La Corte di Giustizia boccia (ancora) le misure dell'Italia e delle sue regioni su qualità dell'aria ed emissioni in atmosfera

di Simone Pitto

Title: The Court of Justice rejects (again) measures by Italy and its regions on air quality and emissions

Keywords: Air quality; Protection of health and environment; Climate change; Air pollution.

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per la persistente e sistematica violazione dei valori limite di emissioni nell'aria di biossido d'azoto (NO₂) – gas prodotto da processi di combustione industriale, motori dei veicoli e impianti di riscaldamento con effetti nocivi associati all'esposizione umana e alla base dell'inquinamento atmosferico e di fenomeni come le piogge acide – nonché degli obblighi relativi alla qualità dell'aria previsti dal diritto dell'Unione europea nel periodo dal 2010 fino al 2018.

A valle del riconoscimento di plurime violazioni della disciplina europea in tema di tutela della salute e dell'ambiente, la decisione conferma la piena “bocciatura” dei piani nazionali e regionali per la qualità dell'aria già rilevata dalla Commissione europea. Una censura ancor più grave considerando che la sentenza fa eco ad un'altra precedente condanna dell'Italia per la violazione delle norme unionali sulla qualità dell'aria e le emissioni (nella specie di “polveri sottili” PM₁₀) avvenuta con la sentenza del 10 novembre 2020, Commissione c. Italia, C-644/18.

La decisione in commento contiene anche interessanti spunti di riflessione sia sulla natura degli obblighi a carico degli Stati membri rispetto alla riduzione delle emissioni in atmosfera sia sui tempi dell'intervento per il raggiungimento degli obiettivi eurounitari: un tema di estrema attualità, oltre che sul piano della qualità dell'aria, anche rispetto alla lotta ai cambiamenti climatici e al contenzioso ambientale.

2.– La pronuncia origina da un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per la violazione del valore limite annuale di NO₂ riscontrato in 10 diverse zone del territorio nazionale corrispondenti agli agglomerati di Torino, Milano, Bergamo, Brescia, Roma, Firenze e Catania nonché all'area del Comune di Genova e ad alcune aree industriali. La Commissione aveva aperto una procedura di infrazione nel 2015 (procedura n. 2015/2043) invitando l'Italia a presentare le proprie osservazioni rispetto all'allegata violazione degli obblighi previsti dagli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50 CE. Si denunciava in particolare il superamento dei valori soglia dell'art. 13 senza interruzione dal 2010 al 2015, ben oltre il termine di adempimento fissato dalla direttiva stessa.

Nella propria risposta alla lettera di messa in mora l'Italia aveva contestato l'addebito senza tuttavia negare il superamento dei valori limite. Le richieste di proroga dei termini per il riscontro e le successive risposte dell'Italia vennero però ritenute non soddisfacenti dalla Commissione, la quale presentò di talché il ricorso accolto con la sentenza in commento.

Due sono le questioni sottoposte al giudizio della Corte di Giustizia nel ricorso.

(1) In primo luogo, la Commissione allega la violazione dell'art. 13 par. 1 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50CE. L'Italia avrebbe omesso di rispettare il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto, pari a 40 µg/m³, regolarmente oltrepassato, con valori anche prossimi al doppio del limite, a partire dal gennaio 2010. Secondo la Commissione, la direttiva imporrebbe un obbligo di risultato a carico degli Stati membri, con il che la mera violazione dei valori limite comporterebbe di per sé l'inadempimento dello Stato membro.

(2) Sotto altro profilo, la Commissione adduce la violazione dell'art. 23 par. 1 della direttiva 2008/50CE letto da solo, oltre che in combinato disposto con l'allegato XV punto A della direttiva. Con tale censura, in sostanza, la Commissione ritiene che l'Italia abbia violato i due obblighi discendenti dall'art. 23: adottare misure appropriate per garantire che l'eventuale superamento dei valori soglia sia comunque il più breve possibile e riprodurre nei piani per la qualità dell'aria il contenuto minimo stabilito dall'allegato XV della direttiva. In altre parole, a giudizio della Commissione, l'Italia non avrebbe limitato nella minor misura possibile il superamento dei limiti delle emissioni di NO₂ ed avrebbe adottato piani incompleti dei requisiti della direttiva e manifestamente inadeguati.

3. – Prima di entrare nel merito delle determinazioni della Corte rispetto alle censure mosse dalla Commissione, pare utile una breve contestualizzazione normativa della disciplina sulla qualità dell'aria nel quadro delle politiche eurounitarie. La direttiva 2008/50CE attua da un lato, l'obiettivo della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e, dall'altro, quello della salvaguardia della salute umana, entrambi previsti all'art. 191(1) TFUE (Cfr. M. Montini, *Gli obiettivi, i principi e i criteri della politica ambientale dell'Unione europea*, in S. Nespore, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2022, 95-99). Si tratta di obiettivi generali che devono guidare le politiche dell'Unione e strettamente interconnessi tra loro. Invero, le misure che tutelano l'ambiente contribuiscono, proprio come nel caso della qualità dell'aria, anche alla tutela della salute umana rispetto all'esposizione a sostanze nocive.

La presenza di alti livelli di sostanze come il biossido d'azoto NO₂ (ma anche del PM₁₀ cui si riferiva la sentenza poc'anzi richiamata) è infatti associata all'insorgere di patologie e disfunzionalità respiratorie croniche oltre a gravi alterazioni della funzione respiratoria e all'aumento dell'incidenza di determinati tumori. L'Italia sul punto gode di un poco lusinghiero primato nel contesto europeo: secondo un rapporto dell'EEA (European Environment Agency), è al primo posto per numero di decessi associati al biossido d'azoto (cfr. report dell'EEA denominato "Health impacts of air pollution in Europe 2021", reperibile al sito web <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/health-impacts-of-air-pollution>). Il fenomeno, come noto, ha impatto maggiore su determinati soggetti più a rischio, fra cui bambini e individui affetti da pregresse patologie respiratorie.

In una prospettiva diacronica, la normativa europea in tema di qualità dell'aria vede nelle direttive 80/779/CEE (emissioni di anidride solforosa e particelle in sospensione), 82/884/CEE (emissioni di piombo) e 84/360/CEE (inquinamento atmosferico da impianti industriali) le prime forme di manifestazione di coscienza rispetto alla criticità crescente del problema nel contesto europeo. La

direttiva 85/203, CEE del 1985, invece, si occupava già in modo autonomo delle emissioni di biossido di azoto NO₂. Il cambio di passo riscontrabile negli anni Ottanta appare indubbiamente tributario anche dell'influenza di alcuni accordi internazionali come la Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero del 1979 ed i successivi protocolli, fra cui quello di Ginevra del 1984, Helsinki del 1985 sullo zolfo e Sofia del 1988 dedicato proprio agli ossidi di azoto.

Nell'ordinamento italiano la prima normativa quadro sull'inquinamento atmosferico può farsi risalire alla l. 13 luglio 1966 n. 615, dedicata alla limitazione delle emissioni di fabbriche, veicoli a motore e impianti. Un deciso balzo in avanti nel miglioramento dei livelli delle emissioni si ebbe però solo alla fine degli anni Ottanta, proprio con il recepimento delle direttive sopra citate da parte del D.P.R. n. 203/1988. Con il successivo Testo Unico ambientale del 2006 (D.lgs 152/2006) l'intera disciplina è stata quindi ordinata nella parte quinta dedicata appunto alle "Emissioni di impianti ed attività". Di recente, tale parte del Testo Unico è stata altresì interessata dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 102/2020 a sua volta posto in attuazione della direttiva 2015/2193/UE sui limiti alle emissioni di alcuni inquinanti da impianti di combustione.

Il contesto di riferimento della sentenza in commento è però essenzialmente limitato a quello della direttiva 2008/50CE, entrata in vigore in data 11 giugno 2008. La direttiva ha sostituito le precedenti direttive 96/64CE e 1999/30CE e ha rappresentato il punto di riferimento del diritto unionale in tema di qualità dell'aria, stabilendo obiettivi di qualità fino al 2020 ed indicazioni per le azioni correttive da adottare in caso di mancato rispetto dei *target* previsti. In continuità con la precedente direttiva n. 96/62/CE, la disciplina eurounitaria prevede un articolato sistema di raccolta di informazioni da rendere disponibili al pubblico interessato e di criteri comuni fondati sui più alti e condivisi standard scientifici presenti all'epoca per la valutazione della qualità dell'aria. In tale prospettiva, la direttiva punta altresì ad eliminare le differenze normative tra gli Stati membri rispetto alla misurazione e al trattamento delle sostanze inquinanti da particolato atmosferico.

A tal fine, il considerando 18 della direttiva invita gli Stati membri a predisporre piani per la qualità dell'aria nelle zone in cui la concentrazione di sostanze inquinanti superano i valori limite per la qualità dell'aria. Per l'art. 2 della direttiva, sono definiti "valori limite" i livelli fissati in base alle conoscenze scientifiche e nel rispetto del principio di precauzione per prevenire ed evitare effetti nocivi alla salute umana. Il valore limite deve raggiungersi entro un termine prestabilito e non può essere successivamente superato.

L'art. 13 invocato dalla Commissione nel caso *de quo* prevede quindi l'obbligo degli Stati membri di provvedere affinché i livelli di biossido di azoto (oltre ad altri inquinanti come il PM10 e il biossido di zolfo già richiamati) si mantengano al di sotto dei valori limite dell'allegato XI (vale a dire 40 µg/m³) alla data del 1 gennaio 2010.

L'art. 23 della direttiva – altra disposizione ritenuta violata – indica invece il complesso di misure che gli Stati membri devono adottare in caso di superamento di un valore limite. In questi casi, gli Stati membri devono predisporre dei piani per la qualità dell'aria nelle zone interessate, finalizzati a far sì che il periodo di superamento sia il più breve possibile e inclusivi di alcuni requisiti minimi stabiliti dalla direttiva e di misure correttive volte a conseguire l'obiettivo di qualità ivi stabilito.

4. – Nell'affrontare la prima censura relativa all'art. 13 in combinato disposto con l'Allegato XI, la Corte analizza innanzitutto gli argomenti giustificativi dell'Italia. In sintesi, la difesa erariale riferisce un miglioramento "sistematico e continuo" delle concentrazioni annuali di NO₂ mentre la Commissione non avrebbe dimostrato che

il superamento dei valori limite per il periodo contestato fosse oggettivamente imputabile allo Stato membro e non a fattori indipendenti dalla volontà delle autorità italiane come l'impatto delle politiche dell'UE in materia di biomasse, agricoltura e trasporti. Ancora, l'Italia si giustifica invocando altri fattori concorrenti di origine naturale che contribuirebbero al superamento dei livelli, come la conformazione meteorologica e orografica del territorio italiano; fattori questi che esulerebbero dal controllo della autorità dello Stato. Da ultimo – con un argomento quasi panglossiano – l'Italia oppone che il rispetto del valore limite non costituirebbe fonte di inadempimento ma darebbe solo luogo all'obbligo di adozione dei piani sulla qualità dell'aria. In sostanza, le autorità italiane non negano il superamento dei valori limite in tutte le aree considerate ma lo ritengono imputabile a fattori estranei alla volontà o alle possibilità delle autorità nazionali (intervento dell'Unione e caratteristiche del territorio) aggiungendo che la violazione non costituirebbe comunque inadempimento. Si tratta a ben vedere di considerazioni non dissimili da quelle adottate dalla difesa italiana (e già disattese) nel precedente giudizio deciso con la sentenza 10 novembre 2020 Commissione c. Italia (C-644/18), nel quale veniva addebitata la violazione dei limiti delle concentrazioni di PM10.

Anche nella sentenza in commento, non inopinatamente, le giustificazioni italiane sono però ritenute non persuasive. La Corte richiama innanzitutto la propria giurisprudenza consolidata secondo cui il superamento dei valori limite fissati per gli inquinanti nell'aria è da solo sufficiente a determinare l'inadempimento dello Stato (cfr. sentenza 3 giugno 2021, Commissione/Germania, C-635/18, sentenza 10 novembre 2020, Commissione/Italia, C-644/18, EU:C:2020:895, punto 71 e sentenza 4 marzo 2021, Commissione/Regno Unito, C-664/18, EU:C:2021:171, punto 54).

Il giudice europeo passa in rassegna i dati forniti dalle autorità italiane che mostrano valori di NO₂ tra il 2010 e il 2018 compresi tra 41 µg/m³ e 103 µg/m³, a fronte di un limite di 40 µg/m³ annui. Si tratta quindi di una variazione che segna talora picchi pari ad oltre il doppio dei valori limite. Le zone interessate da tale superamento sono gli agglomerati di Torino, Milano, Bergamo, Brescia, Genova, Firenze, Roma e Catania.

Inevitabile, a fronte di tali dati, la conferma dell'inadempimento dell'Italia agli obblighi stabiliti dall'art. 13 della direttiva che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dello Stato membro, non richiede solo una riduzione progressiva, ma prevede vere e proprie obbligazioni a carico degli Stati. Accedere all'interpretazione italiana pregiudicherebbe secondo la Corte ogni effetto utile delle disposizioni unionali, tralasciando la realizzazione dell'obiettivo della protezione della salute e dell'ambiente.

Nell'accogliere la prima censura, la Corte ritiene privi di pregio i riferimenti all'impatto delle politiche dell'Unione e alle caratteristiche specifiche del territorio italiano invocati dalla difesa italiana. La prima giustificazione è irrilevante ove ad avviso della Corte uno Stato membro non può invocare mancanze di coordinamento tra differenti politiche dell'Unione per escludere la violazione di un obbligo previsto in modo sufficientemente chiaro e preciso da una direttiva vigente. Ad avviso della Corte, anche il secondo argomento della difesa italiana conferma anziché smentire la tesi dell'inadempimento del nostro ordinamento: le caratteristiche topografiche e climatiche devono infatti essere considerate dagli Stati membri proprio al fine di elaborare piani idonei a ridurre il più possibile il superamento dei valori limiti nelle zone più sensibili e riportare le emissioni a livelli accettabili. In altre parole, si tratta di un elemento che avrebbe dovuto essere considerato *ex ante* dalle autorità italiane e privo di valore esimente rispetto all'inadempimento contestato.

5. – Più interessante, in ottica sistematica, è la risposta che la Corte di Giustizia fornisce alla seconda censura, vertente sulla violazione dell'art. 23 e dell'allegato XV punto A della direttiva. Con questa censura la Commissione contesta in sostanza da un lato, la violazione dell'obbligo di garantire che il periodo di superamento del limite per il NO₂ sia il più breve possibile e, dall'altro, la mancanza dei requisiti minimi previsti dalla direttiva per i piani nazionali e italiani sulla qualità dell'aria, nonché la radicale inadeguatezza degli stessi.

Riguardo alla prima questione, secondo la Commissione il superamento sistematico e continuativo dei valori limite negli anni dimostrerebbe di per sé che lo Stato membro non ha attuato misure appropriate ed efficaci per limitare al massimo il periodo di superamento dei valori limite. Altro elemento indiziario della violazione dell'art. 23 sarebbe inoltre la previsione nei piani di una riduzione delle emissioni solo a lungo termine, ancora incompatibile con la necessità di garantire la più breve violazione possibile dei valori soglia.

Alla critica l'Italia oppone ancora l'asserita natura non perentoria degli obblighi e dei termini previsti dalla direttiva per il rispetto dei valori limite: ad avviso della difesa italiana, in particolare, l'art. 23 non stabilirebbe termini per il raggiungimento dei valori limite, quindi anche la previsione di una riduzione di un periodo particolarmente lungo lascerebbe lo Stato membro esente da inadempimento. Nella specie infatti vi sarebbe stata una tendenza al miglioramento nei valori che, a lungo termine, avrebbe condotto a rispettare i limiti.

Sotto altro profilo, ad avviso delle autorità italiane le misure degli Stati membri dovrebbero valutarsi alla luce del principio di proporzionalità e di equilibrio tra interessi pubblici e privati. Di contro, non potrebbe richiedersi ad uno Stato membro l'adozione di misure insostenibili sul piano sociale ed economico tali da ledere la libertà di circolazione delle merci e delle persone anche qualora queste fossero idonee a conseguire il raggiungimento dei valori limite. In virtù del principio di sussidiarietà, inoltre, gli Stati membri godrebbero inoltre di ampia discrezionalità nella scelta delle misure nazionali, che sarebbe limitabile solo laddove manifestamente irragionevole.

A giudizio della Corte, l'art. 23 della direttiva stabilisce un nesso diretto tra superamento dei valori limite e predisposizione di idonei piani per la qualità dell'aria da parte degli Stati membri, da adottarsi nel rispetto dell'equilibrio tra l'obiettivo di riduzione dell'inquinamento e gli altri interessi pubblici e privati (si richiama al riguardo ancora la sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania, C-635/18, EU:C:2021:437, sempre sui valori limite del NO₂). Diversamente da quanto afferma l'Italia, però, il margine di manovra degli Stati membri previsto dalla direttiva per la predisposizione dei piani è limitato: i piani sulla qualità dell'aria devono assicurare che la violazione dei valori limite sia la più breve possibile e quindi tendere al più presto al raggiungimento dell'obiettivo, in considerazione della data fissata per la verifica (nella specie l'11 giugno 2010).

Il giudice europeo passa quindi in rassegna i piani italiani ed il contegno tenuto dalle autorità nazionali e regionali a partire dalla data prevista per l'adempimento per valutare se vi sia stata violazione dell'art. 23. Il quadro che ne deriva è piuttosto allarmante: i piani per le Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana e Sicilia (regioni ove si sono registrati i maggiori superamenti dei limiti) sono tutti stati approvati oltre il termine del 16 aprile 2017 indicato dalla Commissione europea all'Italia nel proprio parere motivato e nonostante i precedenti continui superamenti dei valori di NO₂ a partire dal 2010. Vieppiù, per la Regione Lazio la Corte riscontra la radicale assenza di un piano aggiornato. L'ultimo piano disponibile era infatti stato adottato nel 2009 prima ancora della data fissata per la verifica (11 giugno 2010) a fronte di un valore di NO₂ che, nell'agglomerato di Roma, si aggirava per lo stesso anno a 78 µg/m³ ossia quasi il doppio del valore limite.

Oltre ad esser stati adottati tardivamente, ad avviso della Corte i piani italiani sono anche incompleti rispetto ai requisiti della direttiva oltre che inadeguati a consentire il rispetto dei valori limite. Sveltano, fra gli altri, i piani della Liguria e del Lazio, radicalmente privi di un termine per il raggiungimento dell'obiettivo della direttiva di 40 µg/m³, che rimane quindi un'indicazione evanescente e priva di effettività. Ma anche in altre regioni la situazione non è migliore. Il piano della Lombardia non prevede ad esempio uno scadenziario preciso delle misure né meccanismi idonei per misurarne l'impatto sulla qualità dell'aria (cfr. punto 162 della sentenza).

Forse ancora più grave è il fatto che diversi piani regionali prevedono termini estremamente dilatati per la realizzazione delle misure volte a raggiungere i valori limite della direttiva, protratte anche per decenni oltre il termine di adempimento. E' il caso della Toscana che prevede la realizzazione degli obiettivi nel 2020, della Lombardia e del Lazio che lo fissano al 2025 e del Piemonte che fissa tale orizzonte temporale al 2030.

Non sorprendentemente, la Corte conclude quindi che tali piani non fossero in grado di consentire che il periodo di superamento dei valori limite fosse il minore possibile, producendo i propri effetti molti anni dopo il termine indicato ed essendo talvolta privi di meccanismi precisi di valutazione dell'impatto delle misure.

Nel confermare la violazione anche dell'art. 23 della direttiva, la Corte smentisce anche l'assunto italiano circa un presunto miglioramento della situazione. Dai dati forniti dalle autorità nazionali risulta infatti anche un rialzo dei valori in molte delle zone oggetto del ricorso, in particolare per la Regione Liguria, Sicilia e Piemonte, quest'ultima con un peggioramento progressivo continuativo dal 2013 al 2017.

6. – Di particolare interesse risultano le diffuse argomentazioni richiamate dalla Corte per smentire la difesa dell'Italia secondo cui gli Stati membri dovrebbero disporre di orizzonti temporali ampi per consentire ai piani sulla qualità dell'aria di sortire i propri effetti. Il fattore tempo assume valore centrale non solo nelle politiche ambientali in genere ma anche in quelle climatiche. I tempi di attuazione delle misure rappresentano però anche uno dei terreni ove si registrano le maggiori criticità come dimostrato dal caso in commento e dall'inerzia delle autorità nazionali e regionali italiane nell'adozione di misure di pronta efficacia.

La Corte, fuggendo ogni dubbio, censura tale inerzia senza ammettere giustificazioni: gli Stati membri non possono invocare difficoltà socioeconomiche o relative agli investimenti da realizzare per giustificare il mancato raggiungimento degli obiettivi perché queste non rivestono carattere eccezionale. Qui la Corte sembra suggerire che si tratti di difficoltà normalmente riconnesse agli obiettivi di salvaguardia ambientale (o climatica) e che pertanto, salvo non si tratti di fattori straordinari e incontrollabili, esse non valgono a motivare il mancato adeguamento degli Stati membri al diritto dell'Unione. Sono di fatto gli stessi Stati membri, nell'ambito del proprio margine di apprezzamento, a dover adottare le misure opportune bilanciando i vari interessi concorrenti alla luce del principio di proporzionalità.

Nella specie, per la Corte, le difficoltà addotte dall'Italia (e.g. ampi investimenti necessari e la tutela delle tradizioni locali) non erano peraltro idonee ad escludere la possibilità di stabilire orizzonti di attuazione più brevi di quelli decennali indicati nei piani.

Non è infatti ammissibile, secondo la Corte, la possibilità di una proroga *sine die* del termine previsto per il raggiungimento degli obiettivi, *a fortiori* considerato che questi mirano a proteggere la salute umana e l'ambiente. In altre parole, l'inerzia ha un costo, in termini di detrimento della salute degli abitanti delle zone

urbane considerate (in tutto complessivamente pari a milioni di persone) nonché di degrado ambientale.

Sulla base di tali ragioni, la Corte accoglie integralmente anche la seconda censura della Commissione, dichiarando che l'Italia è venuta meno agli obblighi relativi alla qualità dell'aria su di essa incombenti in virtù della direttiva 2008/50/CE.

7. – La decisione, unita alla precedente sentenza del 2019 con cui erano state accolte le censure della Commissione rispetto al superamento dei livelli di polveri PM10 nel territorio italiano, dipinge un quadro a tinte fosche delle misure nazionali e dei piani regionali in tema di qualità dell'aria. Una lezione quella della precedente condanna dell'Italia che non sembra esser stata pienamente introiettata dalle autorità del nostro ordinamento: i piani regionali anche rispetto alle misure rivolte ai livelli di NO₂ sono definiti dalla Commissione manifestamente inefficaci (punti 124 e 125 della sentenza) e testimoniano una certa difficoltà strutturale a confrontarsi con gli impegni temporali previsti dalla normativa eurounitaria in tema di emissioni e qualità dell'aria.

L'elemento centrale della decisione, in tale prospettiva, risiede proprio nella bocciatura della prevalente "logica del differimento" nell'ambito del conseguimento degli obiettivi, nonché della preferenza verso orizzonti temporali di lungo periodo. La Corte opera un ribaltamento di prospettiva rispetto alle giustificazioni invocate dalla difesa erariale: l'Italia risponde di non poter essere chiamata ad adottare misure insostenibili sul piano economico e sociale per conseguire gli obiettivi di riduzione del biossido d'azoto. Per contro, la Corte sembra affermare come siano proprio gli Stati membri a dover garantire che le misure economiche e sociali siano sostenibili rispetto agli obiettivi europei di salvaguardia della salute e dell'ambiente, tenendo conto del bilanciamento tra i diversi interessi in gioco. Ciò vale a maggior ragione considerando la centralità degli obiettivi della protezione della salute umana e dell'ambiente perseguiti dalla direttiva 2008/50/CE in ottemperanza all'art. 191 del TFUE.

Da questo punto di vista, sul piano della qualità dell'aria così come su quello della legislazione climatica – due fenomeni strettamente interconnessi secondo la dottrina (Cfr. R. Louvin, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 4, 2021, 936 ss.) – non può che prendersi atto della scarsa capacità di risposta delle misure nazionali rispetto agli obblighi eurounitari. Se si considera che i progressi più significativi si sono registrati in entrambi i casi proprio in attuazione delle disposizioni dell'Unione europea (cfr. F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2017, 251 ss., E. Pomini, P. Roncelli, *Aria e inquinamento atmosferico* in S. Nespore, L. Ramacci, cit., 791 ss. e R. Louvin, cit. 940) è evidente come il corretto recepimento delle misure eurounitarie e la seria assunzione di responsabilità delle istituzioni rispetto agli obiettivi e ai termini di adempimento assumano un'importanza centrale nel miglioramento degli standard nazionali. La recente legge europea sul clima (regolamento UE 2021/1119 del 30 giugno 2021), del resto, pur ancorando l'obiettivo della neutralità climatica all'orizzonte temporale del 2050, prevede alcuni *target* temporali intermedi più ravvicinati già per il 2030 ed il 2040 utili a consentire il raggiungimento dell'obiettivo finale da parte degli Stati membri.

Sotto altro aspetto, di fronte a questo strutturale ritardo delle autorità nazionali, alcune considerazioni della Commissione citate nella sentenza in commento sembrano invitare a soluzioni di pressione alternative nei confronti del legislatore nazionale per far valere il rispetto degli obiettivi fissati dal diritto unionale. La Commissione osserva infatti come, benché vi sia un margine di apprezzamento degli Stati membri nel recepimento di piani come quelli italiani, la violazione persistente dei valori limite in tema di emissioni o concentrazioni di

inquinamenti previsti dal diritto unionale dimostrerebbe l'inefficacia manifesta delle misure nazionali, la quale potrebbe esser fatta valere anche direttamente di fronte ai giudici nazionali nei confronti degli Stati stessi (cfr. punti 123 e 124 della sentenza).

La Commissione pare quindi fornire un “assist” a possibili iniziative giudiziarie di cittadini dell'UE e società civile nei confronti dello Stato membro inadempiente per far fronte alla violazione degli obiettivi eurounitari in tema di emissioni. Nel quadro dell'emergere del fenomeno della *litigation strategy* in ambito ambientale e climatico (cfr. su tutti il recente caso di “Giudizio Universale” primo contenzioso climatico instaurato in Italia e pendente di fronte al Tribunale di Roma), la ripetuta condanna delle dell'inattività italiana e del ritardo nel conseguimento degli obiettivi fissati dal diritto europeo da parte dei giudici lussemburghesi potrebbe rappresentare un argomento utile per sostenere eventuali giudizi nei confronti dei pubblici poteri, benché a rigore il biossido di azoto non rientri nell'elenco ufficiale dei gas serra formalizzato dal Protocollo di Kyoto del 1997 e ratificato in Italia con l. n. 120/2002 oltre che incluso nel Regolamento UE n. 2013/525, nel quale compare invece il protossido di azoto (N₂O).

È quello che è successo in Francia a seguito della sentenza del 19 novembre 2014 (C-404/13) con cui la Corte di Giustizia aveva interpretato la direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria affermando che qualora uno Stato membro non rispetti i valori limite della direttiva e non abbia richiesto la proroga del termine per conformarsi nel rispetto dell'art. 22, “spetta al giudice nazionale competente, eventualmente adito, adottare nei confronti dell'autorità nazionale ogni misura necessaria, come un'ingiunzione, affinché tale autorità predisponga il piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima”.

Dopo la sentenza, a fronte di plurimi e reiterati superamenti dei valori limite in varie aree francesi, il *Conseil d'État* aveva intimato al Governo l'adozione dei piani sulla qualità dell'aria nel rispetto dei limiti previsti dalla direttiva 2008/50/CE (in particolare in relazione al PM₁₀) e in attuazione della decisione del giudice di Lussemburgo (Conseil d'État, dec. n. 394254, del 12 luglio 2017, *Association les amis de la terre – France*). Nell'ottobre 2018, tuttavia, alcune associazioni legate alla tutela ambientale promossero un nuovo giudizio di fronte al *Conseil d'État* lamentando la mancata ottemperanza da parte del governo francese della precedente decisione del *Conseil d'État* e di quella della Corte di Giustizia. I ricorrenti chiesero inoltre l'applicazione di una *astreinte* – sanzione pecuniaria comminata per sanzionare l'omessa ottemperanza ad obblighi di fare – nei confronti dell'esecutivo.

Nel luglio 2020, *Assemblée du contentieux* del *Conseil d'État* accolse il ricorso delle associazioni ambientaliste riconoscendo l'insufficienza delle misure dell'esecutivo francese per attuare la precedente ingiunzione del *Conseil d'État*, rilevando il superamento dei valori limite in numerose zone, l'inadeguatezza dei piani per la qualità dell'aria ed il loro mancato aggiornamento per le zone più interessate dal superamento dei valori di PM₁₀. Il Governo francese venne quindi condannato al pagamento dell'*astreinte* liquidata in 10 milioni di Euro nei confronti delle associazioni ricorrenti e all'adozione di misure efficaci per conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria previsti dal diritto unionale, onde evitare di pagare ulteriori importi (cfr. *Conseil d'État* dec. N. 428409 del 4 agosto 2021 con nota di C. Torrisi, *Conseil d'État, decisione n. 428409 del 4 agosto 2021, Association les amis de la terre – France et autres, sulle misure imposte al Governo per ridurre l'inquinamento atmosferico* (III), reperibile al sito www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1630495036075.pdf).

Rispetto allo spazio per iniziative giudiziarie analoghe nell'ordinamento italiano, è però opportuno considerare le censure operate nei confronti dell'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo nella sentenza *Cordella e altri c. Italia* del

24 gennaio 2019, che affronta anche il tema dell'inquinamento atmosferico prodotto dall'Ilva di Taranto nelle zone limitrofe agli impianti. In tale occasione, il giudice di Strasburgo aveva messo in luce le carenze delle misure adottate dalle autorità italiane sulla qualità dell'aria ponendo l'accento, fra l'altro, proprio sull'assenza di rimedi giurisdizionali effettivi volti ad ottenere il ripristino della salubrità ambientale su istanza di privati in caso di inquinamento (cfr. par. 125 della sentenza). Ad avviso della Corte, manca nell'ordinamento italiano un rimedio che consenta al cittadino di ottenere il risanamento della zona interessata dall'inquinamento (cfr. R. Potenzano, *La tutela della salubrità dell'aria e della persona in civil law e in common law*, in S. Lanni (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, 2022, 51 ss.). In base all'art. 309 del richiamato T.U. ambientale (d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006), tale facoltà è infatti attribuita solo dal Ministro dell'ambiente mentre il privato conserva unicamente la possibilità di rivolgersi al primo per invitarlo a provvedere. La disciplina nazionale è fondata su una visione prevalentemente pubblicistica della salvaguardia ambientale, rispecchiata sul piano risarcitorio anche dall'art. 311 del d.lgs. 152 del 2006. Secondo tale disposizione, la legittimazione ad agire nei confronti del danneggiante per lesione dell'interesse (pubblicistico) alla salvaguardia ambientale è ancora conferita al solo Ministero dell'Ambiente, con l'esclusione, oltre che dei privati, delle regioni e degli enti locali, anche laddove il fatto illecito sia avvenuto sul loro territorio. Una limitazione già finita sotto la lente della Consulta in più occasioni ma sinora sempre "salvata" dalla Corte (cfr. Corte cost., nn. 235/2009 e 126/2016).

Simone Pitto
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Genova
simone.pitto@edu.unige.it