

Parti

Nella causa C-50/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 29 giugno 2010,

Commissione europea, rappresentata dalla sig.ra A. Alcover San Pedro e dal sig. C. Zadra, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra M. Russo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta dal sig. D. Šváby (relatore), presidente di sezione, dai sigg. G. Arestis e J. Malenovský, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1. Con il presente ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata) (GU L 24, pag. 8; in prosieguo: la «direttiva IPPC»), ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), e 15, n. 2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva.

Contesto normativo

2. La direttiva IPPC, conformemente al suo art. 1, ha ad oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività industriali elencate nel suo allegato I ed è diretta a «conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso».

3. La direttiva IPPC ha codificato la direttiva del Consiglio 24 settembre 1996, 96/61/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26). Conformemente all'art. 5, n. 1, di quest'ultima, gli Stati membri dovevano adottare le misure necessarie affinché le autorità competenti vigilassero, mediante autorizzazioni rilasciate a norma dei suoi artt. 6 e 8, ovvero, in modo opportuno, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle condizioni, che entro un massimo di otto anni successivi alla messa in applicazione di tale direttiva, e cioè entro il 30 ottobre 2007, gli impianti esistenti funzionassero secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, primo e secondo trattino, nonché all'art. 15, n. 2, della medesima direttiva.

4. Dal tredicesimo 'considerando' della direttiva IPPC risulta che le disposizioni adottate a norma della stessa in alcuni casi devono essere applicate agli impianti esistenti dopo il 30 ottobre 2007 ed

in altri a decorrere dal 30 ottobre 1999.

5. L'art. 2, punto 4, di tale direttiva definisce l'impianto esistente come «un impianto che al 30 ottobre 1999, nell'ambito della legislazione vigente anteriormente a tale data, era in funzione o era autorizzato o che abbia costituito oggetto, a giudizio dell'autorità competente, di una richiesta di autorizzazione completa, purché sia poi entrato in funzione non oltre il 30 ottobre 2000».

6. L'art. 3 della direttiva IPPC fa riferimento agli obblighi fondamentali del gestore.

7. L'art. 5 della direttiva IPPC, intitolato «Condizioni di autorizzazione degli impianti esistenti», al n. 1 così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli articoli 6 e 8, ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che entro il 30 ottobre 2007 gli impianti esistenti funzionino secondo i requisiti di cui agli articoli 3, 7, 9, 10 e 13, all'articolo 14, lettere a) e b) ed all'articolo 15, paragrafo 2, fatte salve altre disposizioni comunitarie specifiche».

8. Gli artt. 6-10, 13, 14 e 15, n. 2, della direttiva IPPC istituiscono il regime relativo al rilascio delle autorizzazioni degli impianti in grado di provocare inquinamento. Tale regime è comprensivo dei seguenti aspetti: domande di autorizzazione, approccio integrato, decisioni, condizioni dell'autorizzazione, migliori tecniche disponibili, verifica, aggiornamento e rispetto delle condizioni di autorizzazione, accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione.

9. La direttiva IPPC è entrata in vigore il 18 febbraio 2008 conformemente al suo art. 23.

Procedimento precontenzioso

10. Nel corso di diverse riunioni del gruppo di esperti competenti in materia, svoltesi nel periodo compreso tra marzo 2005 e febbraio 2007, i servizi della Commissione hanno attirato l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di rispettare la scadenza del termine, fissato al 30 ottobre 2007, prevista inizialmente dall'art. 5, n. 1, della direttiva 96/61, successivamente dalla medesima disposizione della direttiva IPPC, per quanto riguarda le condizioni di autorizzazione e di controllo del funzionamento degli impianti esistenti.

11. Con lettera del 13 novembre 2007 la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a fornire informazioni sul numero totale di «impianti esistenti», ai sensi dell'art. 2, punto 4, della direttiva IPPC, in ciascuno Stato, sul numero di autorizzazioni nuove, riesaminate e, ove ritenuto opportuno, aggiornate per tali impianti.

12. Nella sua risposta del 7 e 20 febbraio 2008 la Repubblica italiana ha comunicato alcuni dati relativi a una parte degli impianti esistenti e ha informato la Commissione dell'adozione del decreto legge 30 ottobre 2007, n. 180, convertito in legge con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2007, n. 243 (GURI n. 299, del 27 dicembre 2007, pag. 3), che ha prorogato al 31 marzo 2008 il termine per l'adeguamento degli impianti esistenti alle disposizioni della direttiva IPPC e ha previsto, in caso di inadempienza delle autorità competenti, l'attivazione urgente del potere sostitutivo dello Stato.

13. Ritenendo che la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento previsto dall'art. 226 CE e, in data 8 maggio 2008, ha intimato a tale Stato membro di fornire informazioni dettagliate circa la denominazione, il settore di attività e l'ubicazione degli impianti esistenti per i quali era stata rilasciata un'autorizzazione e di quelli che continuavano a essere in funzione senza autorizzazione.

14. Con note dell'11 e 14 luglio 2008 la Repubblica italiana ha fornito alcune informazioni relative, in particolare, al numero di impianti esistenti nonché al numero di impianti di questo tipo per i quali erano state rilasciate nuove autorizzazioni, erano state riesaminate le precedenti autorizzazioni o le autorizzazioni riesaminate erano state aggiornate.

15. Con nota del 12 gennaio 2009 la Repubblica italiana ha trasmesso nuovi dati relativi allo stato di attuazione degli obblighi di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC, disponibili al maggio 2008, i quali sostituivano i dati già trasmessi con le note dell'11 e 14 luglio 2008.

16. Alla luce delle informazioni trasmesse, la Commissione ha constatato che molti degli impianti esistenti erano in funzione senza essere dotati dell'autorizzazione di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva

IPPC.

17. La Commissione ha pertanto inviato un parere motivato alla Repubblica italiana il 2 febbraio 2009, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a detto parere entro due mesi dal ricevimento dello stesso.

18. Con nota del 14 aprile 2009 la Repubblica italiana ha trasmesso ulteriori informazioni. Tale nota precisava che, secondo le informazioni raccolte fino ad allora presso la metà delle autorità competenti delle Regioni italiane, che corrispondono a circa due terzi degli impianti esistenti sul territorio italiano, l'85% di tali impianti erano dotati di autorizzazioni integrate ambientali. Per un ulteriore 7% degli impianti esistenti, il rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva IPPC era garantito attraverso l'adeguamento delle autorizzazioni preesistenti e per il rimanente 8% degli impianti, le autorità nazionali non avevano rilevato la necessità di modificare le autorizzazioni preesistenti per garantire la loro conformità agli obblighi previsti dalla direttiva IPPC, nelle more delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

19. Con nota del 18 novembre 2009 la Repubblica italiana ha inviato un ulteriore aggiornamento dei dati disponibili, aggiornati al 30 ottobre 2009. Da tali dati risultava che su 5 669 impianti esistenti in esercizio, 4 465 erano dotati di autorizzazione integrata ambientale e per i rimanenti 1 204 impianti in esercizio erano in corso procedure di rilascio di autorizzazioni integrate ambientali. Si precisava che per 593 impianti (10% del totale) le autorizzazioni preesistenti erano state riesaminate e in 246 casi aggiornate, mentre per 608 impianti (11% del totale) le autorità competenti non avevano ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni preesistenti per garantire la loro conformità agli obblighi previsti dalla direttiva IPPC, nelle more della conclusione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali.

20. Ritenendo che la Repubblica italiana non avesse soddisfatto gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

21. La Commissione afferma che alla scadenza del termine previsto all'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC, e cioè al 30 ottobre 2007, numerosi impianti funzionavano senza essere dotati dell'autorizzazione di cui al citato art. 5 e che tale situazione persisteva allo scadere del termine previsto nel parere motivato, vale a dire al 2 aprile 2009. Invero, secondo la Commissione, dalla nota della Repubblica italiana del 14 aprile 2009 emerge che le autorità competenti non erano neppure in possesso di tutte le informazioni relative al numero di impianti in parola presenti sul territorio nazionale e alle loro attività.

22. La Commissione ritiene inoltre che la Repubblica italiana non abbia fornito alcuna informazione dettagliata volta a dimostrare l'equivalenza tra le autorizzazioni ambientali preesistenti e le autorizzazioni integrate ambientali ai sensi della direttiva IPPC, la quale soltanto permetterebbe di assicurarsi che il funzionamento di tutti gli impianti esistenti sia disciplinato da autorizzazioni ambientali che garantiscono adeguati livelli di protezione.

23. La Repubblica italiana ritiene di essersi conformata ai requisiti della direttiva IPPC.

24. La Repubblica italiana giustifica la variazione dei dati comunicati adducendo che, in particolare, fino alla metà del 2009, non tutte le autorità competenti regionali avevano ancora trasmesso informazioni complete sul numero e sulle attività degli impianti esistenti sul territorio di rispettiva competenza e che la variazione del numero degli impianti esistenti era dovuta, inoltre, ai dinieghi di rilascio delle autorizzazioni, alla chiusura o alla divisione di tali impianti nonché al censimento di impianti non ancora registrati. Tuttavia, essa sottolinea che le autorità competenti disponevano delle informazioni necessarie, almeno a partire dal 30 gennaio 2008.

25. Per quanto riguarda gli impianti esistenti sprovvisti di un'autorizzazione integrata ambientale, menzionati nelle note del 14 aprile e 18 novembre 2009, la Repubblica italiana osserva che il rilascio di una siffatta autorizzazione era in corso, e precisa che per alcuni di tali impianti le autorizzazioni preesistenti sono state riesaminate e, in alcuni casi, aggiornate, mentre per gli impianti restanti, pari a 608 al 30 ottobre 2009, le autorità competenti non hanno ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni preesistenti al fine di garantire il rispetto degli obblighi fondamentali derivanti dalla direttiva IPPC.

26. La Repubblica italiana afferma che, in questi ultimi casi, le competenti autorità regionali hanno ritenuto, sulla base di una valutazione caso per caso, di non dover adottare alcun provvedimento, in quanto non vi era evidenza alcuna che detti impianti, autorizzati conformemente alle più avanzate disposizioni in materia ambientale, non fossero conformi ai criteri stabiliti dalla direttiva IPPC.

27. A tale proposito, essa chiarisce che le motivazioni tecniche sottese alla valutazione operata da dette autorità «potranno essere illustrate solo a valle della conclusione dell'istruttoria tecnica per la definizione dell'[autorizzazione integrata ambientale] che, individuate le migliori tecniche disponibili applicabili nel caso specifico, definirà i livelli prestazionali che nel caso specifico garantiscono il rispetto della disciplina [prevista dalla direttiva] IPPC, confermandone formalmente la corrispondenza a quelli garantiti nel periodo transitorio». Il fatto che, per tali impianti, l'esercizio stesse avvenendo nel rispetto non solo delle autorizzazioni esistenti al 1999, ma anche degli ulteriori obblighi di legge successivamente introdotti discende, in particolare, anche dal regime sanzionatorio previsto da tali disposizioni di legge, che impegna i gestori a raggiungere determinate prestazioni ambientali indipendentemente dai contenuti dell'atto autorizzativo.

28. Inoltre, la Repubblica italiana sostiene che il decreto legge n. 180/07, modificato dalla legge di conversione n. 243/2007, non può costituire un ulteriore indice dell'inadempienza agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC, in quanto il citato decreto, come modificato, ha prorogato al 31 marzo 2008 soltanto l'obbligo di dotare ogni impianto esistente di un'autorizzazione integrata ambientale.

Giudizio della Corte

29. Occorre ricordare che dall'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC risulta che la data di scadenza per rendere conformi gli impianti esistenti era fissata al 30 ottobre 2007 (v. sentenza 4 marzo 2010, causa C-258/09, Commissione/Belgio, punto 27).

30. Orbene, dalle informazioni comunicate dalla Repubblica italiana il 14 aprile e il 18 novembre 2009 emerge che soltanto una parte delle autorizzazioni preesistenti era stata riesaminata e, ove necessario, aggiornata, mentre le autorità competenti non avevano ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni di 608 impianti preesistenti per garantirne la conformità alla direttiva IPPC.

31. Nelle sue memorie, la Repubblica italiana sostiene che, nelle more della conclusione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali, e al fine di non arrecare pregiudizio alle aziende che avevano presentato tempestivamente la domanda, le autorità competenti si sono limitate a verificare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC.

32. La Repubblica italiana aggiunge che, in ogni modo, alla scadenza del termine assegnato con il parere motivato, vale a dire al 2 aprile 2009, gli impianti esistenti ancora sprovvisti di autorizzazione integrata ambientale funzionavano nel rispetto dei requisiti della direttiva IPPC.

33. A tale proposito, va osservato che, come risulta dall'art. 1 della direttiva IPPC, tra i vari obblighi che il legislatore dell'Unione ha imposto agli Stati membri figurano quelli di cui all'art. 5, n. 1, di tale direttiva, finalizzati al conseguimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Pertanto, soltanto un'esecuzione piena e conforme, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti in forza della citata direttiva consentirà il raggiungimento di tale obiettivo di protezione.

34. Inoltre, occorre constatare, come ha fatto la Commissione, che il riesame delle autorizzazioni preesistenti consiste in una valutazione approfondita delle condizioni esistenti al momento del rilascio, con la conseguente possibilità di verificare la loro conformità ai requisiti specifici della direttiva IPPC e, quindi, l'eventuale necessità di un aggiornamento.

35. Dal tenore letterale dell'art. 5, n. 1, della direttiva IPPC e dalla finalità di tale disposizione risulta infatti che i requisiti relativi al funzionamento degli impianti esistenti si applicano allo stesso modo tanto in sede di esame preliminare al rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale quanto in caso di riesame delle autorizzazioni preesistenti.

36. Pertanto, la mera verifica delle autorizzazioni preesistenti, diretta esclusivamente a valutare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC, non appare adeguata al fine di garantire il rispetto degli obblighi previsti dall'art. 5, n. 1, di tale direttiva.

37. Ciò premesso, l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale gli impianti esistenti rispettano gli ulteriori obblighi di legge introdotti successivamente e, pertanto, il loro funzionamento

sarebbe conforme ai requisiti della direttiva IPPC, non può essere accolto. Tale verifica delle autorizzazioni preesistenti non consente infatti di accertare la conformità del funzionamento degli impianti esistenti ai requisiti della direttiva IPPC. Ciò vale a maggior ragione in quanto, come sottolineato dalla Commissione, la Repubblica italiana non ha fornito e nemmeno menzionato informazioni quali il riferimento delle procedure di riesame e l'indicazione dei motivi in base ai quali le autorizzazioni preesistenti non necessitavano di un adeguamento.

38. Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre considerare fondato il ricorso proposto dalla Commissione.

39. Si deve pertanto dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva IPPC, ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), e 15, n. 2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva.

Sulle spese

40. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso in tal senso, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, 2008/1/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata), ovvero, nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), e 15, n. 2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.