

VALORI LIMITE E QUALITÀ DELL'ARIA: IL MARGINE DI MANOVRA DEGLI STATI

DI CHIARA MARIA LORENZIN

SENTENZA DELLA CORTE UE, VI Sezione, 29 giugno 2023 nella causa C-220/22 P.G. Xuereb presidente, T. von Danwitz (relatore), A. Kumin (giudici) – Avvocato Generale A. Rantos

La Repubblica portoghese, avendo superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂), dal 1° gennaio 2010 fino al 2020 incluso, in più zone del proprio territorio, è venuta meno agli obblighi sulla stessa incombenti: (i) in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della 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, in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, di tale direttiva; (ii) nonché in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, della stessa, e, in particolare, all'obbligo di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile (la sentenza di condanna è stata resa con riferimento alle zone di Lisboa Norte, di Porto Litoral e di Entre Douro e Minho).

Mentre in Europa si discute della nuova direttiva in tema di qualità dell'aria e ciò al fondamentale fine di avvicinare la normativa a tutela della salute alle evidenze scientifiche emerse ormai da tempo¹, giunge al termine anche la procedura avviata nei confronti del Portogallo per aver violato, sistematicamente e continuativamente, il valore limite fissato dalla Direttiva 2008/50/CE per il biossido di azoto (NO₂), un inquinante prodotto in modo significativo dai motori diesel.

La Corte ha condannato lo Stato portoghese sia per la violazione sistematica e in plurime parti del territorio del limite fissato per il biossido di azoto, sia per non aver adottato quelle misure e quei piani che si impongono in forza dell'art. 23 della predetta direttiva in caso di superamenti dei valori limite. Interessante è proprio la parte della sentenza dedicata alle caratteristiche e ai contenuti dei piani per la qualità dell'aria.

In via generale, i piani per la qualità dell'aria possono essere predisposti “*sulla base dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio di inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco*”, ma devono, in ogni caso, consentire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile pur nel rispetto del “*marginale di manovra*” riconosciuto agli Stati (cfr. anche sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia, C-573/19, punto 156 e giurisprudenza ivi citata). Sul piano

normativo, si ricorda inoltre che detti piani debbono contenere, tra l'altro, le informazioni di cui all'allegato XV, punto A, della direttiva di cui trattasi ossia le informazioni sui provvedimenti adottati allo scopo di ridurre l'inquinamento, il calendario di attuazione delle misure, nonché la stima del miglioramento programmato e dei tempi previsti per conseguire gli obiettivi.

Precisa la Corte che in caso di superamento continuato e sistematico dei valori limite di uno o più inquinanti, occorre verificare, mediante l'analisi del caso concreto, se il piano predisposto sia conforme al menzionato articolo 23 e se le misure adottate siano state effettivamente attuate proprio nella prospettiva di assicurare il rapido miglioramento dei livelli di inquinamento.

L'analisi condotta nel caso di specie ha consentito di evidenziare come il piano per la qualità dell'aria, per una delle zone considerate e in vigore al giugno 2020, (i) fosse carente in quanto fondato su dati non aggiornati e risalenti al 2014 e (ii) contenesse lacune quanto al contenuto concreto di talune misure, nonché al calendario di attuazione delle stesse. Inoltre, sono state accertate la tardiva e parziale esecuzione di una parte delle misure, nonché l'adozione e l'attuazione di misure che avrebbero potuto condurre alla conformità al valore limite annuale fissato per il biossido non prima del 2023.

Per altre zone del medesimo Stato, sono state poi rilevate l'insufficienza delle misure adottate nel periodo 2015-2017 -intrinsecamente insufficienti alla luce delle stime effettuate dalle medesime autorità portoghesi- nonché l'assenza di un piano per la qualità dell'aria a partire dal 2017, circostanza che costituisce, di per sé, una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, tenuto conto dei superamenti rilevati in dette zone.

Sono state inoltre chiarite due ulteriori questioni, spesso rappresentate come giustificazioni per la mancata approvazione e attuazione dei piani per la qualità dell'aria in più parti d'Europa: la prima relativa alla possibile incidenza della pandemia Covid quanto alle politiche di contrasto all'inquinamento atmosferico, l'altra concernente la previsione di misure diverse dai piani per la qualità dell'aria in sé considerati.

La Corte ha statuito chiaramente che la pandemia verificatasi nel 2020 non può giustificare l'insufficienza delle misure adottate dal 2010.

E altrettanto chiaramente la Corte ha stabilito che l'esistenza di iniziative ulteriori -che potrebbero, indirettamente, migliorare la qualità dell'aria nelle zone interessate- non può rimediare alle carenze, e ancor meno all'assenza, di piani per la qualità dell'aria.

In conclusione, la sentenza in commento percorre la strada già indicata dai precedenti della medesima Corteⁱⁱ nella definizione dei principi in tema di piani per la qualità dell'ariaⁱⁱⁱ, evidenziando -in questa occasione- l'importanza di detto strumento di pianificazione come luogo dove devono essere compiute le scelte per il contrasto dell'inquinamento atmosferico e ritenendo erronei l'uso di dati ambientali non aggiornati e la pretesa sufficienza di orizzonti temporali non ravvicinati. Trattasi di un ulteriore passo avanti nella definizione degli strumenti a disposizione dei giudici, anche a livello nazionale, in caso di procedimenti aventi ad oggetto piani per la qualità dell'aria o l'assenza degli stessi e merita di essere riconosciuto il lavoro istruttorio che traspare dalla lettura della decisione che, pur rispettando la discrezionalità, il "*margine di manovra*", dello Stato non si è fermata alla lettura delle intenzioni delle autorità nazionali.

In attesa che a questo punto anche il Portogallo adotti piani rispondenti alla normativa vigente la società civile nello stesso Paese si muove: è recente la notizia di un'azione annunciata da un gruppo

di giovanissimi portoghesi nei confronti di 33 Stati europei dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, azione che sarà incentrata sul cambiamento climatico causato dalle attività antropiche e sul rischio per il presente e il futuro delle nuove generazioni^{iv}.

ⁱ Le nuove linee guida dell'OMS indicano 10 µg/m³ quale valore limite per l'NO₂ laddove la attuale Direttiva sulla qualità dell'aria 2008/50/CE prevede 40 µg/m³. Nella risoluzione del Parlamento Europeo del marzo 2021 "*on the implementation of the Ambient Air Quality Directives: Directive 2004/107/EC and Directive 2008/50/EC*" si legge in particolare: "*Notes that AAQ Directives are based on air quality standards that are now 15 to 20 years old, and that some of them are much weaker than current WHO guidelines and estimated reference levels based on excess lifetime cancer risk, and the levels suggested by the latest scientific evidence on human health and environment impacts*" (punto 4 pag. 9). Si segnalano i seguenti articoli per approfondire il tema: *childrens-rights-and "Spatial and sector-specific contributions of emissions to ambient air pollution and mortality in European cities: a health impact assessment"* The Lancet [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(23\)00106-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(23)00106-8/fulltext); un studio realizzato a Roma su esposizione all'NO₂ durante la gravidanza e nella prima infanzia e la riduzione della capacità verbale e di comprensione dei bambini - <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26426942/>

ⁱⁱ Cfr. Sentenza 12 maggio 2022 nella causa C-573/19 (commentata su questa rivista nel numero 33 – Luglio 2022); Sentenza 10 novembre 2020, Commissione/Italia, C-644/18; Sentenza 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15

ⁱⁱⁱ La Sentenza 12 maggio 2022 nella causa C-573/19 ha sottolineato che "*le caratteristiche morfologiche e geografiche del territorio italiano dovute ad una situazione orografica e meteorologica eccezionale*", la "*sfida socioeconomica e finanziaria dei vasti investimenti da realizzare*", le "*tradizioni locali*" ovvero le "*politiche dell'Unione, in particolare nei settori del trasporto, dell'energia e dell'agricoltura*" non possono esonerare lo Stato membro interessato dalla responsabilità del superamento dei valori limite.

^{iv} [www.lastampa.it/esteri/2023/09/14/news/causa_ragazzi_portoghesi_contro_stati_europei_cambiamento_climatico_cor te_diritti_uomo-13208825/](http://www.lastampa.it/esteri/2023/09/14/news/causa_ragazzi_portoghesi_contro_stati_europei_cambiamento_climatico_cor_te_diritti_uomo-13208825/)