

Causa C-43/21**Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

27 gennaio 2021

Giudice del rinvio:

Nejvyšší správní soud (Repubblica ceca)

Data della decisione di rinvio:

20 gennaio 2021

Ricorrente per cassazione:

FCC Česká republika, s.r.o.

Resistenti:

Městská část Praha-Ďáblice

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020 - 69

[OMISSIS]

ORDINANZA

Il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Repubblica ceca), [OMISSIS] nella causa promossa da: **a) Městská část Praha-Ďáblice** (circoscrizione di Praga Ďáblice) [OMISSIS] **b) Spolek pro Ďáblice** (associazione per Ďáblice), ricorrenti, [OMISSIS] nei confronti di: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministero dell'ambiente, Repubblica ceca), resistente, [OMISSIS] con la partecipazione della controinteressata **FCC Česká republika, s.r.o.**, [OMISSIS] avverso la decisione del resistente del 21 aprile 2016, [OMISSIS] nell'ambito del procedimento per cassazione promosso dalla controinteressata avverso la sentenza del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca) del 16 settembre 2020, n. 10 A 116/2016-143,

ha così deciso:

I. È sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

Se l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), debba essere interpretato nel senso che costituisce «modifica sostanziale» di un'installazione anche il prolungamento della durata dello stoccaggio in discarica di rifiuti senza contestuale modifica delle dimensioni massime autorizzate della discarica o della sua possibile capacità totale.

[OMISSIS]

Motivazioni:

I. Oggetto del procedimento

- 1 La controinteressata, la FCC Česká republika, s.r.o. (in prosieguo, sempre: la «ricorrente»), è una società commerciale ceca a responsabilità limitata che, sulla base di un'autorizzazione ai sensi della legge n. 76/2002 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, sul registro integrato dell'inquinamento e sulla modifica di determinate leggi (zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů; in prosieguo: la «legge sulla prevenzione integrata»), gestisce una discarica nella circoscrizione di Praga Ďáblice.
- 2 L'autorizzazione integrata per la gestione di tale discarica è stata rilasciata nel 2007 e successivamente è stata modificata più volte - in particolare, la durata dello stoccaggio è stata prolungata già due volte. Alla fine dell'anno 2015, la ricorrente ha chiesto al Magistrát hlavního města Prahy (Municipio della città di Praga capitale, Repubblica ceca; in prosieguo: il «Municipio di Praga») addirittura una tredicesima modifica dell'autorizzazione integrata. La domanda, tra l'altro, era stata presentata perché la capacità originariamente prevista della discarica non era ancora satura e l'autorizzazione corrente imponeva di terminare lo stoccaggio entro la fine del 2015. Il 29 dicembre 2015, il Municipio di Praga decideva di modificare l'autorizzazione integrata per la gestione dello stoccaggio spostando la data di cessazione dello stoccaggio dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2017; la durata dello stoccaggio era quindi rinnovata di due anni. Tale decisione non ha interessato la capacità totale della discarica né le sue dimensioni massime. **[OR 2]**
- 3 Contro la decisione del Municipio di Praga hanno proposto ricorso amministrativo [a) e b), rispettivamente] la circoscrizione della città di Praga capitale dove era ubicata la discarica e un'associazione, a norma dell'articolo 70 della legge n. 114/1992 sulla protezione della natura e del paesaggio (zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), il cui obiettivo principale è proteggere la natura e il paesaggio e attraverso la quale i cittadini partecipano concretamente a tale tutela come previsto dalla suddetta legge [in prosieguo, sempre: le «ricorrenti»]. L'autorità adita [il Ministero dell'ambiente; in prosieguo, sempre: il «resistente»],

tuttavia, respingeva i ricorsi in quanto nessuna delle due ricorrenti era stata parte al procedimento di modifica dell'autorizzazione integrata. I loro ricorsi venivano dichiarati inammissibili.

- 4 Le medesime ricorrenti hanno successivamente impugnato in giudizio la decisione del resistente. Il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) ha accolto il loro ricorso, annullando con rinvio la decisione del resistente. In sede di valutazione della partecipazione delle ricorrenti, infatti, era decisivo stabilire se attraverso la modifica dell'autorizzazione integrata fosse stata approvata una «modifica sostanziale» dell'installazione gestita dalla ricorrente ai sensi dell'articolo 2, lettera i), della legge sulla prevenzione integrata. Da una tale qualificazione dipende inter alia il numero dei partecipanti al procedimento, ovvero la partecipazione anche dei soggetti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettere c) ed e), della legge sulla prevenzione integrata. Dalla risposta a tale questione dipende altresì la misura in cui è coinvolto il pubblico interessato ai sensi della legge n. 100/2001 sulla valutazione di impatto ambientale (zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). A fronte di un prolungamento della durata dello stoccaggio configurabile quale «modifica sostanziale» a norma della legge sulla prevenzione integrata, avrebbe dovuto essere condotto un procedimento cd. successivo ai sensi dell'articolo 9b e seguenti della legge sulla valutazione di impatto ambientale e alle ricorrenti si sarebbe dovuto consentire di partecipare al procedimento anche in forza di tale legge.
- 5 Nell'interpretare il termine «modifica sostanziale», il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) faceva anche riferimento alle sentenze della Corte di giustizia relative all'interpretazione del termine «progetto» di cui alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in particolare alle sentenze *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a.* (C-275/09, EU:C:2011:154) e *Pro-Braine e a.* (C-121/11, EU:C:2012:225). Da esse inferiva che la portata di un «progetto» può essere definita anche nel tempo e che il prolungamento della gestione di un'installazione dovrebbe essere inteso come una modifica della portata di un «progetto». Quando la gestione dell'installazione è originariamente consentita solo per una determinata durata, non viene valutato il suo impatto sull'ambiente dopo la fine di tale arco di tempo, in quanto non si prende in considerazione alcun impatto «ulteriore». Prolungare la durata della gestione significa prolungare l'impatto sull'ambiente. Il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) ha applicato un ragionamento analogo all'interpretazione della legge sulla prevenzione integrata.
- 6 La conclusione del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) è stata che la portata della «modifica sostanziale» di cui all'articolo 2, lettera i), della legge sulla prevenzione integrata non può essere definita solo in termini di spazio o capacità, ma anche di tempo. Al fine di valutare se il rinnovo della durata dello stoccaggio integrasse una «modifica sostanziale» era, quindi, necessario considerare non solo se la capacità di stoccaggio originariamente prevista fosse stata raggiunta, ma anche se il prolungamento della durata dello stoccaggio

(rispetto all'autorizzazione iniziale fino a una certa data) non potesse modificare l'impatto sulla salute umana e sull'ambiente. Tuttavia né il Municipio di Praga né il resistente ne hanno tenuto conto.

- 7 Avverso la sentenza del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) la ricorrente ha presentato ricorso per cassazione dinanzi al Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa), sostenendo che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE citata dal giudice di primo grado, un rinnovo della durata dello stoccaggio di soli due anni non può rappresentare una modifica sostanziale di cui all'articolo 2, lettera i), della legge sulla prevenzione integrata, se non comprende contemporaneamente anche lavori o interventi sulla realtà fisica del sito. Il prolungamento della durata dello stoccaggio non ha modificato né l'area totale autorizzata della discarica né la quantità consentita di rifiuti stoccati, che erano già state entrambe approvate, in precedenza, nel procedimento di VIA e non erano interessate dalla decisione di rinnovare l'autorizzazione integrata. La ricorrente avrebbe presentato la sua domanda per il rinnovo della durata dello stoccaggio proprio con l'intento di riempire la discarica fino alla capacità originariamente prevista (e quindi anche per assicurare alla discarica una forma stabile e un futuro riutilizzo). Il parere di VIA sul progetto per la fase della gestione della discarica in parola conteneva, ad avviso della ricorrente, solo un'ipotesi orientativa della durata dello stoccaggio; ai fini dell'approvazione del progetto sarebbe stata essenziale piuttosto la valutazione dell'area della discarica e della sua capacità. L'autorizzazione integrata prevedeva sì una data di chiusura della discarica, ma l'indicazione della durata sarebbe servita solo ad evitare di rilasciare un'autorizzazione a tempo indeterminato. Il prolungamento della [OR 3] gestione della discarica, pure se avesse un impatto sull'ambiente, non costituirebbe una «modifica sostanziale» a norma dell'articolo 2, lettera i), della legge sulla prevenzione integrata.
- 8 Al contrario, le ricorrenti ritengono che il Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) si sia pronunciato correttamente. Esse sottolineano come l'autorizzazione integrata non delimitasse affatto la durata dello stoccaggio alla data dell'esaurimento della capacità, ma ad una data fissa indipendentemente dal completo riempimento della discarica. Il resistente non ha presentato osservazioni sul ricorso per cassazione.

II. Diritto pertinente dell'Unione europea e normativa nazionale

- 9 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), per «*modifica sostanziale*» si intende:

una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente.

- 10 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, [primo comma] della direttiva 2010/75/UE:
- Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un'autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva.*
- 11 La legge sulla prevenzione integrata recepisce nell'ordinamento ceco la direttiva 2010/75/UE. Ai sensi del suo articolo 2, lettera i), per «*modifica sostanziale*» si intende:
- una modifica dell'impiego, delle modalità di funzionamento o della portata dell'installazione che potrebbe avere effetti negativi significativi per la salute umana o per l'ambiente; è sempre considerata una modifica sostanziale*
1. *una modifica dell'impiego, delle modalità di funzionamento o della portata dell'installazione che raggiunga i valori limite specificati nell'allegato 1 alla presente legge (...).*
- 12 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della legge sulla prevenzione integrata, sono parte al procedimento di **rilascio** dell'autorizzazione integrata sempre:
- a) *il gestore dell'installazione,*
- b) *il proprietario dell'installazione, se non coincide con il gestore dell'installazione,*
- c) *il Comune sul cui territorio si trova oppure deve essere ubicata l'installazione,*
- (...)
- e) *le associazioni civiche, le organizzazioni senza scopo di lucro, le associazioni di categoria o le camere di commercio, il cui oggetto siano la promozione e la tutela degli interessi professionali o degli interessi pubblici ai sensi di una normativa speciale, nonché i Comuni o le Regioni nel cui territorio l'installazione può avere una ripercussione sull'ambiente, purché si registrino come parti presso l'Ufficio entro 8 giorni dalla data di pubblicazione della breve sintesi dei dati della domanda di cui all'articolo 8.*
- 13 L'articolo 19a della legge sulla prevenzione integrata disciplina la procedura per la modifica dell'autorizzazione integrata. Nel caso in cui *non si tratti* di una modifica sostanziale dell'installazione, l'articolo 19, paragrafo 4, di tale legge prevede che al procedimento prendano parte solo i soggetti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e b), **[OR 4]**, ovvero il gestore e il proprietario dell'installazione. Il rilascio e le modifiche dell'autorizzazione integrata sono decisi dagli Uffici regionali ovvero, nel caso della capitale Praga, dal Municipio di Praga. Decidere i ricorsi contro le loro decisioni è competenza del Ministero dell'ambiente (resistente).

- 14 Ai sensi dell'articolo 3 della legge sulla valutazione di impatto ambientale, ai fini della presente legge si intende per:

c) territorio interessato quello il cui ambiente e la cui popolazione potrebbero essere gravemente colpiti dall'attuazione del progetto o dell'idea,

d) ente locale interessato quello nella cui circoscrizione amministrativa rientra almeno in parte il territorio interessato,

(...)

i) pubblico interessato

(...)

2. una persona giuridica di diritto privato, il cui oggetto, giusta l'atto giuridico costitutivo, sia la protezione dell'ambiente o della salute pubblica e la cui attività principale non sia un'impresa o altra attività a scopo di lucro, che sia stata costituita almeno 3 anni prima della data di pubblicazione delle informazioni sul procedimento successivo di cui all'articolo 9b, paragrafo 1, o prima della data di adozione della decisione di cui all'articolo 7, paragrafo 6, o che sia sostenuta dalle firme di almeno 200 persone.

- 15 Ai sensi dell'articolo 9c, paragrafo 3, della legge sulla valutazione di impatto ambientale, vale quanto segue:

Se si manifesta per iscritto all'autorità amministrativa che conduce il procedimento successivo entro 30 giorni dalla data di pubblicazione delle informazioni di cui all'articolo 9b, paragrafo 1, diventa parte al procedimento successivo anche:

a) l'ente locale interessato, oppure

b) il pubblico interessato di cui all'articolo 3, lettera i), punto 2.

III. Analisi della questione pregiudiziale

- 16 Nel caso di specie, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) deve valutare se per «modifica sostanziale» di un'installazione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva relativa alle emissioni industriali, si intende anche il rinnovo di due anni della durata dello stoccaggio in discarica dei rifiuti senza che siano modificate contemporaneamente le dimensioni massime autorizzate della discarica o la sua possibile capacità totale.

- 17 Per motivi di chiarezza, occorre aggiungere che, sebbene gran parte delle argomentazioni della ricorrente vada in tale direzione, nel presente procedimento il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) non si occupa specificamente di stabilire se il rinnovo della durata dello stoccaggio rappresenti un «progetto» ai sensi della legge sulla valutazione di impatto ambientale (e della

direttiva VIA). Tuttavia, la Corte di giustizia si è occupata di analoghi prolungamenti della gestione di un'installazione, come nel caso di specie, proprio sotto il profilo della valutazione dell'impatto ambientale; il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa), con la questione deferita, intende accertare se la stessa interpretazione sia applicabile anche nel caso della disciplina della prevenzione integrata.

- 18 Per le ragioni esposte di seguito, il Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) ritiene di dover adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale.
- 19 La giurisprudenza della Corte di giustizia non si è ancora occupata dell'interpretazione della nozione di «modifica sostanziale» di cui alla direttiva 2010/75/UE (eventualmente alle direttive precedenti).
- 20 Nella causa *Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest*, però, la Corte di giustizia ha valutato il rinnovo della gestione di un aeroporto nell'ottica della direttiva 85/337/CEE, in assenza di lavori o interventi che modificassero la realtà fisica del sito. In quel caso essa ritenne che il rinnovo dell'autorizzazione esistente [OR 5] non potesse essere considerato un «progetto» in assenza di tali lavori o interventi (*sentenza Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a.*, C-275/09, punti 20, 24 e 38). La Corte non ha ritirato tale interpretazione, tuttavia, in una recente giurisprudenza (che interpreta la direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) ha sottolineato che detta interpretazione è strettamente collegata alla formulazione dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), primo punto, della direttiva VIA, che intende per «progetto» *la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere* (v. sentenze *Friends of the Irish Environment Ltd*, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, punto 32, e *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punto 62). Il requisito dei «lavori» e degli «interventi» che modificano la realtà fisica del sito è quindi specifico per valutare se una determinata attività sia un «progetto» ai sensi della direttiva 85/337/CEE.
- 21 La precisazione suddetta è stata confermata dalla Corte nella sua interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della fauna e flora selvatiche. Sebbene, per la definizione della nozione di «progetto» di cui all'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva sia rilevante la definizione di «progetto» ai sensi della direttiva 85/337/CEE, solo quest'ultima definizione richiede lavori o interventi idonei a modificare la realtà fisica del sito. La nozione di «progetto» ai sensi della direttiva 92/43/CEE (per la quale è essenziale che il progetto possa avere «incidenze significative» sul sito protetto) è quindi più ampia di quella di «progetto» ai sensi della direttiva 85/337/CEE (*sentenza Coöperatie Mobilization for the Environment and Vereniging Leefmilieu*, cause riunite C-293/17 e C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882, punti da 59 a 66).

- 22 Nel caso della direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali, si potrebbe adottare un approccio simile a quello della direttiva 92/43/CEE. L'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2010/75/UE dà un'ampia definizione del termine «modifica sostanziale»: può trattarsi di una (qualsiasi) modifica *delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione* sul presupposto che *potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente*. Tale definizione non richiede esplicitamente che una «modifica sostanziale» sia sempre accompagnata da una modifica fisica dell'installazione.
- 23 Sebbene nel caso di specie le dimensioni massime consentite e la capacità totale della discarica rimangano invariate a seguito del rinnovo della durata dello stoccaggio (in senso stretto, la discarica subirà modifiche fisiche che, tuttavia, rimarranno entro i limiti precedentemente approvati), i rifiuti saranno stoccati nella discarica per altri due anni. Questa attività di per sé comporta un intervento sull'ambiente. Come già affermato dal giudice di primo grado, la stessa autorizzazione integrata tiene conto dell'impatto negativo della discarica sull'ambiente e fissa le condizioni per la gestione della medesima al livello della protezione dell'aria (compresi i limiti di emissione) e delle acque sotterranee e superficiali. Il rinnovo della durata dello stoccaggio prolungherà dunque l'impatto sull'ambiente.
- 24 Aggiungasi che, secondo il suo considerando 12 e il susseguente articolo 1, l'obiettivo della direttiva 2010/75/UE è conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente *nel suo complesso*. Non vi è quindi alcun motivo per escludere *a priori* dalla definizione di «modifica sostanziale» le modifiche consistenti unicamente nel rinnovo della gestione di un'installazione (ovvero le modifiche che non incidono sui restanti valori limite per il funzionamento dell'impianto); anche tali modifiche possono avere effetti negativi significativi sulla salute umana o sull'ambiente, come recita la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva relativa alle emissioni industriali.

[OMISSIS]