

Direttiva 1999/13/CE sulla riduzione delle emissioni di composti organici volatili (COV): la Corte di giustizia europea chiarisce presupposti, condizioni e durata del periodo di proroga che può essere concesso, ai gestori di impianti, per attuare un piano di riduzione

1. A distanza di oltre venti anni dall'entrata in vigore della direttiva 1999/13/CE in tema di *riduzione delle emissioni di composti organici volatili (COV)* – che ha fissato limiti di emissione per tali composti, creando opportune condizioni operative per gli impianti che usano solventi organici e prescrivendo l'adozione di un apposito piano per la riduzione delle emissioni – la V Sezione della Corte di giustizia è stata chiamata ad esprimersi, in sede pregiudiziale, sull'interpretazione di alcuni rilevanti profili dell'adisciplina comunitaria.

2. In particolare, sollecitata dal giudice del rinvio (dei Paesi Bassi), *la Corte ha chiarito che il gestore di un «impianto» può disporre del periodo di proroga* [di cui al punto 2, primo comma, lett. i) dell'allegato II B], per l'attuazione del suo piano di riduzione di emissione di composti organici volatili, se i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto sono ancora in fase di sviluppo. *E tale possibilità ricorre anche nel caso in cui il gestore (seppur in attesa di prodotti sostitutivi dei solventi attualmente impiegati) avrebbe potuto comunque elaborare il piano di riduzione, c.d. «standard», previsto dall'all. II B cit.*

La precisazione è stata invero imposta dal tenore (equivoco) del citato allegato II-B, il quale:

- dopo aver previsto che *«il piano di riduzione ha lo scopo di dare al gestore la possibilità di conseguire con mezzi diversi riduzioni di emissione equivalenti a quelle conseguite applicando i valori limite di emissione»* ed aver previsto che *«i se i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto sono ancora in fase di sviluppo, il gestore deve disporre di un periodo di proroga per attuare i suoi piani di riduzione di emissione»*,

- prosegue individuando i contenuti di un piano «standard» da adottare per i soli impianti *«per i quali un tenore costante in materia solida del prodotto può essere ipotizzato e utilizzato per definire il punto di riferimento per le riduzioni di emissione»*.

Così, alla luce del dato testuale della direttiva 1999/13/CE, il giudice nazionale ha interpellato in via pregiudiziale la Corte di giustizia (o, meglio, rinviato la questione all'esame di quest'ultima) per verificare se la possibilità di proroghe per l'adozione del piano di riduzione potesse o meno configurarsi nel caso di applicabilità all'impianto del piano *standard* suddetto; detto in altri termini, *il giudice del rinvio si è chiesto se la proroga di cui trattasi possa essere concessa o meno anche agli impianti in cui è utilizzato un «prodotto che ha tenore costante in materia solida»* e per i quali sarebbe stato perciò possibile dotarsi di un piano di riduzione «standard», con i contenuti fissati dalla stessa direttiva all'all. II B cit.

Il quesito, come anticipato, ha ricevuto risposta positiva da parte della Corte di giustizia, la quale, pur premettendo che *«il tenore letterale di detto allegato non consente di fornire una risposta chiara»* ha concluso che *la stessa ratio legis sottesa alla direttiva e il principio di proporzionalità – cui deve essere informata qualsiasi disciplina comunitaria –, conducono all'ammissibilità del periodo di proroga in parola ogni qualvolta i prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto siano ancora in fase di sviluppo; a prescindere, dunque, dalla tipologia di impianto e dalla conseguente applicabilità allo stesso del piano standard per la riduzione di emissioni di COV.*

Tali conclusioni si presentano, a ben vedere, condivisibili poiché, come osserva la Corte (v. par. 56), anche nel caso di impianti che utilizzano prodotti a tenori costanti in materia solida, sarebbe effettivamente *«eccessivo imporre ai gestori (...) di realizzare investimenti diretti alla riduzione di emissione di composti organici volatili entro una determinata data se tali emissioni possono essere evitate o essere fortemente ridotte in un futuro prossimo, a costi inferiori, dal momento in cui*

prodotti di sostituzione a tenore di solvente zero o ridotto, e che sono in fase di sviluppo, saranno disponibili».

3. Con la stessa pronuncia, la Corte di giustizia ha poi chiarito un altro dubbio sollevato dal giudice del rinvio sempre con riguardo alla direttiva 1999/13/CE, affermando che, alla luce di un'interpretazione letterale del testo normativo, *per ottenere il periodo di proroga* suddetto (per l'attuazione del piano di riduzione di emissioni di COV) *«è sempre necessaria l'autorizzazione delle autorità competenti, la quale presuppone una richiesta preliminare del gestore interessato».*

Del resto, difficilmente la Corte sarebbe potuta pervenire a diverse conclusioni: l'allegato II B, punto 2, primo comma, lett. i), della direttiva, prevede infatti che il periodo di proroga in questione debba essere *«disposto»* [più precisamente nella direttiva si legge *«si deve disporre (...)*»]; con la conseguenza che la *«disposizione»* di siffatto periodo non potrà che provenire da una *«decisione delle autorità competenti».*

Dall'esame di alcuni articoli della direttiva (art. 4, punto 3; art. 9, par. 1), nonché dalla sua stessa *ratio*, la Corte deduce, inoltre, che tale decisione non può che essere subordinata ad una preventiva specifica richiesta del gestore dell'impianto (*«di essere autorizzato ad applicare un piano di riduzione»*) e che *«l'autorità competente dispone di un potere discrezionale allorché deve statuire»* su detta richiesta.

Nell'esercizio del proprio potere discrezionale, l'Autorità amministrativa è però tenuta a seguire taluni criteri valutativi che la Corte provvede così ad indicare:

a) verificare che *«i prodotti di sostituzione adatti ad essere utilizzati negli impianti interessati e a ridurre le emissioni di composti organici volatili siano effettivamente in fase di sviluppo»;*

b) accertare che i lavori in corso, alla luce degli elementi forniti dal gestore, *«siano in grado di portare alla realizzazione di siffatti prodotti e che non sussistano misure alternative idonee a determinare, a costi inferiori, riduzioni di emissione analoghe, se non addirittura più consistenti, e segnatamente che altri prodotti di sostituzione non siano già disponibili»;*

c) tener conto, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, del *«rapporto tra, da un lato, la riduzione di emissioni che i prodotti di sostituzione in fase di sviluppo consentiranno nonché il costo di tali prodotti e, dall'altro, le emissioni aggiuntive dovute al periodo di proroga nonché il costo di eventuali misure alternative»;*

d) nel fissare la durata del periodo di proroga, l'Autorità non deve poi *«superare quanto necessario allo sviluppo dei prodotti di sostituzione»* e tale valutazione va effettuata *«alla luce di tutti gli elementi pertinenti, e segnatamente dell'entità delle emissioni aggiuntive dovute al periodo di proroga e del costo di eventuali misure alternative rispetto all'entità delle riduzioni di emissione che i prodotti di sostituzione in fase di sviluppo consentiranno e al costo di tali prodotti».*

4. In tali ultime indicazioni fornite dalla Corte risiede, invero, l'aspetto più interessante della pronuncia qui annotata. La V Sezione della Corte di giustizia, oltre ad aver chiarito alcuni «passaggi», se non oscuri, comunque poco chiari della direttiva 1999/13/CE, ha infatti fornito alle Autorità amministrative nazionali un utile «vademecum» per il corretto esercizio del potere discrezionale ad autorizzare proroghe al sistema per la riduzione di emissioni di COV imposto dalla normativa comunitaria.

Seguendo i criteri enucleati dalla Corte, le competenti Autorità potranno valutare se rilasciare o meno dette autorizzazioni, senza però pregiudicare (*rectius*, vanificare) gli obiettivi di inquinamento atmosferico perseguiti dal legislatore UE con l'adozione della direttiva 1999/13/CE, né vessare oltremodo i gestori di impianti inquinanti (o, meglio, senza imporre loro misure «sproporzionate») tenuto conto della prossima disponibilità di prodotti/sostanze da impiegare nei rispettivi cicli produttivi, che potranno determinare una effettiva riduzione di emissioni di composti organici volatili.

Alfredo Scialò