CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
JULIANE KOKOTT
del 2 luglio 2026 (1)

Causa C-383/25

Keritaly

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2010/75/UE – Emissioni industriali – Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – Modifica sostanziale di un impianto – Obbligo di autorizzazione preventiva – Comunicazione dell'intento di apportare una modifica non sostanziale ad un impianto – Mancata risposta dell'autorità competente entro il termine previsto – Conseguenze giuridiche – Autorizzazione tacita – Inammissibilità »

I. Introduzione

1. L'Unione europea intende ricorrere sempre più frequentemente, anche nel settore del diritto ambientale, all'istituto dell'autorizzazione tacita, che si considera rilasciata qualora l'autorità competente non si pronunci su una domanda entro un termine determinato, quale strumento di sveltimento dei procedimenti amministrativi (2). Si pone peraltro la questione se gli Stati membri possano prevedere il rilascio di un'autorizzazione tacita per misure che, in forza del diritto dell'Unione e, più precisamente, della direttiva relativa alle emissioni industriali (3), richiedono espressamente un'autorizzazione scritta. Tale questione è oggetto della causa in esame e assume particolare rilievo alla luce del suddetto sviluppo del diritto dell'Unione.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2. L’articolo 3, punti 7 e 9, della direttiva relativa alle emissioni industriali definisce le nozioni di «autorizzazione» e di «modifica sostanziale» di un impianto nei termini seguenti:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(…)

7. ’autorizzazione’, l’autorizzazione scritta all’esercizio di un’installazione o di parte di essa oppure di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti;

(…)

9. ’modifica sostanziale’, 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».

3. Il successivo articolo 4 («Obbligo di detenere un’autorizzazione»), paragrafo 1, così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che nessuna installazione o nessun impianto di combustione, nessun impianto di incenerimento dei rifiuti o nessun impianto di coincenerimento dei rifiuti operi senza autorizzazione.

(…)».

4. L’articolo 20 della direttiva medesima disciplina le modifiche apportate a un impianto:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il gestore comunichi all’autorità competente le eventuali modifiche o ampliamenti che intenda apportare alla natura o al funzionamento dell’installazione che possano produrre conseguenze sull’ambiente. Ove necessario, l’autorità competente aggiorna l’autorizzazione.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica sostanziale progettata dal gestore sia effettuata senza un’autorizzazione concessa conformemente alla presente direttiva.

La domanda di autorizzazione e la decisione dell’autorità competente si riferiscono alle parti dell’installazione e agli aspetti di cui all’articolo 12 che possono essere oggetto della modifica sostanziale.

3. Le modifiche riguardanti la natura, il funzionamento o un ampliamento dell’installazione sono ritenuti sostanziali se le modifiche o gli ampliamenti di per sé raggiungono le soglie di cui all’allegato I».

B. Diritto italiano

5. L'articolo 29*novies* del Decreto legislativo n. 152/2006, recante «Norme in materia ambientale», disciplina la comunicazione delle modifiche di un impianto:

«(1) Il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l). L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate.

(2) Nel caso in cui le modifiche progettate, ad avviso del gestore o a seguito della comunicazione di cui al comma 1, risultino sostanziali, il gestore invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-ter, commi 1 e 2 (…)».

III. **Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale**

6. La Keritaly SpA riattivava uno stabilimento per la produzione di piastrelle di ceramica situato nel comune di Gonzaga, in provincia di Mantova. Tale attività è soggetta, ai sensi del punto 3.5 dell'allegato VIII del decreto legislativo n. 152/2006, alla normativa di attuazione nell'ordinamento italiano della direttiva relativa alle emissioni industriali.

7. Nel 2018 la Provincia di Mantova (Italia) (in prosieguo: la «Provincia») disponeva, in considerazione dei possibili effetti sulla qualità dell'aria e, conseguentemente, sulla salute umana, l'assoggettamento del progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale. La Keritaly proponeva, quindi, una riduzione dei valori massimi delle emissioni chiedendo il riesame di tale provvedimento.

8. Con provvedimento del 6 febbraio 2019, la Provincia escludeva il progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale, subordinatamente al rispetto di determinate prescrizioni e, in particolare, di un valore limite di emissione per i composti organici volatili pari a 20 mg/Nm³. Con successivo provvedimento del 12 giugno 2019, la Provincia rilasciava l'autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'attività, recependo in tale autorizzazione il valore limite di emissione di 20 mg/Nm³ stabilito per i composti organici volatili.

9. Il 27 febbraio 2023 l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente eseguiva un'ispezione volta a verificare il rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione relativamente alla matrice ambientale aria, accertando, il 12 giugno 2023, un'emissione di composti organici volatili pari a 65,12 mg/Nm³, ossia un superamento del valore limite prescritto.

10. Con diffida del 1º agosto 2023, notificata il 3 agosto seguente, la Provincia contestava tale violazione, intimando alla Keritaly di fornire chiarimenti in merito alle ragioni del superamento del valore limite e di indicare le modalità operative messe in atto per garantirne il rispetto. La Provincia ricordava, inoltre, alla Keritaly che qualsiasi modifica delle

caratteristiche delle emissioni o dei sistemi di abbattimento installati avrebbe richiesto la presentazione di una comunicazione di modifica dell'autorizzazione.

11. Il 4 agosto 2023 la Keritaly depositava una comunicazione di modifica non sostanziale ai sensi dell'articolo 29*novies* del decreto legislativo n. 152/2006, avente ad oggetto l'innalzamento del valore limite delle emissioni di composti organici volatili da 20 a 50 mg/Nm³. Appena decorso il termine di 60 giorni entro il quale, ai sensi della disposizione sopra richiamata, la Provincia avrebbe dovuto comunicare se tale aumento costituisse una modifica sostanziale, la Keritaly comunicava alla Provincia, con nota del 4 ottobre 2023, di ritenersi autorizzata ad apportare la modifica comunicata, a fronte del silenzio della Provincia stessa.

12. Solo successivamente, con provvedimento del 12 ottobre 2023, la Provincia comunicava alla società medesima di ritenere che l'innalzamento del limite di emissione di composti organici volatili non potesse essere considerato attuabile, rilevando, in particolare, che tale aumento avrebbe potuto determinare un incremento potenziale del flusso di massa dei composti organici volatili pari a 9 119 tonnellate annue e che, per tale ragione, esso avrebbe potuto produrre notevoli ripercussioni negative sull'ambiente. Di conseguenza, la Provincia riteneva che tale aumento non potesse essere autorizzato senza l'espletamento di un propedeutico procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale.

13. Il 2 novembre 2023 la Keritaly presentava alla Provincia un'istanza di riesame del suddetto provvedimento, sostenendo, in particolare, che, decorso il termine di 60 giorni dalla comunicazione della modifica non sostanziale inviata dalla stessa Keritaly, si sarebbe formata l'autorizzazione per silenzio-assenso. Con nota del 23 novembre 2023, la Provincia negava che si fosse formata un'autorizzazione per silenzio-assenso.

14. La Keritaly impugnava quindi le note del 12 ottobre 2023 e del 23 novembre 2023 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, giudice del rinvio.

15. Il procedimento di riesame è successivamente proseguito e l'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) Val Padana (Italia) ha rilevato, con nota del 12 dicembre 2023, in primo luogo, che nella provincia di Mantova si registravano un eccesso di aborti spontanei e un aumento dell'incidenza delle leucemie, potenzialmente riconducibili a fattori di rischio ambientale, in secondo luogo, che i composti organici volatili emessi dalla Keritaly potevano comprendere sostanze cancerogene e, in terzo luogo, che il modello di ricaduta presentato dalla Keritaly nel 2018 non consentiva un confronto con i valori di riferimento indicati in letteratura per la popolazione in generale. Secondo l'Agenzia di Tutela della Salute, si rendeva pertanto necessario effettuare un nuovo studio.

16. Con nota in pari data, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) (Italia) rilevava che un aumento delle emissioni avrebbe verosimilmente comportato un incremento delle relative ricadute, che nell'area in questione erano presenti almeno due impianti della stessa tipologia interessati all'incremento dei limiti alle emissioni e che,

successivamente al 2018, la Keritaly aveva introdotto nuove linee produttive nei propri impianti. Inoltre, la società medesima avrebbe ridotto volontariamente le emissioni al fine di sottrarre i relativi procedimenti di modifica dell'autorizzazione alla valutazione di impatto ambientale.

17. Alla luce di tali pareri, la Provincia confermava, con provvedimento del 14 febbraio 2024, la precedente decisione del 12 ottobre 2023. La Keritaly ha conseguentemente esteso il proprio ricorso a tale provvedimento.

18. Secondo quanto indicato nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la giurisprudenza amministrativa italiana formatasi in relazione all'ultima frase dell'articolo 29*novies*, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006 ha finora ritenuto che il silenzio dell'autorità competente, protratto per il termine di 60 giorni, non equivalga ad un'autorizzazione tacita della modifica. Tale disposizione consentirebbe, infatti, al gestore di intraprendere le modifiche una volta decorso detto termine, ma soltanto fino ad una diversa determinazione da parte dell'amministrazione, la quale potrebbe, in particolare, accertare la necessità di assoggettare la modifica a un procedimento di autorizzazione.

19. Il giudice del rinvio ritiene, invece, che l'ultima frase della disposizione in esame debba essere interpretata nel senso che al gestore venga «autorizzata» l'attuazione delle modifiche. Qualora un'attività sia soggetta a un regime autorizzatorio, l'autorizzazione dovrebbe necessariamente sussistere o meno. *Tertium non datur* e, in particolare, non potrebbe ipotizzarsi una situazione nella quale l'attività sia provvisoriamente consentita, pur potendo essere successivamente vietata.

20. Inoltre, l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza italiana sopra richiamata esporrebbe il gestore che non abbia ricevuto riscontro dall'amministrazione entro i 60 giorni e abbia pertanto realizzato le modifiche proposte, sostenendo i relativi costi, a un rischio considerevole. L'amministrazione potrebbe, infatti, qualificare tali modifiche come sostanziali anche dopo un lungo lasso di tempo, in pratica senza alcun limite temporale.

21. Per contro, qualora l'articolo 29*novies*, primo comma, venga interpretato nel senso che il silenzio dell'amministrazione equivale ad autorizzazione, il gestore sarebbe tacitamente autorizzato ad attuare le modifiche una volta decorso il termine di 60 giorni senza che l'amministrazione si sia pronunciata. Se quest'ultima qualificasse tardivamente le modifiche come sostanziali, potrebbe nondimeno inibirne l'attuazione e annullare l'autorizzazione tacitamente formatasi nell'esercizio dei propri poteri di autotutela. Tuttavia, ciò sarebbe possibile soltanto entro un termine ragionevole e, in ogni caso, non superiore a un anno, ai sensi dell'articolo 21*novies* della legge n. 241/1990. Inoltre, ai fini dell'annullamento in autotutela, l'amministrazione dovrebbe procedere ad una valutazione dell'interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento, tenendo parimenti conto del legittimo affidamento del gestore nonché degli interessi degli eventuali controinteressati. Nel caso in cui, invece, la comunicazione del gestore contenesse false rappresentazioni dei fatti, l'autorità competente potrebbe procedere all'annullamento in autotutela dell'autorizzazione tacita anche oltre il limite temporale di un anno (articolo 21*novies*, comma 2*bis*, della legge n. 241/1990).

22. Il giudice del rinvio ha pertanto sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE [debba] essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina interna (come quella vigente in Italia ai sensi dell'articolo 29 [*novies*], 1º comma, decreto legislativo 152/2006), la quale preveda che, a seguito della comunicazione con cui il gestore informa l'autorità competente che intende apportare una modifica alla propria installazione, [dal medesimo] qualificata non sostanziale, decorso un termine di sessanta giorni, nel silenzio dell'autorità competente, la modifica sia comunque tacitamente autorizzata, anche qualora risultasse in seguito trattarsi di una modifica sostanziale».

23. Hanno presentato osservazioni scritte l'associazione ambientalista Legambiente Lombardia Onlus, la Provincia di Mantova, la Repubblica italiana e la Commissione europea. All'udienza del 24 aprile 2026 ha partecipato, oltre ai predetti intervenienti, anche la Keritaly SpA.

IV. Analisi giuridica

24. Nel procedimento principale, la Keritaly ha comunicato alla Provincia di Mantova, qualificandolo come modifica non sostanziale del proprio impianto di produzione di piastrelle di ceramica, l'innalzamento del valore limite delle emissioni di composti organici volatili da 20 mg/Nm³ a 50 mg/Nm³. La Provincia ha respinto tale richiesta soltanto successivamente alla scadenza del termine di 60 giorni previsto dalla normativa italiana, ritenendo che si trattasse di una modifica sostanziale, che non potesse essere autorizzata secondo la procedura semplificata. La Keritaly sostiene, per contro, che la Provincia, non essendosi espressa entro il termine previsto al riguardo, abbia già tacitamente autorizzato la modifica.

25. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto volta a chiarire se l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva relativa alle emissioni industriali osti a una normativa nazionale che preveda la formazione di un'autorizzazione tacita per una modifica di un impianto comunicata dal gestore come non sostanziale, qualora successivamente tale modifica si riveli sostanziale.

26. A tal fine, anzitutto, sulla base del tenore letterale delle pertinenti disposizioni della direttiva relativa alle emissioni industriali, del loro rapporto sistematico e delle finalità perseguite dalla normativa, spiegherò che è esclusa l'autorizzazione tacita di una modifica sostanziale. Nel prosieguo esaminerò la questione in un più ampio contesto mediante un raffronto con altre fattispecie di decisioni tacite disciplinate dal diritto dell'Unione, per soffermarmi, infine, sugli interessi dei gestori e, in particolare, su quelli della Keritaly.

A. Il tenore letterale della normativa

27. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva relativa alle emissioni industriali, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, in particolare, nessun impianto ai sensi dell'articolo 3, punto 3, e dell'allegato I operi senza un'autorizzazione. Conformemente a tale disposizione, nel 2019 la Provincia ha rilasciato l'autorizzazione

relativa all'impianto controverso quale impianto destinato alla fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, ai sensi del punto 3.5 dell'allegato I.

28. Inoltre, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, della direttiva medesima, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché nessuna modifica *sostanziale* (degli impianti medesimi), progettata dal gestore, sia effettuata senza la preventiva autorizzazione rilasciata conformemente alla direttiva. Per contro, secondo lo stesso articolo 20, le modifiche che non sono sostanziali devono essere unicamente comunicate dal gestore all'autorità competente (4).

29. Conformemente alla definizione contenuta nell'articolo 3, punto 7, della direttiva *de qua*, l'autorizzazione è rilasciata in forma scritta. Poiché, per sua stessa natura, un'autorizzazione tacita non è rilasciata in forma scritta, nel caso di una modifica sostanziale, già il tenore letterale dell'articolo 20, paragrafo 2, primo comma, e dell'articolo 3, punto 7, della direttiva relativa alle emissioni industriali osta alla possibilità di una sua autorizzazione tacita.

30. È ben vero che l'articolo 4, paragrafo 1, secondo e terzo comma, della direttiva medesima prevede una deroga alla riserva di autorizzazione. Tuttavia, come rilevato dalla Commissione, tale deroga non trova applicazione nella specie.

31. La deroga riguarda gli impianti contemplati esclusivamente al capo V della direttiva stessa. Si tratta di determinati impianti e attività nei quali sono impiegati solventi organici, elencati nella parte 1 dell'allegato VII. Per tali impianti gli Stati membri possono prevedere una procedura di registrazione, ai fini della quale è sufficiente che il gestore informi l'autorità competente del proprio intento di gestire l'impianto. Le modifiche sostanziali degli impianti stessi sono disciplinate da norme specifiche contenute nell'articolo 63 e non richiedono necessariamente il rilascio di un'autorizzazione.

32. È ben vero che il valore limite di emissione controverso riguarda composti organici volatili, nozione che comprende anche i solventi organici. Tuttavia, l'impianto di cui trattasi, destinato alla produzione di piastrelle di ceramica, non rientra *esclusivamente* nell'ambito di applicazione del capo V della direttiva relativa alle emissioni industriali e, conseguentemente, non è contemplato neppure nella parte 1 dell'allegato VII.

B. Rapporto sistematico con la partecipazione del pubblico e con la tutela giurisdizionale effettiva del pubblico interessato

33. L'esigenza che l'autorizzazione sia rilasciata in forma scritta è inoltre strettamente connessa alla partecipazione del pubblico e alla tutela giurisdizionale effettiva dei terzi, previste dalla direttiva relativa alle emissioni industriali.

34. L'articolo 24, paragrafo 1, lettera b), della direttiva medesima dispone che, nel caso del rilascio di un'autorizzazione relativa a una modifica sostanziale, debba essere osservata la procedura di partecipazione del pubblico prevista dall'allegato IV. In forza di tale procedura,

determinate informazioni devono essere rese disponibili al pubblico, il quale deve essere posto in condizione di esprimersi prima della decisione.

35. Inoltre, ai sensi del successivo articolo 25, le decisioni, gli atti o le omissioni di cui all'articolo 24 sono soggetti al controllo giurisdizionale su iniziativa del pubblico interessato. In particolare, le associazioni di protezione dell'ambiente sono legittimate ad agire (5).

36. Per contro, ammettere la formazione di un'autorizzazione per silenzio-assenso escluderebbe qualsiasi forma di partecipazione del pubblico e renderebbe quantomeno notevolmente più difficile il controllo giurisdizionale. Nel caso di un'autorizzazione tacita, per sua stessa natura, l'informazione del pubblico non risulterebbe, infatti, garantita.

37. Peraltro, proprio la tutela giurisdizionale effettiva del pubblico interessato potrebbe comportare gravi rischi per il gestore dell'impianto. In assenza di comunicazione (6), un'autorizzazione tacita non è infatti idonea a far decorrere i termini per la proposizione di azioni giurisdizionali, con la conseguenza che eventuali azioni giudiziarie potrebbero essere promosse anche dopo un considerevole lasso di tempo. Inoltre, un'autorizzazione tacita è priva di motivazione. Un'eventuale azione giudiziaria disporrebbe quindi, già per tale ragione, di fondate possibilità di trovare accoglimento.

38. Ne consegue che l'ammissibilità di un'autorizzazione tacita per modifiche sostanziali non risulterebbe compatibile con i principi della partecipazione del pubblico e della tutela giurisdizionale effettiva del pubblico interessato previsti dalla direttiva relativa alle emissioni industriali.

C. Finalità della disciplina

39. L'esclusione dell'autorizzazione tacita per le modifiche sostanziali è altresì coerente con le finalità perseguite dalla direttiva relativa alle emissioni industriali e dalla politica ambientale dell'Unione.

40. A termini del suo articolo 1, paragrafo 1, la direttiva medesima mira alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali. Inoltre, ai sensi del successivo paragrafo 2 dello stesso articolo 1, letto alla luce del considerando 12 della direttiva stessa, quest'ultima è altresì intesa ad evitare oppure, qualora ciò non sia possibile, a ridurre le emissioni di dette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, nonché ad impedire la produzione di rifiuti, al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente «nel suo complesso» (7). Il considerando 18 precisa che le modifiche sostanziali degli impianti che possono avere significativi effetti negativi sulla salute umana o sull'ambiente non dovrebbero essere apportate senza un'autorizzazione concessa conformemente alla direttiva stessa.

41. Tali obiettivi concretizzano le finalità generali perseguite dall'Unione europea.

42. La direttiva relativa alle emissioni industriali è stata adottata sulla base dell'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, che riguarda l'azione dell'Unione nel settore dell'ambiente ai fini del conseguimento degli obiettivi enunciati all'articolo 191 TFUE. Ai sensi dell'articolo 191,

paragrafo 1, primo e secondo trattino, TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce al perseguimento degli obiettivi della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché della protezione della salute umana. L'articolo 191, paragrafo 2, TFUE dispone, poi, che tale politica mira ad un elevato livello di tutela (8).

43. Inoltre, a termini dell'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo 9 TFUE, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un elevato livello di protezione della salute umana. Parallelamente, conformemente all'articolo 37 della Carta ed all'articolo 3 TUE, un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile (9).

44. La riserva di un'autorizzazione scritta in ordine all'esercizio di un impianto e a modifiche sostanziali del medesimo contribuisce in misura determinante al conseguimento di tali obiettivi. Essa impone, infatti, tanto al gestore dell'impianto quanto all'autorità competente per l'autorizzazione di verificare se siano soddisfatti i requisiti relativi all'esercizio dell'impianto previsti dalla direttiva relativa alle emissioni industriali e di darne adeguata evidenza.

45. Una verifica espressa del rispetto delle disposizioni applicabili della direttiva relativa alle emissioni industriali si rivela particolarmente necessaria nel caso di una modifica sostanziale di un impianto. Ai sensi dell'articolo 3, punto 9, della direttiva stessa, per «modifica sostanziale» si intende una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto che potrebbe produrre effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente. Orbene, l'applicazione della direttiva mira ad impedire proprio tali effetti o almeno a ridurli.

46. È evidente che la modifica controversa, consistente nell'innalzamento del valore limite delle emissioni di composti organici volatili del 150%, è idonea a produrre significativi effetti negativi sulla salute umana o sull'ambiente. Tali composti sono definiti all'articolo 3, punto 45, della direttiva relativa alle emissioni industriali, sono oggetto della disciplina specifica contenuta nel suo capo V e figurano, nell'allegato II, tra gli inquinanti atmosferici per i quali, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), della medesima direttiva devono essere fissati valori limite di emissione.

47. Qualora l'impianto della Keritaly ricadesse nell'ambito di applicazione del menzionato capo V, già un aumento delle emissioni di composti organici volatili del solo 10% costituirebbe una modifica sostanziale ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, lettera b), della direttiva *de qua*.

48. Considerato che l'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), della direttiva relativa alle emissioni industriali impone la fissazione di valori limite di emissione per i composti organici volatili, la modifica del relativo valore limite deve inoltre essere qualificata anche come una modifica del funzionamento dell'impianto (10).

49. Ne consegue che la comunicazione controversa della Keritaly ha ad oggetto una modifica sostanziale dell'impianto da essa gestito, la quale, anche alla luce della *ratio* della direttiva relativa alle emissioni industriali, richiede il rilascio di un'autorizzazione scritta.

D. Analisi in un contesto più ampio: le decisioni per silenzio-assenso nel restante diritto dell'Unione

50. È ben vero che la nozione di decisione per silenzio-assenso conseguente alla scadenza di un termine non è estranea al diritto dell'Unione. Tuttavia, la prassi normativa dell'Unione evidenzia come l'esclusione di un'autorizzazione tacita per le modifiche sostanziali nell'interpretazione dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva relativa alle emissioni industriali costituisca un'esigenza di certezza del diritto. Le decisioni per silenzio-assenso, ove previste, sono invece disciplinate in termini precisi anche con riguardo ai relativi effetti giuridici.

51. È altresì vero che, nel settore degli aiuti di Stato, la Corte di giustizia aveva imposto alla Commissione, in considerazione dei legittimi interessi degli Stati membri e per analogia con i termini di ricorso dinanzi ai giudici dell'Unione, un termine di due mesi dalla notifica di un aiuto per pronunciarsi sulla sua compatibilità con il diritto dell'Unione. In caso di mancato rispetto, da parte della Commissione, di tale termine, non previsto espressamente, veniva meno il divieto di dare esecuzione all'aiuto, oggi sancito dall'articolo 108, paragrafo 3, terza frase, TFUE. Tale effetto giuridico, tuttavia, non presentava carattere definitivo, in quanto la Commissione conservava la facoltà di far valere eventuali obiezioni nei confronti della misura in questione nell'ambito della procedura di riesame degli aiuti esistenti (11).

52. L'interpretazione della direttiva relativa alle emissioni industriali prospettata dal giudice del rinvio presenterebbe, sotto tale profilo, una natura analoga, considerato che la direttiva non contempla, in effetti, un'autorizzazione tacita per le modifiche sostanziali. Tuttavia, poiché tale interpretazione condurrebbe alla formazione di una vera e propria autorizzazione, essa produrrebbe effetti giuridici ben più estesi rispetto alla soluzione accolta dalla Corte di giustizia nella menzionata giurisprudenza, la quale si limitava a far venir meno il divieto di esecuzione.

53. Nel frattempo, il termine elaborato, in via analogica, dalla Corte nel settore degli aiuti di Stato è stato espressamente codificato all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento sulle procedure in materia di aiuti di Stato(12). Con tale disposizione il legislatore dell'Unione ha compiuto un ulteriore passo, prevedendo la possibilità di tacita autorizzazione dell'aiuto. In termini analoghi, l'articolo 10, paragrafo 6, del regolamento sulle concentrazioni (13) stabilisce che una concentrazione notificata si considera autorizzata qualora la Commissione non adotti una decisione entro un termine relativamente breve. Entrambe le ipotesi di autorizzazione tacita trovano giustificazione nell'esigenza di tutelare gli interessi degli operatori economici rispettivamente interessati.

54. L'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva sui servizi, richiamato dalla Commissione(14), prevede che l'autorizzazione all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizi si consideri

rilasciata *per silentium*. Tale disciplina è tuttavia finalizzata a dare attuazione a posizioni giuridiche che trovano già fondamento nelle libertà fondamentali e si limita a precisare i limiti entro i quali gli Stati membri possono imporre restrizioni all'esercizio di tali libertà.

55. Per contro, nel diritto della funzione pubblica dell'Unione(15) e in materia di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione(16) è espressamente previsto che, qualora l'autorità competente non si pronunci entro determinati termini, la domanda si intenda respinta. Un rigetto tacito non attribuisce alcuna posizione giuridica sostanziale al richiedente, consentendogli tuttavia la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale mediante la proposizione di un ricorso (17).

56. Nel diritto ambientale si aggiunge un ulteriore elemento. Si tratta infatti, in linea di principio, di proteggere l'ambiente e/o la salute umana dagli effetti negativi di determinate attività. Pertanto, ogniqualvolta il diritto dell'Unione preveda decisioni tacite in materia ambientale, sono previsti, di regola, meccanismi di tutela diretti a garantire il rispetto dei corrispondenti requisiti.

57. In tale prospettiva, l'articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti prevede(18), per i trasporti di rifiuti all'interno dell'Unione, l'autorizzazione tacita dell'autorità competente di transito; e altre disposizioni del medesimo regolamento consentono di presumere il consenso tacito delle autorità di transito di Paesi terzi. Per contro, le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono tenute ad adottare una decisione espressa e motivata, previa verifica del rispetto delle pertinenti disposizioni applicabili.

58. Più recentemente, al fine di promuovere la diffusione delle energie rinnovabili, l'Unione ha introdotto, all'articolo 16*bis*, paragrafo 6, della direttiva 2018/2001 (19), un meccanismo di approvazione tacita limitatamente alle fasi procedimentali intermedie dei procedimenti autorizzativi. Con la proposta di regolamento per sveltire le valutazioni ambientali, la Commissione intende estendere tale modello normativo ad altri progetti strategici (20). Tuttavia, anche in tale modello normativo, le decisioni finali sull'esito del procedimento autorizzatorio devono continuare a essere adottate in forma espressa. In tal modo si garantisce che le pertinenti disposizioni di tutela siano effettivamente rispettate.

59. Tali meccanismi di tutela risulterebbero assenti nell'interpretazione del diritto italiano prospettata dal giudice del rinvio. Anche per tale ragione, la direttiva relativa alle emissioni industriali non può essere interpretata nel senso di consentire la formazione di un'autorizzazione tacita per modifiche sostanziali degli impianti.

60. Inoltre, occorre osservare che dinanzi alla Corte di giustizia è stata sollevata, in un'altra causa attualmente pendente, la questione se le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione consentano la formazione di un'autorizzazione tacita pur in assenza di un'espressa previsione in tal senso. Tale causa riguarda i controlli sulle merci provenienti da Paesi terzi effettuati per finalità di tutela della salute(21).

61. In sintesi, si può quindi ritenere che un termine fissato ai fini della decisione in merito ad una modifica sostanziale di un impianto, il cui inutile decorso determini la formazione di un'autorizzazione tacita, presuppone un'espressa disciplina nella direttiva relativa alle emissioni industriali, la quale dovrebbe idealmente prevedere anche un meccanismo idoneo a garantire il rispetto delle prescrizioni di tutela contenute nella direttiva stessa e, in particolare, a disciplinare adeguatamente il rapporto con la partecipazione effettiva del pubblico e con la tutela giurisdizionale effettiva.

E. Legittimi interessi del gestore

62. L'interesse del gestore dell'impianto, evidenziato dal giudice del rinvio, a ottenere una decisione sulla propria domanda entro i termini previsti non è pertanto idoneo a giustificare l'interpretazione della direttiva relativa alle emissioni industriali prospettata dal giudice medesimo. Anzi, a fronte dei menzionati rischi inerenti ad un'eventuale azione giurisdizionale (22), vi è motivo di temere che l'interpretazione prospettata rischi di pregiudicare proprio tale interesse. Qualora il diritto nazionale preveda rimedi al riguardo, quali un ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione o un'azione di risarcimento del danno, il gestore deve piuttosto avvalersi di essi.

63. Nella specie, appare tuttavia dubbio che tali rimedi possano trovare accoglimento, atteso che – fatta salva la valutazione più precisa spettante al giudice del rinvio – la comunicazione controversa della Keritaly sembra presentare carattere abusivo.

64. Sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale non qualifichi espressamente il comportamento della Keritaly come abusivo, il giudice del rinvio fa presente che anche la comunicazione, in mala fede, di una modifica sostanziale qualificata dal gestore come non sostanziale potrebbe condurre alla formazione di un'autorizzazione tacita.

65. In effetti, la Keritaly non poteva ignorare che l'innalzamento del valore limite oggetto della controversia non fosse possibile con procedura semplificata né potesse essere qualificato come modifica non sostanziale. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta, infatti, che, nell'ambito del procedimento di autorizzazione originario, la stessa società aveva proposto la riduzione del valore limite sino al livello successivamente fissato, proprio al fine di evitare l'assoggettamento del progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale. Essa era pertanto consapevole che, secondo le valutazioni della Provincia, il valore limite più elevato comportava il rischio di significativi effetti negativi sull'ambiente.

66. In una simile situazione, la proposizione di una domanda di innalzamento del valore limite nella forma di una semplice comunicazione di modifica non sostanziale appare già, di per sé, un abuso (*venire contra factum proprium*).

67. Tale conclusione si impone a maggior ragione ove si consideri che, alla luce dei risultati delle misurazioni effettuate il 27 febbraio 2023 e della successiva domanda di innalzamento del valore limite, l'impianto non sembrerebbe progettato in modo da poter essere gestito nel rispetto del valore limite stabilito. A fronte di una situazione del genere, la

Keritaly era tenuta, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), della direttiva relativa alle emissioni industriali e della relativa disposizione di recepimento contenuta nell'articolo 29*decies* del decreto legislativo n. 152/2006, a garantire nel più breve tempo possibile il rispetto del valore limite (23). Laddove il superamento di tale valore avesse implicato un pericolo immediato per la salute umana ovvero avesse costituito un significativo pericolo immediato per l'ambiente, l'esercizio dell'impianto avrebbe dovuto essere persino sospeso (24).

V. Conclusione

68. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

L'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) deve essere interpretato nel senso che esso osta alla formazione di un'autorizzazione per silenzio-assenso avente ad oggetto una modifica sostanziale di un impianto, qualora tale modifica richieda, ai sensi della direttiva medesima, il previo rilascio di un'autorizzazione.

---

1 Lingua originale: il Tedesco.

---

2 Articolo 16-*bis*, paragrafo 6, della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU 2018, L 328, pag. 82), come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023 (GU L, 2023/2413), nonché sezione II dell'allegato della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per sveltire le valutazioni ambientali (COM(2025) 984 final).

---

3 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).

---

4 V., in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia del 2 giugno 2022, FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:425, punto 44).

---

5 Per quanto riguarda l'articolo 10*bis* della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40), nel testo modificato dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 (GU 2003, L 156, pag. 17), formulato in termini analoghi, v. sentenza della Corte di Giustizia del 12 maggio 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punto 42).

---

6 Cfr. sentenze del 7 novembre 2019, Flausch e a. (C-280/18, EU:C:2019:928, punti da 54 a 59), del 16 aprile 2026, Drumakilla (C-58/24, EU:C:2026:300, punti 45 e 46), nonché le conclusioni e raccomandazioni del comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus del 22 settembre 2021, Breakell/Regno Unito (Nelson Hospital site) (ACCC/C/2015/131 (n. 129).

7 Sentenza del 25 giugno 2024, Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542, punto 69).

8 Sentenza del 25 giugno 2024, Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542, punto 67).

9 Sentenza del 25 giugno 2024, Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542, punto 71).

10 In tal senso, sentenza del 2 giugno 2022, FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:425, punti 40 e 41).

11 Sentenza dell'11 dicembre 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punti 4 e 5).

12 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2015, L 248, pag. 9).

13 Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 24, pag. 1).

14 Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

15 Articolo 90 del regolamento n. 31 (C.E.E.), n. 11 (C.E.E.A.), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (GU 1962, 45, pag. 1385), da ultimo modificato dall'attualizzazione dell'aliquota del contributo al regime delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea, con effetto a decorrere dal 1º luglio 2025 (GU 2025, C/2025/6569).

16 Articolo 7, paragrafo 4, e articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

17 V., in tal senso, le mie conclusioni nella causa Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, paragrafi da 31 a 37).

18 Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (GU 2006, L 190, pag. 1).

19 Citato *supra* alla nota 2.

20 Citato *supra* alla nota 2.

21 Causa C-596/25, Sonifer.

22 V. il precedente paragrafo 37.

23 Sentenza del 25 giugno 2024, Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542, punto 127).

24 Sentenza del 25 giugno 2024, Ilva e a. (C-626/22, EU:C:2024:542, punto 128).