inquinante atmosferico contemplato dalla direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente<sup>13</sup>, ad oggi l'Unione non ha ancora fissato un valore limite per la qualità dell'aria separato con riferimento alla concentrazione di tale sostanza nell'aria ambiente. Pertanto, le emissioni di mercurio della centrale elettrica oggetto della controversia sono ininfluenti ai fini della domanda di pronuncia pregiudiziale.

37. Per contro, nell'articolo 13 e nell'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, il legislatore dell'Unione ha fissato valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo che, stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, vengono superati nella zona di influenza della centrale «Maritsa-iztok 2», vale a dire nella zona in cui le sue emissioni sono avvertite, in particolare nel comune di Galabovo. Ciò è stato recentemente constatato anche dalla Corte<sup>14</sup>. Sembra trattarsi della sola zona all'interno dell'Unione in cui i valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo sono superati<sup>15</sup>.

38. Il comune di Galabovo ha quindi adottato un piano per la qualità dell'aria che prevede, tra l'altro, che la centrale «Maritsa-iztok 2» raggiunga un livello di desolfurazione del 98%.

39. La fissazione concreta dei valori limite di emissione per un'installazione quale la centrale elettrica di cui trattasi si basa sulla direttiva relativa alle emissioni industriali, segnatamente, sul suo articolo 15. Per loro stessa natura, i valori limite di emissione differiscono dai valori limite di qualità dell'aria. Essi riguardano la quantità di inquinanti rilasciati da un'installazione in un

<sup>12</sup> V. in proposito sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punto 37 e segg.).

<sup>13</sup> GU 2005, L 23, pag. 3.

<sup>14</sup> Sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382).

<sup>15</sup> Agenzia europea dell'ambiente, Air quality in Europe – 2020 report, EEA Report nr. 09/2020, pag. 86 ([https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report/at_download/file)).

determinato periodo di tempo e misurati nel punto di scarico o di emissione. Gli inquinanti rilasciati si disperdono poi nell'aria ambiente e risultano così nei valori misurati nei punti di campionamento conformemente alla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente.

40. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva relativa alle emissioni industriali, i valori limite di emissione di un'installazione devono, in linea di principio, essere basati sulle migliori tecniche disponibili, tuttavia, se tali limiti dovessero comportare costi sproporzionati, l'articolo 15, paragrafo 4, consente di fissare valori limite meno severi.

41. Alla luce di quanto esposto nella domanda di pronuncia pregiudiziale, nel fissare i valori limite di emissione per il biossido di zolfo nell'autorizzazione controversa della centrale «Maritsa-iztok 2», l'autorità competente si è fondata su quest'ultima deroga. Essa ha quindi previsto un livello minimo di desolforazione del 97% per alcuni impianti di desolforazione della centrale elettrica e un livello minimo di desolforazione del 97,5% per altri impianti. Un aumento del livello di desolforazione al 98%, come previsto dal piano per la qualità dell'aria, ridurrebbe le emissioni di biossido di zolfo di un terzo o di un quinto, rispettivamente. In base alla domanda di pronuncia pregiudiziale, per conseguire il valore limite di emissione delle migliori tecniche disponibili sarebbe necessario aumentare ulteriormente il livello di desolforazione al 98,32%.

42. Tuttavia, a prescindere dalla concessione o meno di una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, l'articolo 18 di detta direttiva impone la predisposizione di misure supplementari rispetto a quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, qualora siano necessarie condizioni più rigorose ai fini del rispetto di una norma di qualità ambientale.

43. In tale contesto, con le sue tre questioni il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) desidera sapere se il ricorso alla deroga di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, sia già escluso nell'autorizzazione controversa in ragione del superamento dei valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo previsti dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente (prima e terza questione) o, quantomeno, in ragione del piano per la qualità dell'aria (seconda questione).

44. Non mi appare tuttavia opportuno esaminare le questioni pregiudiziali così come sono state sollevate. Piuttosto, alla luce dei valori limite relativi alla qualità dell'aria e del piano per la qualità dell'aria, esaminerò qui di seguito in primo luogo le condizioni di una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali [v., sul punto, sub A)] e, in un secondo tempo, a titolo complementare, i requisiti risultanti dall'articolo 18 di tale direttiva [v., sul punto, sub B)].

#### ***A. Articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali***

##### *1. Contesto normativo dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali*

45. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva relativa alle emissioni industriali, per le installazioni industriali devono essere fissati valori limite di emissione, che garantiscano che le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle decisioni sulle conclusioni sulle BAT.

46. In deroga all'articolo 15, paragrafo 3, della medesima direttiva, l'articolo 15, paragrafo 4, primo comma, prima frase, consente all'autorità competente di fissare valori limite di emissione meno severi in casi particolari. Tale potere si applica fatto salvo l'articolo 18, che sarà esaminato in seguito<sup>16</sup>.

47. L'articolo 15, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, della direttiva relativa alle emissioni industriali, precisa che le deroghe di cui alla prima frase possono essere applicate solo ove una valutazione dimostri che il conseguimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe, per determinate ragioni, una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali. Tali ragioni devono risiedere nell'ubicazione geografica e nelle condizioni ambientali locali dell'installazione interessata o nelle sue caratteristiche tecniche.

48. La concessione di una deroga presuppone quindi una ponderazione.

49. L'articolo 15, paragrafo 4, terzo comma, della summenzionata direttiva, limita la possibilità di fissare valori limite di emissione più elevati, stabilendo che i valori limite di emissione di cui agli allegati della direttiva devono in ogni caso essere rispettati, laddove applicabili.

50. In base alla domanda di pronuncia pregiudiziale, l'applicazione di tali condizioni non solleva questioni nel procedimento principale.

## *2. Articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali – Assenza di eventi inquinanti di rilievo*

51. Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali contiene una condizione aggiuntiva che potrebbe ostare ad una deroga nel caso in questione. In base a tale disposizione l'autorità competente garantisce *comunque* che non si verificano eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale. Anche l'ultima frase del considerando 16 precisa che, *in ogni caso*, non dovrebbero essere causati inquinamenti significativi<sup>17</sup> e che dovrebbe essere conseguito un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

52. Pertanto, la deroga di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, non è prevista per tutti i casi in cui il rispetto dei valori limite generali di emissione comporti costi particolarmente elevati. Al contrario, essa è applicabile unicamente se i valori limite di emissione meno severi non comportano eventi inquinanti di rilievo e se, malgrado la deroga, si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale.

53. L'articolo 3, punto 2, della direttiva relativa alle emissioni industriali, definisce l'«inquinamento» come l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi.

<sup>16</sup> V. infra, paragrafo 77 e segg.

<sup>17</sup> La nozione di «wesentliche Umweltverschmutzung» [inquinamenti significativi] nella versione in lingua tedesca non dovrebbe avere un significato diverso rispetto alla nozione di «erhebliche» Umweltverschmutzung [eventi inquinanti di rilievo], dal momento che, in altre versioni linguistiche, è utilizzato lo stesso termine, per esempio, «significant» (EN), «importante» (FR) o «значительно» (BG).

54. Secondo tale disposizione, qualsiasi introduzione di biossido di zolfo nell'aria ambiente costituisce inquinamento. Infatti, il legislatore dell'Unione ha fissato i valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo avendo come scopo la protezione della salute umana, conformemente al titolo dell'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente. Essi indicano quindi che l'emissione di biossido di zolfo può danneggiare la salute umana o la qualità dell'ambiente<sup>18</sup>.

55. Tuttavia, la direttiva relativa alle emissioni industriali non precisa quando un evento inquinante debba essere considerato *di rilievo*. Essa non precisa neppure cosa debba intendersi per livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Nel presente procedimento non occorre, tuttavia, chiarire in modo esaustivo cosa si intenda con tali nozioni.

56. Questo perché, secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale e una recente sentenza della Corte<sup>19</sup>, occorre ritenere che i valori limite di qualità dell'aria fissati dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo siano stati superati nella zona di influenza della centrale elettrica oggetto della controversia. Ai sensi del considerando 18 di tale direttiva, quando vengono concesse autorizzazioni per attività industriali a norma della direttiva relativa alle emissioni industriali, si tiene *pienamente conto* dei loro obiettivi per la qualità dell'aria.

57. Come già affermato, il legislatore dell'Unione ha adottato i valori limite di qualità dell'aria ai fini della tutela della salute umana, e l'obbligo di rispettarli è applicabile all'intero territorio degli Stati membri<sup>20</sup>, in modo permanente e senza eccezioni<sup>21</sup>. A differenza di altre sostanze inquinanti, per quanto riguarda il biossido di zolfo tale direttiva non prevede neppure la possibilità di prorogare il termine per il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria. Di conseguenza, il superamento di tali valori per il biossido di zolfo non può essere considerato un evento inquinante privo di rilievo, poiché è necessariamente di rilievo.

58. Al contempo, con i valori limite di qualità dell'aria il legislatore dell'Unione ha definito cosa si debba intendere per un elevato livello di protezione dell'ambiente in relazione alla percentuale delle sostanze inquinanti di cui trattasi presenti nell'aria ambiente.

59. La deroga prevista dall'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, non può giustificare il superamento di valori limite relativi alla qualità dell'aria, escludendo in tal modo la rilevanza dell'evento inquinante. Infatti, già in base alla sua stessa formulazione, tale disposizione consente unicamente una deroga ai valori limite di emissione normalmente applicabili alle installazioni industriali in forza di tale direttiva e la ponderazione in essa prevista tra i costi associati al rispetto dei valori limite e i benefici ambientali si riferisce esclusivamente ai costi relativi all'installazione di cui trattasi. Come si vedrà in seguito, invece, una deroga ai valori limite di qualità dell'aria basata su interessi preponderanti può essere

<sup>18</sup> V. anche considerando 1 e 4 della direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione (GU 1980, L 229, pag. 30).

<sup>19</sup> Sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, in particolare, punti 23 e 29).

<sup>20</sup> V., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2020, Commissione/Romania (Superamento dei valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-638/18, non pubblicata, EU:C:2020:334, punti 73 e 74), e del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punti 96 e 97).

<sup>21</sup> In tal senso, sentenze del 19 dicembre 2012, Commissione/Italia (PM<sub>10</sub>) (C-68/11, EU:C:2012:815, punti 64 e 65), del 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 42), del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (PM<sub>10</sub>) (C-488/15, EU:C:2017:267, punto 70), del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punti da 78 a 81), e del 12 maggio 2022, Commissione/Bulgaria (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, punti 76 e 78).

giustificata, entro limiti molto ristretti e su base temporanea, solo nell'ambito della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e in sede di predisposizione dei piani per la qualità dell'aria<sup>22</sup>.

*3. Articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali – Verificarsi di eventi inquinanti di rilievo*

60. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'applicazione della deroga controversa non sarebbe l'unica causa del superamento dei valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo. Tale superamento è dovuto, piuttosto, alle emissioni di quattro diverse centrali elettriche, nonché alle emissioni causate dal riscaldamento residenziale. Quest'ultimo rappresenterebbe, in base al piano per la qualità dell'aria del Comune di Galabovo, addirittura tra il 10,1% e il 79% della concentrazione media oraria di biossido di zolfo nelle diverse aree residenziali del Comune<sup>23</sup>.

61. Potrebbe quindi sorgere il dubbio che la deroga concessa per una sola di tali fonti di inquinamento sia all'origine di un evento inquinante di rilievo ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali.

62. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, di detta direttiva, l'autorità competente deve *comunque garantire* che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo, vale a dire che i valori limite per la qualità dell'aria non siano superati a causa della deroga. Tuttavia, se il contributo di emissioni provenienti da altre fonti non fosse preso in considerazione ai fini della concessione della deroga, potrebbero verificarsi casi quantomeno di concorrenza ad un evento inquinante di rilievo. Del pari, sarebbe quasi impossibile rispettare i valori limite di qualità dell'aria se ciascuna fonte di inquinamento fosse valutata indipendentemente dalle altre.

63. Di conseguenza, una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, presuppone una determinazione esauriente delle emissioni autorizzate di *tutte* le fonti di inquinanti, la quale garantisca che, anche qualora sia concessa una deroga per una delle fonti, la somma delle emissioni non causi il superamento dei valori limite relativi alla qualità dell'aria.

64. Il piano per la qualità dell'aria che le autorità nazionali competenti devono predisporre ai sensi dell'articolo 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, quindi sulla base di un'altra direttiva, è lo strumento per tale determinazione. In caso di superamento dei valori limite per la qualità dell'aria, gli Stati membri devono pertanto provvedere alla predisposizione di un siffatto piano che deve stabilire misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile. In altri termini, il piano per la qualità dell'aria deve definire le misure necessarie per conseguire il più rapidamente possibile i valori limite per la qualità dell'aria. Si tratta, in sostanza, di misure volte a ridurre il rilascio delle sostanze inquinanti in questione, ad esempio, valori limite di emissione più rigorosi per determinate fonti.

<sup>22</sup> V., di seguito, paragrafo 64 e segg.

<sup>23</sup> È verosimile che la domanda di pronuncia pregiudiziale si riferisca alla figura n. VI.2.7, pagina 256, del piano per la qualità dell'aria (cit. alla nota 10).

65. A differenza dell'approvazione di singole installazioni e attività, tale piano rende possibile garantire un equilibrio tra l'obiettivo del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria e i diversi interessi pubblici e privati in gioco<sup>24</sup>. A tale riguardo tutti gli interessi associati alle rispettive fonti devono essere valutati congiuntamente e ponderati tra loro e con l'obiettivo del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria. È così possibile decidere quale fonte di emissione debba essere soggetta a restrizioni più rigide, o in quale misura ritardare i termini previsti per la cessazione dei superamenti dei limiti quando una limitazione più rapida delle emissioni comporterebbe un pregiudizio sproporzionato ad interessi preponderanti. Tuttavia, la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente non prevede una riduzione dell'obiettivo di rispetto dei valori limite di qualità dell'aria. Solo il periodo di superamento è soggetto a un certo grado di flessibilità, ma anch'esso deve rimanere il più breve possibile<sup>25</sup> e non può in nessun caso essere esteso per un periodo indeterminato<sup>26</sup>.

66. È vero che la Bulgaria e il gestore della centrale elettrica contestano il fatto che il Comune di Galabovo nel suo piano per la qualità dell'aria potesse adottare determinazioni per le emissioni della centrale elettrica in questione, dal momento che essa è situata nel territorio di un altro comune. Tuttavia, un piano per la qualità dell'aria può garantire il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria solo se può adottare determinazioni per tutte le fonti di emissione pertinenti, vale a dire, anche per le fonti site al di fuori di una zona interessata da un superamento.

67. Ciò non significa che il piano per la qualità dell'aria debba essere definito in un unico atto giuridico o da un'unica autorità. Gli Stati membri sono liberi di organizzare le competenze delle autorità competenti in modo che il piano per la qualità dell'aria risulti da atti giuridici diversi adottati da autorità diverse. Gli Stati membri devono tuttavia garantire che tali atti giuridici soddisfino congiuntamente i requisiti stabiliti dall'articolo 23 della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente. Devono quindi garantire, in particolare, che le diverse autorità coordinino la loro azione per raggiungere tale obiettivo insieme.

68. Solo qualora da tali determinazioni risulti che i valori limite per la qualità dell'aria sono rispettati anche fissando valori limite di emissione più elevati viene garantito che la deroga di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, non causi in nessun caso un evento inquinante di rilievo. In caso di superamento dei valori limite di qualità dell'aria nella zona di influenza di un'installazione, la concessione di una deroga per le emissioni supplementari presuppone quindi che uno o più piani per la qualità dell'aria, predisposti ai sensi dell'articolo 23, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, garantiscano che il periodo di superamento sia il più breve possibile in tutta la zona di influenza e che la deroga sia conforme ai requisiti di tali piani per la qualità dell'aria. Per contro, se una deroga fosse concessa in assenza di tali piani, vi sarebbe motivo di temere che ciò darebbe luogo ad un fatto compiuto, che renderebbe in seguito più difficile, o impossibile, conseguire i valori limite relativi alla qualità dell'aria nel più breve tempo possibile.

69. In base al principio di precauzione, su cui si fonda la politica dell'Unione in materia ambientale ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE, è garantito in ogni caso che non si verifichi alcun evento inquinante di rilievo solo se non sussiste alcun ragionevole dubbio

<sup>24</sup> Sentenze del 25 luglio 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, punti 45 e 46), del 10 novembre 2020, *Commissione/Italia* (Valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 134), e del 12 maggio 2022, *Commissione/Bulgaria* (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, punto 130).

<sup>25</sup> Sentenze del 5 aprile 2017, *Commissione/Bulgaria* (C-488/15, EU:C:2017:267, punto 109), del 10 novembre 2020, *Commissione/Italia* (Valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 136), e del 12 maggio 2022, *Commissione/Italia* (Valori limite – SO<sub>2</sub>) (C-730/19, non pubblicata, EU:C:2022:382, punto 132).

<sup>26</sup> Sentenza del 10 novembre 2020, *Commissione/Italia* (Valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 154).

scientifico quanto a tale risultato<sup>27</sup>. Se devono avere l'obiettivo di consentire una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali, le determinazioni dei piani per la qualità dell'aria devono pertanto soddisfare tale criterio.

70. Detto criterio, innegabilmente severo, corrisponde del resto al principio di interpretazione restrittiva delle deroghe al regime generale<sup>28</sup>, né compromette l'effetto dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali<sup>29</sup>, dal momento che tale deroga resta applicabile se i corrispondenti valori limite per la qualità dell'aria non sono superati nella zona di influenza delle emissioni di cui trattasi. Orbene nell'Unione, a quanto risulta, nel 2019, solo la zona circostante la centrale elettrica in questione era interessata da un superamento dei valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo.

71. Secondo tale interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali, è in definitiva irrilevante che le determinazioni del piano per la qualità dell'aria del comune di Galabovo siano vincolanti per l'autorizzazione controversa. Infatti, a causa del constatato superamento dei valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo nella zona di influenza della centrale elettrica, alla luce delle considerazioni che precedono tale deroga è ammissibile *unicamente* in presenza di un piano per la qualità dell'aria contenente determinazioni relative alle fonti di emissione pertinenti.

72. Le lacune di un piano per la qualità dell'aria non hanno pertanto l'effetto di consentire una deroga in contrasto con i suoi requisiti ma, al contrario, fanno addirittura venir meno un requisito della deroga.

73. Inoltre, ai fini della concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, non è sufficiente che essa sia conforme a un piano per la qualità dell'aria che determini le misure necessarie per rispettare i valori limite per la qualità dell'aria per una parte della zona di influenza dell'installazione. Le autorità competenti devono piuttosto garantire che i valori limite per la qualità dell'aria siano rispettati ovunque in tale zona di influenza.

74. Il piano per la qualità dell'aria del Comune di Galabovo, tuttavia, contiene indicazioni secondo cui la centrale elettrica oggetto della controversia, congiuntamente alle altre fonti industriali, contribuirebbe a un significativo superamento dei valori limite di qualità dell'aria e della soglia di allarme al di fuori del territorio comunale, anche dopo la desolfurazione del 98% prevista dal piano<sup>30</sup>. Al riguardo, altre fonti, come il riscaldamento residenziale, non sembra siano ancora state prese in considerazione.

<sup>27</sup> V., per quanto riguarda la 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), sentenze del 7 settembre 2004, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 58), e del 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 66) e, con riferimento alla normativa in materia di rifiuti, sentenza del 24 ottobre 2019, *Prato Nevoso Termo Energy* (C-212/18, EU:C:2019:898, punto 58). V., anche, Christoph Sobotta, *Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?*, *ERA Forum* 2020, 723.

<sup>28</sup> V. sentenze del 12 settembre 2000, *Commissione/Irlanda* (C-358/97, EU:C:2000:425, punto 55), del 4 ottobre 2011, *Football Association Premier League e a.* (C-403/08 e C-429/08, EU:C:2011:631, punto 162), e del 14 luglio 2022, *Porsche Inter Auto e Volkswagen* (C-145/20, EU:C:2022:572, punto 61).

<sup>29</sup> V. sentenze del 18 novembre 2004, *Temco Europe* (C-284/03, EU:C:2004:730, punto 17), del 14 giugno 2007, *Horizon College* (C-434/05, EU:C:2007:343, punto 16), e del 13 gennaio 2022, *Termas Sulfurosas de Alcafache* (C-513/20, EU:C:2022:18, punto 25).

<sup>30</sup> Pag. 304 e segg. del piano per la qualità dell'aria, in particolare, figure da n. VIII.4.3.1 a VIII.4.3.3 (cit. alla nota 10).

75. Se così fosse, circostanza che spetterebbe ai giudici nazionali competenti verificare, una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, non sarebbe ammissibile nemmeno se compatibile con il piano per la qualità dell'aria del comune di Galabovo. Questo perché, concedendo la deroga, l'autorità competente non sarebbe in grado di garantire che non si verifichi un evento inquinante di rilievo nei luoghi per i quali il piano per la qualità dell'aria prevede il superamento dei valori limite di qualità dell'aria.

#### *4. Conclusione intermedia*

76. In base all'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali, la concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, di detta direttiva, per l'emissione di un inquinante atmosferico il cui valore limite di qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente è superato nella zona di influenza di tale emissione è pertanto soggetta a due condizioni. In primo luogo, uno o più piani per la qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 23, della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, devono garantire, al di là di ogni ragionevole dubbio scientifico, che il periodo di superamento possa essere il più breve possibile in tutta la zona di influenza. In secondo luogo, la deroga deve soddisfare i requisiti di tali piani per la qualità dell'aria.

#### ***B. Articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali***

77. Certamente appare verosimile che, alla luce delle considerazioni che precedono, il procedimento principale possa essere risolto unicamente sulla base dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali, senza fare ricorso all'articolo 18. Tuttavia, la domanda di pronuncia pregiudiziale fa espresso riferimento a quest'ultima disposizione e le parti intervenienti ne discutono ampiamente. Ciò è logico nella misura in cui la Commissione afferma, giustamente, che un'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 4, è esclusa a fortiori quando è applicabile l'articolo 18. Ciò è dimostrato, in particolare, dal fatto che l'articolo 15, paragrafo 4, si applica fatto salvo l'articolo 18. Esaminerò quindi nel prosieguo i requisiti dell'articolo 18.

78. L'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali si applica qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili. In tal caso, l'autorizzazione deve contenere misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale. Conformemente a ciò, l'articolo 14, paragrafo 1, primo comma, prevede che l'autorizzazione dell'installazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 18.

79. Occorre quindi determinare, anzitutto, se i valori limite per la qualità dell'aria per talune sostanze inquinanti debbano essere considerati norme di qualità ambientale [v., sul punto, sub 1)] e, successivamente, se essi richiedano condizioni più rigorose di quelle fissate dalla normativa controversa [v., sul punto, sub 2)].

#### *1. Nozione di norma di qualità ambientale*

80. L'articolo 3, punto 6, della direttiva relativa alle emissioni industriali, definisce la nozione di norma di qualità ambientale come 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. Con ciò la Corte intende i requisiti concreti di carattere qualitativo che devono sussistere in un dato momento in un determinato ambiente<sup>31</sup>.

81. Se è vero che la direttiva relativa alle emissioni industriali non menziona espressamente la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, resta il fatto che, contrariamente a quanto sostiene la Bulgaria, l'articolo 3, punto 6, e l'articolo 18, della direttiva relativa alle emissioni industriali, si riferiscono chiaramente, quantomeno implicitamente, a regolamentazioni quali i valori limite di qualità dell'aria per alcune sostanze inquinanti.

82. I valori limite di qualità dell'aria devono, in linea di principio, essere rispettati sempre e in ogni luogo dell'Unione<sup>32</sup>. Si tratta quindi di requisiti che devono sussistere in un dato momento in un determinato ambiente o in una specifica parte di esso, conformemente alla legislazione dell'Unione, o, per usare le parole della Corte, di requisiti concreti di carattere qualitativo, concernenti le concentrazioni di inquinanti, che devono sussistere in un dato momento in un determinato ambiente<sup>33</sup>. Come ho già esposto qualche tempo fa, si tratta quindi di norme di qualità ambientale ai sensi dell'articolo 3, punto 6 e dell'articolo 18, della direttiva relativa alle emissioni industriali<sup>34</sup>.

83. Contrariamente a quanto sostiene la Bulgaria, è irrilevante al riguardo anche il fatto che i valori limite di qualità dell'aria debbano essere rispettati su base permanente, sebbene la definizione di norma di qualità ambientale si riferisca solo ad un dato momento. Tale definizione indica unicamente che le norme di qualità ambientale comprendono anche requisiti che devono essere rispettati non in modo permanente, ma in uno (o più) momenti determinati. Al riguardo sarebbero ipotizzabili, ad esempio, requisiti relativi alla migrazione di volatili, o a talune condizioni ambientali che possono evolvere nel tempo. I requisiti permanenti sono tuttavia in primo luogo norme di qualità ambientale in quanto applicabili in ogni dato momento.

84. La Bulgaria sostiene inoltre che costituirebbero norme ambientali solo i valori limite di emissione specificamente stabiliti dalla legge bulgara per determinate installazioni. Tuttavia, tale tesi non convince, già per il solo fatto che l'articolo 3, punto 6, della direttiva relativa alle emissioni industriali, rinvia espressamente ai requisiti del diritto dell'Unione.

85. Il fatto che o valori limite per la qualità dell'aria siano norme di qualità ambientale è confermato dal concetto di «valori-obiettivo» per determinate altre sostanze inquinanti nell'aria ambiente. Tale concetto è stato introdotto dalla direttiva 2004/107<sup>35</sup> e anche la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente fissa valori-obiettivo per la qualità dell'aria ambiente con riferimento all'ozono<sup>36</sup> e, in via transitoria, per il particolato fine PM<sub>2,5</sub><sup>37</sup>. Mentre, i valori limite per la qualità dell'aria di cui all'articolo 2, punto 5, di quest'ultima direttiva, devono essere rispettati senza restrizioni dopo la loro entrata in vigore, i valori-obiettivo di cui all'articolo 2, punto 9, devono essere rispettati solo ove possibile. Inoltre, il sesto considerando della direttiva

<sup>31</sup> Sentenza del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 62).

<sup>32</sup> V., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2020, Commissione/Romania (Superamento dei valori limite di PM<sub>10</sub>) (C-638/18, non pubblicata, EU:C:2020:334, punti 73 e 74), e del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite dir PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, punti 96 e 97).

<sup>33</sup> Sentenza del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 62).

<sup>34</sup> Conclusioni nelle cause riunite Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2010:775, paragrafo 62).

<sup>35</sup> Cit. al paragrafo 36.

<sup>36</sup> Articolo 17 e allegato VII, sezione B.

<sup>37</sup> Articolo 16, paragrafo 1, e allegato XIV sezione D.

2004/107 stabilisce espressamente che i valori-obiettivo non sono norme di qualità ambientale e, ai sensi del quinto considerando della stessa, essi non comportano, per le installazioni industriali, misure che vadano al di là dell'applicazione delle migliori tecniche disponibili.

86. I valori limite di qualità dell'aria per taluni inquinanti ai sensi dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, costituiscono pertanto norme di qualità ambientale ai sensi dell'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali.

87. Secondo tale interpretazione, l'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali concretizza l'obbligo fondamentale previsto all'articolo 11, lettera c), in base al quale non devono verificarsi fenomeni di inquinamento significativi in conseguenza dell'attività dell'installazione. Poiché, come già indicato<sup>38</sup>, un superamento dei valori limite relativi alla qualità dell'aria costituirebbe un siffatto inquinamento, devono essere predisposti strumenti che consentano di poter garantire comunque il rispetto di tali valori limite nella zona di influenza delle installazioni. In caso contrario, vi sarebbe motivo di temere che le installazioni, pur rispettando il parametro delle migliori tecniche disponibili, contribuiscano comunque al superamento dei menzionati valori limite.

## *2. Necessità di condizioni più rigorose*

88. Per quanto riguarda la necessità di condizioni più rigorose, come nel caso della questione, già esaminata, del verificarsi di eventi inquinanti di rilievo, le diverse cause di superamento dei valori limite di qualità dell'aria rivestono importanza cruciale. Poiché coesistono diverse fonti inquinanti, segnatamente quattro centrali elettriche e il riscaldamento residenziale, l'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali, anche in combinazione con la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente, non consente di determinare direttamente in quale misura diverse fonti devono ridurre le emissioni di biossido di zolfo. Tale decisione spetta, piuttosto, alle autorità bulgare competenti.

89. Come nel contesto dell'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali, ciò è possibile solo sulla base di un piano per la qualità dell'aria (o di più piani coordinati) in cui le emissioni ammissibili sono determinate per tutte le fonti. Da ciò deve risultare se i valori limite di emissione stabiliti per l'installazione di cui trattasi siano sufficienti o se siano necessarie misure supplementari.

90. Pertanto, il piano per la qualità dell'aria costituisce un presupposto per ottenere un'autorizzazione nel quadro dell'applicazione dell'articolo 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali per quanto riguarda i valori limite di qualità dell'aria. Questo perché, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, primo comma, l'autorizzazione deve includere tutte le misure necessarie per soddisfare le condizioni di cui all'articolo 18. Orbene, in caso di superamento dei valori limite per la qualità dell'aria, in assenza di un piano per la qualità dell'aria non è possibile, in linea generale, determinare quali misure supplementari siano necessarie per una fonte di emissioni specifica al fine di migliorare la qualità dell'aria in misura sufficiente.

91. Tuttavia, contrariamente a quanto avviene nell'ambito della concessione di una deroga, nel quadro dell'imposizione di misure supplementari, la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente non esige che l'autorità competente garantisca in ogni caso il rispetto della norma di qualità ambientale. Non è pertanto necessario escludere ogni ragionevole dubbio scientifico

<sup>38</sup> V. supra, paragrafo 56.

quanto alla sufficienza delle misure supplementari. È sufficiente, al contrario, che le prescrizioni del piano per la qualità dell'aria siano fondate sulla plausibile convinzione delle autorità competenti che le misure previste garantiscano che il periodo di superamento possa essere il più breve possibile.

### 3. *Conclusione intermedia*

92. L'autorizzazione di un'installazione industriale per la quale, in virtù degli articoli 11, 14, 15 e 18 della direttiva relativa alle emissioni industriali, devono essere fissati valori limite per l'emissione di un inquinante atmosferico il cui valore limite di qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente è superato nella zona di influenza di tale emissione è parimenti soggetta a due condizioni. In primo luogo, uno o più piani per la qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 23 di tale direttiva devono garantire che il periodo di superamento possa essere il più breve possibile. In secondo luogo, l'autorizzazione deve soddisfare i requisiti di tali piani per la qualità dell'aria.

## V. **Conclusion**

93. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

- 1) In base all'articolo 15, paragrafo 4, quarto comma, della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, la concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, di detta direttiva, per l'emissione di un inquinante atmosferico il cui valore limite di qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa è superato nella zona di influenza di tale emissione è soggetta a due condizioni. In primo luogo, uno o più piani per la qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 23, della direttiva 2008/50, devono garantire, al di là di ogni ragionevole dubbio scientifico, che il periodo di superamento possa essere il più breve possibile in tutta la zona di influenza. In secondo luogo, la deroga deve soddisfare i requisiti di tali piani per la qualità dell'aria.
- 2) L'autorizzazione di un'installazione industriale per la quale, in virtù degli articoli 11, 14, 15 e 18 della direttiva 2010/75, devono essere fissati valori limite per l'emissione di un inquinante atmosferico il cui valore limite di qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50 è superato nella zona di influenza di tale emissione è parimenti soggetta a due condizioni. In primo luogo, uno o più piani per la qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2008/50 devono garantire che il periodo di superamento possa essere il più breve possibile. In secondo luogo, l'autorizzazione deve soddisfare i requisiti di tali piani per la qualità dell'aria.