

La direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione

*Marco Gasparinetti**

Sommario: 1. Il quadro normativo – 2. Le novità introdotte dalla Direttiva 2008/50/Ce – 3. Le prospettive di revisione – 4. Due casi concreti

1. Il quadro normativo

In linea di principio, il fatto stesso di dover adottare norme cogenti sulla qualità dell'aria corrisponde ad una dichiarazione di fallimento. La qualità dell'aria dovrebbe andare da sé, la chimica e l'atmosfera in origine si erano assestate in condizioni ideali per lo sviluppo delle attività umane e delle specie nella loro biodiversità. Negli anni '50, nel Regno Unito la combustione del carbone portò a picchi di inquinamento da biossido di zolfo e particolato, che provocò una serie di decessi prematuri. Fu proprio il Regno Unito il primo Paese europeo a legiferare in materia di qualità dell'aria. Fino a quel momento la qualità dell'aria si dava per scontata ma questo episodio londinese negli anni '50 portò a riflettere sugli strumenti per affrontare il problema. All'epoca gli strumenti di misurazione erano molto imprecisi.

Guardando le prime direttive europee, queste parlavano, in generale, di polveri sospese nell'aria, a prescindere dal diametro e quindi con uno scarso livello di approssimazione; mentre le sostanze chimiche ben definite – biossido di zolfo, biossido di azoto e monossido di carbonio – erano facilmente identificabili e, come tali, sono state individuate fin dall'inizio nelle prime direttive europee. Queste risalgono agli anni '80.

* Il contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dal relatore al seminario del 18 luglio 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

Si trattava di direttive molto semplici, dove si consideravano i singoli inquinanti, si stabiliva una soglia da non superare per la tutela della salute umana e, in questo modo, si stabilivano degli *standard* minimi in materia. Con riferimento a tali direttive, la Corte di giustizia europea aveva già avuto modo di stabilire che certe disposizioni cogenti in materia di qualità dell'aria possono creare diritti soggettivi nel momento in cui stabiliscono obblighi precisi e incondizionati a tutela della salute umana. In particolare, la Corte aveva stabilito che ai valori limite corrisponde un diritto soggettivo degli individui, creando sostanzialmente il presupposto per l'applicazione della giurisprudenza *Francovich* (1991)¹.

Il caso *Francovich* nasce in Italia a causa del mancato recepimento della direttiva che tutela i lavoratori in caso di fallimento dell'impresa. La direttiva prevedeva che le imprese dovessero creare un fondo di garanzia, in modo tale che se l'impresa fosse fallita i lavoratori avrebbero ricevuto comunque da questo fondo tutte le loro spettanze retributive, previdenziali, di trattamento di fine rapporto, ecc. La Corte di giustizia prese in considerazione il mancato recepimento da parte dell'Italia, con conseguente danno individuale quantificabile per tutti i lavoratori che, trovandosi alle dipendenze di un'azienda in difficoltà, rischiavano di non ricevere né lo stipendio né la liquidazione. Il caso fu estremamente importante nella storia della giurisprudenza europea, perché stabilì il principio che gli Stati membri, in situazioni come questa, devono risarcire il danno subito dai singoli derivante dal tardivo recepimento.

Negli anni Ottanta vi furono sei sentenze (in altrettanti casi *Commissione c. Francia* e *Commissione c. Germania*) in cui la Corte ribadì che il mancato recepimento della direttiva e dei valori limite provocava un pregiudizio ai diritti soggettivi e che i singoli avrebbero potuto fare quello che era stato fatto nel caso *Francovich*. Questo ha indotto gli Stati membri ad essere particolarmente attenti e puntuali nel recepire le successive direttive.

Nel 1996 entriamo in una nuova fase: la direttiva quadro 1996/62/CE²

(1) Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*.

(2) Direttiva quadro 1996/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente *G.U. L. 296* del 21.11.1996.

che, oltre a chiedere agli Stati membri il rispetto del valore limite, introduce una serie di obblighi strumentali rispetto all'obiettivo principale. Questi obblighi li ritroviamo nella direttiva qui in esame: la 2008/50/CE³ che ha riunito in un solo testo (con l'eccezione che vedremo fra poco) tutte le direttive precedenti.

Innanzitutto, la direttiva quadro obbliga gli Stati membri a designare le autorità competenti ed è in questa fase che l'Italia decise di delegare alle Regioni e agli Enti locali gran parte delle competenze in materia di qualità dell'aria, analogamente a quanto già fatto da Paesi federali come Germania, Belgio, Austria e Spagna. La direttiva quadro, come si è detto, introduce l'obbligo per gli Stati membri di designare le autorità competenti ma, soprattutto, introduce l'obbligo di valutare la qualità dell'aria in tutte le zone o agglomerati in cui viene suddiviso il territorio nazionale. La delimitazione delle zone è lasciata alla discrezione degli Stati membri, con l'unico vincolo che, per tutte le realtà urbane con popolazione superiore a 250.000 abitanti, scatta automaticamente la definizione di agglomerato (art. 2, comma 17, direttiva 2008/50/CE). In alcuni Stati membri non vi sono realtà come queste e, in questi casi, si applica la seconda parte del comma 17, vale a dire la possibilità discrezionale per lo Stato membro di considerare come agglomerato anche zone con popolazione inferiore a 250.000 abitanti ma con densità di popolazione tale da far pensare ad una necessità di tutela della salute umana. Altra precisazione importante: per valutare la qualità dell'aria, l'Italia in modo particolare ha fatto ampio ricorso agli strumenti di misurazione – che in linea di principio sono la regola – proprio a seguito di una prima sentenza della Corte di giustizia che riguardava la mancanza della relazione annuale che tutti gli Stati membri devono inviare alla Commissione europea entro il 30 settembre, con una scadenza interna che in Italia è il 30 giugno⁴. All'epoca, l'unico Paese che non era in grado di dire quale fosse la qualità dell'aria in alcune Regioni era l'Italia. La sentenza della Corte portò l'Italia a completare la rete di misurazione della qualità

(3) 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 *G.U.* L 152 dell'11.6.2008.

(4) Le Regioni comunicano al Ministero i dati entro il 30 giugno, ed il Ministero li invia alla Commissione entro il 30 settembre.

dell'aria. Il regime di valutazione e i criteri di valutazione (art. 5 e art. 6 della direttiva), all'inizio, hanno comportato un grosso lavoro e un certo investimento in termini di macchinari e personale, tenendo conto, tra l'altro, che i dati devono essere interpretati.

Nel 1999, con la prima direttiva "figlia" viene introdotto il valore limite per le PM10. Le prime sentenze della Corte, così come le vecchie direttive sugli impianti di combustione, non parlavano di PM10 ma di «particolato totale sospeso nell'aria». Quando ci si è resi conto che con questo quadro normativo si misurava anche la polvere, mentre negli Stati Uniti si cominciava già a parlare PM2.5, sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) si è deciso di introdurre a livello europeo il parametro del PM10, il particolato con diametro inferiore ad una certa dimensione al quale vengono associati effetti negativi diretti sulla salute umana. Alla prima direttiva del 1999, inoltre, risalgono anche i valori limite attuali per il biossido di azoto. Si deve notare, dunque, che è dal 1999 che questi valori limite esistono, per di più non sono stati modificati dalla direttiva 2008/50/CE, ed è pertanto dal 1999 che gli Stati membri sanno che detti valori limite vanno rispettati. Già dai primi anni '90 gli Stati membri sanno che la Corte di giustizia considera questi valori limite come inderogabili. Per la Corte la direttiva pone un obbligo di risultato e non semplicemente di mezzi. Laddove Parlamento europeo e Consiglio intendevano introdurre una certa flessibilità, infatti, non hanno usato l'espressione «valore limite» ma hanno utilizzato altri termini.

A riguardo vi è una lunga lista di esempi di obiettivi ambientali non strettamente vincolanti, come, ad esempio il «valore-obiettivo» (par. 9 dell'art. 2) che prevede il raggiungimento di un determinato valore «ove possibile» ed entro un termine prefissato. Questo elemento di flessibilità non esiste per i «valori limite», che sono «livelli fissati in base alla conoscenza scientifica al fine di evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana», che devono essere raggiunti entro un termine prestabilito e non devono essere superati in seguito, senza possibilità di eccezione alcuna. Su tale distinzione la Corte di giustizia ha già chiarito cosa intendesse il legislatore, che ha introdotto una chiara gerarchia degli obiettivi ambientali collocando al vertice i valori limite e a seguire i valori-obiettivo, le soglie di allarme, le soglie di informazione, e così via. Per esempio, rispetto ai valori di soglia previsti per l'ozono, non

sono mai state avviate procedure di infrazione, nonostante si abbiano superamenti delle stesse: ciò perché le «soglie» non sono giuridicamente vincolanti così come i «valori limite». La locuzione «ove possibile» introduce chiaramente una flessibilità che invece è ignota ai «valori limite». Con la disciplina da ultimo introdotta, il nuovo quadro giuridico determinato dalla prima direttiva quadro e dalla prima direttiva “figlia” non ha subito sostanziali cambiamenti. La direttiva 2008/50/CE, infatti, riprende integralmente le disposizioni generali della direttiva quadro e i valori limite che gli Stati membri hanno sottoscritto all’unanimità nel 1999. Si noti che nel 1999 l’adesione alla direttiva “figlia” 1999/30 fu unanime, mentre, al momento dell’adozione della direttiva 2008/50/CE va registrato che vi fu il voto contrario della Polonia. L’approvazione della direttiva però richiedeva la maggioranza qualificata e fu quindi adottata senza problemi. Vi sono poi la seconda direttiva “figlia”, la terza e la quarta. La seconda disciplina il benzene e il monossido di carbonio (per i quali introduce dei valori limite cogenti), la terza è dedicata esclusivamente all’ozono troposferico e la quarta disciplina i metalli pesanti (benzopirene, ad esempio) ma non introduce valori limite: per i metalli pesanti si è scelto lo strumento dei «valori obiettivo», di conseguenza vi è un obbligo di mezzi, ma non di risultato, con una caratteristica ulteriore per quanto riguarda la quarta direttiva “figlia”. Questa introduce per la prima volta un parametro che era già presente nella direttiva quadro sull’acqua, vale a dire la precisazione che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure che non comportassero «costi sproporzionati». Nel valutare la proporzionalità dei costi vi è tuttavia una differenza, fra la direttiva “acqua” e la direttiva “aria”: ogni qual volta la Corte si è trovata a effettuare il bilanciamento degli interessi fra interessi concorrenti, non ha avuto alcun dubbio quando nel bilanciamento entrava in gioco la salute umana, propendendo sempre a favore di quest’ultima. Da questo punto di vista, il livello di tutela della direttiva “aria” è sicuramente superiore a quello delle direttive puramente ambientali, per quel che riguarda i valore limite fissati a tutela della salute umana.

Oggi, quindi, il quadro normativo è costituito dalla direttiva 2008/50/CE che ha incorporato la direttiva quadro e le tre direttive “figlie”, mentre la quarta direttiva figlia è rimasta fuori dalla “codificazione” effettuata nel 2008.

2. Le novità introdotte dalla Direttiva 2008/50/CE

Prima di esaminare le novità introdotte dalla direttiva 2008/50/CE è utile ricordare che la proposta legislativa venne presentata dalla Commissione europea nel 2005. A partire da quello stesso anno diventava obbligatoria la valutazione d'impatto per tutte le proposte di direttiva che la Commissione avrebbe presentato al Parlamento e al Consiglio. La valutazione effettuata in preparazione della proposta di direttiva costituisce una lettura preziosa in quanto contiene l'analisi di tutte le opzioni disponibili in termini di costi e benefici, le possibilità concrete degli Stati membri di rispettare i valori limite, proiezioni temporali e mappe. Per l'interpretazione del diritto dell'Unione europea valgono principi simili a quelli applicabili per il diritto interno, ma nel diritto UE vi è la peculiarità per cui l'interpretazione teleologica tende a prevalere su quella letterale. In caso di conflitto tra due possibili interpretazioni, la prima unicamente letterale e la seconda che tiene in considerazione gli obiettivi della direttiva esplicitati nei considerando, nei lavori preparatori e nella valutazione d'impatto, la Corte tende infatti a privilegiare l'interpretazione teleologica, a costo di ignorare l'interpretazione letterale, resa particolarmente complicata dal fatto che vi sono 21 lingue ufficiali. Nel diritto europeo vi sono diversi esempi di questo tipo, mentre nel diritto interno la prevalenza dell'interpretazione letterale è difficile da superare. Tornando alla direttiva 2008/50/CE, si possono individuare tre grandi novità. Prima di tutto, dal punto di vista delle conseguenze pratiche più rilevanti per le Regioni italiane, si prevede la possibilità di chiedere una proroga o una deroga in relazione alle scadenze stabilite per il rispetto dei valori limite. Le scadenze introdotte dalla prima direttiva figlia, nel 1999, erano rispettivamente il 1° gennaio 2005 per le PM10 e altri inquinanti, il 1° gennaio 2010 per il biossido di azoto e altri inquinanti. L'art. 22 della direttiva 2008/50/CE introduce la possibilità di richiedere una proroga per i valori limite delle PM10 fino a giugno 2011, e per il biossido di azoto fino al 1° gennaio 2015. Questa possibilità è stata introdotta perché con la valutazione d'impatto era stato quantificato il costo che gli Stati avrebbero dovuto sopportare in particolari situazioni, come quelle della Pianura padana o dei Paesi Bassi.

La cosa interessante da rilevare è che questo modello ha innescato in Italia un meccanismo virtuoso per cui il Ministero dell'Ambiente ha co-

minciato a farsi carico anche delle problematiche di alcune Regioni dando vita, da alcuni mesi, anche ad un meccanismo di coordinamento tra Ministero e Regioni. Inoltre, si è avuta recentemente una duplice decisione. Da un lato, la proroga accordata all'Italia per il biossido di azoto a seguito di un'ulteriore notifica che le era stata fatta sulla base di nuovi elementi presi in considerazione per rivedere una precedente decisione negativa. Questo ha riguardato molte zone ed in particolare l'Emilia-Romagna. L'altra, per le PM10, è una non-decisione, nel senso che la lettera ufficiale di costituzione in mora dello Stato italiano contiene un ragionamento che ha portato alla messa in mora dell'Italia per violazione dell'art. 23 solo per alcune Regioni e non per altre, dove vi è violazione dell'art. 13, perché i valori limite non sono rispettati, ma non vi è, o almeno non è sufficientemente provata, a giudizio della Commissione, la violazione dell'art. 23.

È importante, a questo proposito, soffermarsi sul tema dell'onere della prova. Nel momento in cui uno Stato membro richiede una deroga o una proroga, l'onere della prova incombe sullo Stato, che deve provare sia di aver fatto tutto il possibile per rispettare la scadenza e sia che le misure aggiuntive permettono il rientro nei valori limite entro la scadenza. Se si guardano le decisioni negative, ad esempio quelle adottate per la Germania e per l'Italia che hanno una percentuale simile di diniego, in molti casi la decisione è negativa perché la prova non è stata fornita. L'art. 22 su questo punto è chiarissimo. Esso stabilisce che gli Stati membri devono dimostrare che sono state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale o locale per rispettare le scadenze e che il piano per la qualità dell'aria predisposto a norma dell'art. 23 permetterà di rispettare i valori limite entro il nuovo termine. Se lo Stato membro non dimostra che il suo piano della qualità dell'aria permette il conseguimento di questo obiettivo, la decisione della Commissione sarà negativa. L'art. 22 è un'eccezione alla regola generale e, come tale, deve essere interpretato in modo restrittivo. A maggior ragione quando la regola riguarda la tutela della salute umana e qualunque eccezione alla regola può comportare conseguenze nocive per la salute dei cittadini. In presenza di due possibili interpretazioni, pertanto, la Commissione adotterà sempre la più restrittiva. Quando l'onere della prova incombe sugli Stati membri, spetta alle Regioni dimostrare nella richiesta di proroga che le misure in vigore e

quelle addizionali permetteranno di rientrare nei valori limite entro la nuova scadenza. In alcuni casi ciò è stato possibile e la decisione è stata positiva, in altri casi questo non è successo. Quando invece è la Commissione ad avviare una procedura di infrazione, l'onere della prova si ribalta ed è la Commissione a dover provare che lo Stato membro non ha adempiuto ai suoi oneri. Questo spiega perché per le PM10, per quanto riguarda alcune Regioni italiane, la Commissione ha ritenuto di non procedere ad avviare una procedura d'infrazione in attesa di ulteriori informazioni pur rilevando la violazione dell'art. 13.

La seconda modifica introdotta dalla direttiva 2008/50/CE, di particolare importanza per i Paesi mediterranei come l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo, si trova all'art. 20 e riguarda la possibilità di scomputare le fonti naturali. Nelle città mediterranee vi sono molte giornate di superamento delle PM10 dovute al trasporto di sabbia dal deserto e ad altri fenomeni ben noti agli esperti. La direttiva ha riconosciuto la possibilità di scomputare queste giornate di superamento. In pratica, ai fini dell'applicazione della direttiva questi non sono da considerarsi come superamenti.

Una simile disposizione era già prevista per il biossido di zolfo e veniva interpretata in modo restrittivo. Infatti nel caso delle eruzioni vulcaniche, che comportano emissioni di zolfo, queste venivano già scomputate. Ma l'art. 20 ha ampliato questa possibilità riferendola anche alla fisiologia dei venti che nel Mediterraneo portano la sabbia del deserto fino in Europa, come succede ad esempio in Spagna, dove Cordova e Siviglia avevano un grosso problema di superamento dovuto al trasporto di sabbia dal deserto che alterava il quadro complessivo. Questa però può essere considerata come la soluzione intermedia. La soluzione definitiva riguarda invece l'introduzione dei valori limite per le PM2.5, cercando di arrivare a quel parametro che invece negli USA, in Svizzera e in Giappone è già il parametro di riferimento.

È questa la terza modifica importante della direttiva 2008/50/CE, vale a dire l'introduzione, per la prima volta, degli obiettivi in materia di PM2.5, particelle ancora più fini il cui diametro è tale che non c'è dubbio che siano nocive alla salute umana. Lo sono anche le PM10 ma, non essendo queste un composto chimico, possono contenere anche elementi innocui. Le PM2.5 invece, in linea di principio, sono un segno di

inquinamento antropogenico. Ci si avvicina così ad una situazione già in vigore negli USA e in altri Paesi. A titolo comparativo, a livello europeo si è già più avanti degli USA nella lotta al cambiamento climatico, ma molto più indietro, invece, per quanto riguarda la qualità dell'aria. Le PM2.5 sono affrontate dalla direttiva in maniera abbastanza complessa, perché in una prima fase, cioè fino al 31 dicembre 2014, quello del PM2.5 è un valore-obiettivo. Questo spiega perché non vi sono procedure di infrazione aperte in riferimento alle PM2.5 anche se in alcune zone sono stati superati i relativi valori.

Il valore-obiettivo determinato nel 2008, inoltre, è abbastanza permissivo ed è quindi più facile da rispettare. Dal 1° gennaio 2015 esso diventa vincolante. Fino a quella fase vige il principio del «margine di tolleranza», che determina l'obbligo in capo ai destinatari di prendere misure adeguate in vista della scadenza prefissata, in modo tale da non trovarsi con una situazione prevedibile di superamento al 1° gennaio 2015. Questo margine non determina un obbligo di risultato ma un obbligo di mezzi: quello di adottare misure tali da garantire che nel momento in cui il margine di tolleranza diventa uguale a zero, il valore limite possa essere rispettato. È quindi una questione di pianificazione: i margini di tolleranza aiutano i Paesi che non sempre hanno dimostrato capacità di programmare a non attendere l'ultimo minuto. Il «margine di tolleranza», essendo più permissivo del «valore limite», serve a spingere gli Stati membri ad organizzarsi in anticipo anziché rischiare di incorrere nelle pesanti sanzioni che possono derivare dal superamento del valore limite, con il rischio di trovarsi davanti alla Corte e la possibilità di essere condannati al pagamento di sanzioni economiche.

Il «margine di tolleranza», inoltre, è rilevante anche nel periodo di deroga. Gli Stati membri che hanno ottenuto una deroga in relazione alle scadenze per il biossido di azoto hanno sostanzialmente guadagnato cinque anni. Ma l'art. 22 va letto attentamente, perché al paragrafo 3 afferma che, durante il periodo di proroga o di deroga, il «margine di tolleranza» ritorna ad essere applicabile e si trasforma, quindi, nel «valore limite». Cioè nessuna proroga o deroga può permettere agli Stati membri di andare oltre il margine di tolleranza che era stato stabilito per quell'inquinante. Il principio è che i «valori limite» e i «margini di tolleranza» sono posti a tutela della salute umana; la valutazione d'impatto

che accompagna la direttiva, invece, quantifica il numero di morti premature attribuibili all'inquinamento dell'aria. Si tratta di 400.000 morti premature su base annua a livello europeo. Nella valutazione d'impatto questi dati sono stati disaggregati Paese per Paese.

3. Le prospettive di revisione

Per quanto riguarda le future prospettive di modifica, nella comunicazione del 18 dicembre 2013, con la quale la Commissione europea ha adottato la nuova Strategia complessiva sulla qualità dell'aria⁵, è stata esclusa espressamente una modifica della direttiva 2008/50/CE in tempi brevi, mentre la stessa Commissione ha proposto una direttiva sui tetti nazionali di emissione e una sugli impianti di combustione al di sotto dei 50 MW che non erano disciplinati a livello europeo. Tuttora la Commissione è al lavoro sull'Euro 6, relativamente ad alcune modalità di applicazione per i veicoli leggeri, e sulle *non-road*. Da qui al 2018, quando la Commissione avvierà anche la revisione della direttiva 2008/50/CE, le uniche modifiche legislative riguarderanno i tetti nazionali di emissione.

Con questa proposta, attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, si è deciso di disciplinare anche l'ammoniaca, sostanza che viene emessa principalmente in agricoltura. Qual è la relazione tra le due direttive? Si pensi ad un esempio pratico. Se uno Stato membro volesse limitarsi a rispettare i valori limite per la tutela della salute umana della sua popolazione, sarebbe sufficiente posizionare determinati impianti in modo tale che l'inquinamento venga trasportato altrove (esempio: zone costiere dove i venti dominanti "esportano" le emissioni in altri Stati membri). Il paradosso è che, in questo caso, la direttiva 2008/50/CE sarebbe rispettata grazie a condizioni meteorologiche od orografiche ma il problema si sposterebbe nei Paesi vicini. La direttiva sui tetti nazionali di emissione serve proprio ad evitare che un Paese sia formalmente in ordine con le direttive sulla qualità dell'aria mentre, in realtà, sta emettendo quantità di inquinanti tali da provocare problemi ai Paesi vicini. Le due direttive, quindi, si completano a vicenda.

(5) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Un programma "Aria pulita" per l'Europa», COM (2013) 918 def. del 18.12.2013.

Un esempio concreto: Berlino è riuscita a ridurre del 57% le sue emissioni con una serie di misure ambiziose, ed ha ugualmente un livello di fondo estremamente elevato dovuto all'inquinamento che importa dalla Polonia. È evidente che se non si riescono ad imporre dei tetti di emissione ai nuovi Paesi membri, e un altro Stato si trova sotto vento rispetto a questi Paesi, come la Germania rispetto alla Polonia, il sistema non ha garantito a tutti aria pulita e un'equità complessiva nel modo in cui è distribuito lo sforzo tra gli Stati. Questa direttiva è stata rivista alla luce di impegni internazionali assunti con il protocollo di Göteborg, da qui al 2020 ci saranno delle revisioni ulteriori con una tappa ulteriore nel 2025 e nel 2030 ed uno sforzo distribuito nel tempo. La proposta della Commissione è in discussione al Parlamento europeo, al Consiglio la discussione sarà estremamente difficile.

La seconda proposta di direttiva introdotta con la nuova strategia tematica è quella sugli impianti di combustione.

A livello europeo il problema è che la direttiva esistente si applica solo agli impianti di potenza superiore a 50 MW. È chiaro che questo disposto normativo è un incentivo a frazionare in tanti piccoli impianti da 49,5 MW essendo questi potenzialmente esclusi da qualunque obbligo, quanto meno per il diritto europeo. La lacuna giuridica sarà colmata con questa direttiva.

Per impianti al di sotto di 1 MW c'è un'altra direttiva che si fonda su una base giuridica diversa. A riguardo è utile precisare che quando a livello europeo viene introdotto uno strumento legislativo bisogna porre particolare attenzione alla relativa base giuridica. Nell'ordinamento europeo, infatti, vale il principio delle "competenze di attribuzione": l'Unione europea, a differenza di quanto accade nei singoli Stati, può agire solo nei settori in cui i Paesi membri le hanno delegato il potere di legiferare, oppure hanno deciso di esercitare congiuntamente la loro sovranità che, comunque, rimane in capo agli Stati stessi.

Vi sono stati casi, seppure rarissimi, in cui la Corte di giustizia ha annullato alcuni atti per mancanza della relativa base giuridica o per aver utilizzato, nell'emissione degli stessi, una base giuridica sbagliata.

La base giuridica è quella disposizione del Trattato che conferisce alle istituzioni europee il potere di legiferare in una determinata materia. Viene indicata all'inizio di ogni atto legislativo.

Nel caso delle direttive sulla qualità dell'aria la base giuridica è l'articolo 175 del Trattato (T_{CE}, oggi 192 T_{FUE}), vale a dire la competenza europea in materia di ambiente. Per la direttiva citata da ultimo, relativa alle piccole caldaie, alle automobili e ad altri prodotti, la base giuridica è invece il «mercato interno». In questa materia, vige il principio di «armonizzazione totale», secondo il quale nessuno Stato può legiferare oltre quanto è stato deciso a livello europeo poiché la base giuridica relativa al «mercato interno» mira a garantire la libera circolazione dei beni, di conseguenza, qualunque prodotto conforme ad una direttiva sul «mercato interno» deve poter circolare liberamente senza ulteriori restrizioni. L'ordinamento europeo prevede eccezioni per la tutela della salute umana, cioè misure che lo Stato può prendere in condizioni particolari, ma la regola è che un prodotto le cui caratteristiche sono state armonizzate a livello europeo e la cui base giuridica è il «mercato interno» non lascia più margini discrezionali allo Stato membro, nel campo di applicazione della direttiva che lo disciplina. Con la conseguenza ulteriore che anche le Regioni non possono più legiferare in materia. Quando invece una direttiva è basata sull'articolo 175, come le direttive in materia ambientale e in particolare quelle direttive sugli impianti di combustione, gli Stati membri possono adottare misure più restrittive. Vale a dire che in materia ambientale gli Stati membri possono sempre fare meglio e adottare norme più rigorose. La medesima regola vale anche per le Regioni quando hanno competenza legislativa in materia. Quindi, in materia ambientale, il legislatore, gli Stati membri e le Regioni possono sempre andare oltre a quanto stabilito a livello dell'UE. Quando invece una direttiva è adottata per tutelare la libera circolazione dei prodotti, il margine di manovra degli Stati membri viene ad essere fortemente limitato. Questo va tenuto presente perché vi sono stati casi in cui le Regioni hanno adottato disposizioni incompatibili con il mercato interno, in materia disciplinata da quelle direttive, mentre alcuni Stati membri dimenticano che in materia ambientale possono andare oltre, e lo può fare anche una Regione se ha la competenza legislativa per farlo. Dunque, per ricapitolare, le basi giuridiche rilevanti sono l'articolo 175 del Trattato, che prevede la competenza dell'Unione europea a legiferare in materia ambientale, e l'articolo 176 (T_{CE}, oggi 193 T_{FUE}) che riconosce agli Stati di poter andare oltre qualora sia necessario e auspicabi-

le sulla base di una loro valutazione autonoma, nel rispetto dei principi generali del Trattato, tra cui, in particolare, vanno ricordati il principio di non discriminazione e il principio di proporzionalità. È chiaro, pertanto, che non si può utilizzare questa disposizione del Trattato per camuffare misure protezionistiche.

Analizziamo un caso concreto: la sentenza della Corte di giustizia con cui l'Austria si è vista annullare un provvedimento che aveva previsto un divieto totale di transito ai camion sull'autostrada tirolese. La sentenza della Corte a riguardo è illuminante.

Partendo dal problema concreto, sostanzialmente essa afferma che se vi è una differenza tra le concentrazioni rilevate e i valori limite da rispettare – *compliance gap* – l'obiettivo è quello di rientrare nella norma. Quali sono le misure astrattamente idonee a conseguire l'obiettivo? Si supponga che sia sufficiente stabilire che su quell'autostrada passano solo gli Euro 4, Euro 5 ecc. Se questo è sufficiente, perché le nuove norme riducono a sufficienza le emissioni (in altri termini, se un divieto basato sull'adozione delle norme "Euro" è sufficiente a conseguire l'obiettivo ambientale) lo Stato membro non può chiudere l'autostrada al traffico pesante, soprattutto nel caso di un'autostrada che è strategicamente rilevante per lo scambio commerciale tra Paesi membri. Il principio di proporzionalità, quindi, comporta che, nel momento in cui lo Stato membro decide di adottare misure più rigorose per la tutela dell'ambiente, deve comunque fare in modo che queste misure non siano eccessive dal punto di vista delle conseguenze che possono avere sulle altre libertà e, laddove sia possibile adottare misure alternative che sono meno impattanti sulla libera circolazione, queste siano preferibili.

Completando ora l'*excursus* e riprendendo dalla Strategia tematica del 18 dicembre 2013, bisogna dire che, a differenza del 2005, quando la valutazione d'impatto ha portato alla conclusione che era necessario introdurre deroghe e proroghe poi accordate agli Stati membri con il meccanismo di cui all'art. 22, in questo caso la valutazione d'impatto dice che ormai con la nuova generazione di *standard* "Euro", non ci dovrebbe essere bisogno di ulteriori proroghe. Quindi, da qui al 2020, la proiezione è che, con rare eccezioni, i valori limite per la qualità dell'aria dovrebbero poter essere rispettati ovunque a condizione che ognuno faccia la sua parte.

Sono tre i livelli di intervento.

Laddove la competenza è esclusiva quel compito può essere svolto solo dalla Commissione europea.

Oltre al livello europeo però ci sono altri due livelli di intervento, perché alcune decisioni possono essere prese solo a quei diversi livelli. Quello nazionale innanzitutto.

Si prenda ad esempio la tassazione del *diesel*. Visto che le situazioni di inquinamento da NO₂ in molti Paesi europei sono dovute principalmente ai motori *diesel*, quale ruolo ha avuto la tassazione decisa a livello nazionale nell'incoraggiare gli utenti all'acquisto di autovetture a benzina anziché *diesel*? Quando il tasso di penetrazione del *diesel* in certi Stati è aumentato dal 15% al 60% in pochi anni, è chiaro che questo incremento è figlio di una scelta fiscale legata alla tassazione del combustibile. Queste sono politiche nazionali, su cui né le Regioni né la Commissione possono intervenire, perché le politiche fiscali sono rimaste in gran parte prerogativa dei Governi nazionali.

Secondo esempio di competenza nazionale: i porti e gli aeroporti, pensiamo al caso di una città di mare in cui il 30% delle emissioni provengono dal traffico portuale (ma non è detto che questa città abbia competenza sul porto, perché l'Autorità portuale risponde soltanto al Ministero). Quindi anche a livello nazionale c'è bisogno che si faccia la propria parte.

Arrivando poi al livello regionale e locale, è chiaro che se le emissioni di un'auto e l'usura dei filtri e degli pneumatici dipendono dalle condizioni di traffico, la regolazione del traffico a livello locale non rientra tra le competenze europee, né nazionali, ma la decisione di introdurre una zona a traffico limitato, di introdurre una zona pedonale, di costruire una tangenziale un po' più lontana da zone vulnerabili, sono decisioni puramente locali, e le autorità locali hanno il dovere e il diritto di fare la loro parte.

Non è un caso, infatti, se in questa materia vige una direttiva e non un regolamento. Le direttive fissano degli obiettivi cogenti, giuridicamente vincolanti, e lasciano gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi per raggiungerli. I regolamenti, invece, sono direttamente applicabili e vincolanti in tutti i loro elementi senza eccezione alcuna. Pertanto, come si diceva, a fare la propria parte devono essere: l'Europa, esercitando le

proprie competenze nel disciplinare gli standard dei prodotti che sono armonizzati a livello europeo; lo Stato, per quanto riguarda le sue competenze in particolare in materia fiscale, di porti, di aeroporti e di infrastrutture; le autorità locali, infine, per quanto riguarda la gestione delle misure che a seconda di quanto previsto dall'ordinamento competono a quel livello.

4. *Due casi concreti*

Il primo caso che sarà analizzato è la sentenza C-404/13 ed attiene ad una domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla Corte europea di giustizia dalla Corte Suprema inglese (equivalente della nostra Corte di Cassazione). Questi i fatti.

Il Regno Unito ha un problema di superamento dei valori limite del biossido di azoto, introdotti già nel 1999 e giuridicamente vincolanti a partire dal 2010. Le autorità britanniche sostengono che, in alcune grandi città fino al 2025 di rispettare quei valori limite non se ne parla, e a Londra fino al 2030. A riguardo va rilevato, però, che non hanno neppure utilizzato il meccanismo previsto dall'art. 22 della direttiva.

Questa disposizione, come visto, avrebbe permesso al Regno Unito di introdurre una richiesta di deroga o di proroga quanto meno fino al 2015 al fine di evitare una situazione di illegalità. Si pensi al segnale, quanto meno destabilizzante, dato agli altri Stati membri, tenendo conto del fatto che tutti gli altri hanno rispettato le "regole del gioco".

In primo grado, adito da un'associazione chiamata *ClientEarth*, il Tribunale inglese ha ritenuto che questa associazione non avesse il diritto di chiedere misure di alcun tipo, e che i tribunali non possano interferire nell'esercizio del potere discrezionale che appartiene all'esecutivo. In Corte d'appello veniva ribadito lo stesso concetto, con la precisazione che è compito della Commissione europea a Bruxelles avviare procedure di infrazione in questi casi e che, pur essendoci una chiara violazione della normativa europea, il giudice nazionale non sarebbe competente a pronunciarsi.

Su questo punto è bene fare attenzione: il giudice nazionale è il primo giudice a dover applicare il diritto europeo esattamente come applica la normativa nazionale e questa nella UE è giurisprudenza consolidata. Il giudice nazionale inoltre è tenuto ad applicare al diritto europeo gli

stessi *remedies* (vie di ricorso) che applicherebbe per il diritto nazionale, con gli stessi parametri. Se ci sono rimedi di natura inibitoria o qualunque sia lo strumento previsto dall'ordinamento, questo dev'essere utilizzato anche per il diritto europeo.

Gli avvocati di *ClientEarth* hanno deciso di ricorrere alla Corte Suprema. Questa, ribaltando la posizione della Corte d'appello, da un lato ha pronunciato una sentenza dichiarativa di accertamento per violazione dell'art. 13 della direttiva 2008/50/CE, e dall'altro ha deciso di rimettersi alla Corte europea di giustizia per l'interpretazione autentica degli articoli 22 e 23 della direttiva.

I quesiti erano i seguenti: 1) se nel caso in cui in una zona o agglomerato, ai sensi della direttiva, non è stato possibile rispettare i valori limite, la direttiva stessa e/o l'art. 4 del Trattato imponga di chiedere una proroga del termine ai sensi dell'art. 22 della direttiva; 2) in caso di risposta affermativa, in quale circostanza uno Stato membro possa eventualmente essere sollevato da siffatto obbligo; 3) in che limiti l'art. 23, e segnatamente il paragrafo 2, incida sugli eventuali obblighi di uno Stato membro che ha disatteso l'art. 13; 4) in caso di mancato adempimento degli obblighi di cui agli artt. 13 o 22, quali provvedimenti debba eventualmente predisporre il giudice nazionale ai sensi del diritto dell'Unione europea per soddisfare i criteri di cui agli artt. 13 della direttiva e/o 4 e 19 del Trattato. Cioè se in caso di mancato adempimento, in particolare dell'art. 13 (superamento dei valori limite), che tipo di provvedimento debba eventualmente essere adottato dal giudice nazionale (tutela risarcitoria, tutela inibitoria, ecc.).

Il terzo e il quarto quesito sono rilevanti anche per le Regioni italiane. Si consideri che le Regioni italiane, francesi, tedesche, secondo il principio della leale collaborazione che ispira i rapporti fra UE e Stati membri, hanno richiesto una proroga. In alcuni casi questa è stata accordata, in altri è stata rifiutata e non vi è stato nessun contenzioso davanti alla Corte.

Tenendo presente che la prima parte dell'art. 23 riguarda ormai il passato, la Corte giustamente fa riferimento al paragrafo 2 dell'art. 23. In caso di superamento dopo il termine previsto, «i piani di qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile». Qual è il grado di sindacabilità delle misure da-

vanti ai giudici? Finora ci sono state sentenze sull'assenza dei piani, ma nel momento in cui il piano c'è, è possibile per le associazioni sindacare il contenuto dei piani predisposti da una Regione?

In Germania questo è successo, ed i Tribunali locali hanno stabilito che il piano era insufficiente. La Corte Suprema inglese vuole appunto sapere se il contenuto del piano, atto amministrativo, è sindacabile in sede giudiziaria. Pensando all'ordinamento italiano, quindi, il contenuto dei piani di qualità dell'aria è rimesso al giudizio insindacabile della Regione, o nel termine «appropriata» è insita la possibilità da parte della magistratura di sindacare il contenuto dei piani stessi quando questi sono manifestamente insufficienti per garantire il rispetto dei valori limite? E ancora: cosa si intende per «più breve possibile»? La regola generale è la conformità entro il 1° gennaio 2005 per le PM10 e il 1° gennaio 2010 per il biossido di azoto, ed è già stato detto che ogni eccezione alla regola in diritto europeo, laddove il bene che si tutela è la salute umana, va interpretata in senso restrittivo. Inoltre, l'art. 22, già offriva agli Stati membri la possibilità di guadagnare altro tempo. Dunque, una volta esaurito quel termine, qual è la flessibilità ulteriore ipotizzabile sulla base di questa direttiva? Ci sono molte scuole di pensiero a questo proposito. L'obbligo di risultato è quello che conta. Il termine «appropriate» non è un termine generico. È già stato sottolineato come la Corte di giustizia tenda a far prevalere l'interpretazione teleologica rispetto a quella letterale. Le misure infatti devono essere «appropriate affinché...», cioè tenendo presente lo scopo: «... affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile». Quindi il termine «appropriate» va legato a quanto segue. Questo ci riporta al problema del significato di «il più breve possibile». Vi sono valori limite per il biossido di azoto, orari e annuali, da non superare. Si tratta di obblighi separati, tanto è vero che alcune Regioni hanno chiesto deroghe e proroghe differenziate per il valore orario e quello annuale. Per le PM10, vi è una media annua che, tutto sommato, non è difficile da rispettare e le proiezioni dicono che quasi tutte le Regioni entro il 2020 saranno in grado di rispettarla. Il problema sono i picchi invernali. L'inversione termica, in Pianura padana, fa sì che tutto quello che si produce ristagni. Infatti, il problema italiano – ma anche tedesco, olandese e belga – non è la media annuale bensì i picchi giornalieri, per i quali la direttiva stabilisce che il valore non va superato per più di trentacinque giorni all'anno.

Una delle interpretazioni possibili – più evidente nella versione inglese della direttiva – è quella di cercare di limitare il superamento al periodo più breve in termine di durata in giorni complessivi, che, pur essendo superiore a 35 e configurandosi quindi come superamento a norma dell'art. 13, non costituirebbe più una violazione dell'art. 23 se la tendenza dimostra un miglioramento costante e significativo. Si tenga presente che le sanzioni UE sono concepite per evitare le violazioni future, più che per penalizzare gli Stati membri per il passato: l'obiettivo è che venga messo termine all'infrazione e si acceleri il processo virtuoso che permette di tutelare la salute umana e l'ambiente. Quindi «il più breve possibile» può essere interpretato in relazione a quel valore giornaliero, che è il problema italiano, come «per meno giorni possibile». *Ad impossibilia nemo tenetur*, ma in presenza di un superamento dei valori limite vanno adottate tutte le misure possibili, sostengono ad esempio i Tribunali tedeschi, perché la distinzione tra valore limite e valore obiettivo si fonda proprio su questo aspetto.

Quando la direttiva ha voluto subordinare la tutela della salute umana ad altri interessi giuridicamente tutelati, lo ha detto esplicitamente, ha stabilito dei valori obiettivo e ha dato agli Stati membri la possibilità di effettuare un bilanciamento di interessi. Inoltre, il concetto di costo è già stato incorporato nella valutazione d'impatto e, di fatto, i valori limite sono meno restrittivi di quelli suggeriti dall'OMS. Sotto questo aspetto vanno tenuti presenti i paletti fissati dalla sentenza che la Corte ha pronunciato nel caso italiano (*Commissione c. Italia* C-68/11), in cui la Corte ha già respinto questo argomento (ai punti 64 e 65) affermando che il concetto di «causa di forza maggiore» risponde a dei requisiti che non ricorrono nel caso di specie. Per venire incontro agli Stati membri, nell'esercizio del potere discrezionale che le appartiene, la Commissione potrà certo applicare una sorta di principio di proporzionalità alle procedure di infrazione in corso, ma non è la «causa di forza maggiore» l'argomento utilizzabile in giudizio.

A titolo di esempio, se la serie storica per le PM10 dimostra che le misure in vigore in una certa zona hanno permesso di scendere da 200 a 37 giorni di superamento – che è pur sempre un superamento dal punto di vista puramente legale – la Commissione ha la possibilità di considerare che, pur sussistendo una violazione formale dell'art. 13, lo Stato

membro ha fatto tutto il possibile a norma dell'art. 23 e non c'è dunque motivo di trascinarlo in giudizio con le sanzioni che possono conseguirne (art. 260 TFUE). L'art. 23 misura la distanza percorsa, l'art. 13 impone invece un giudizio semplice e lineare: valore limite superato SÌ/NO. Ma utilizzando il combinato disposto degli artt. 13 e 23, quest'ultimo dà effettivamente la possibilità di valutare se lo Stato membro ha fatto il possibile per ridurre la durata del superamento, ed evitare quindi che quello Stato membro venga sanzionato pur avendo fatto tutto quanto era possibile fare nelle circostanze specifiche di una determinata regione⁶. Il secondo caso che la Corte ha recentemente risolto riguarda l'applicabilità della direttiva sul tenore in zolfo dei combustibili marittimi – Direttiva 2005/33/CE⁷ – alle navi da crociera⁸.

Le navi da crociera fanno spesso pubblicità sul fatto di essere *green*, in alcuni casi specifici citando esplicitamente anche la normativa europea a cui il combustibile sarebbe conforme, salvo poi, di fatto, aggirare tale normativa.

A titolo di esempio, quando una nave da crociera arriva dall'America, dove la normativa è altrettanto rigorosa ma le sanzioni sono molto più pesanti, entrando nel Mediterraneo potrà scegliere se “fare il pieno” in Paesi che vendono combustibili molto economici e particolarmente inquinanti, e altri che vendono solo combustibili conformi alla normativa europea. La scelta che fanno queste navi dipende anche dal rischio di essere sanzionati e dall'ammontare delle sanzioni.

Il caso di specie nasce da una nave da crociera multata in acque territoriali italiane, a Genova, e prende il suo nome (caso “Manzi” C-537/11) dal nome del comandante della nave.

Anziché pagare la multa, questa è stata impugnata davanti al Tribunale

(6) Nella pronuncia pregiudiziale resa dalla Corte europea di giustizia, il giudice nazionale è stato invitato ad applicare tutte le vie di ricorso e i rimedi esperibili in caso di violazione del diritto nazionale, nessuno escluso. Con sentenza del 29 aprile 2015, la Corte Suprema inglese ha ordinato all'esecutivo di rivedere in profondità i piani di qualità dell'aria esistenti e produrne di nuovi entro il 31 dicembre 2015, per le 16 zone interessate dalla sentenza.

(7) Direttiva 2005/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica la direttiva 1999/32/CE in relazione al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo. *G.U.* L 191 del 22.7.2005.

(8) CGUE (quarta sezione) 23 gennaio 2014, causa C-537/11, *Manzi*.

di Genova sostenendo che la direttiva non si applica alle navi da crociera perché la definizione di navi passeggeri sarebbe ambigua e, in subordine, sostenendo che se si applicasse la direttiva a una nave da crociera battente bandiera panamense, come nel caso di specie, la direttiva sarebbe illegale per il diritto internazionale sulla base del principio *pacta sunt servanda*.

La Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza molto importante, in cui ha spazzato via questi argomenti sposando in pieno le conclusioni della Commissione europea.

In particolare, la Corte ha chiarito che: 1) la direttiva si applica anche alle navi da crociera quando soddisfino le condizioni previste, con servizi regolari negli orari pubblicati e conoscibili in anticipo, 2) la direttiva non è in alcun modo incompatibile con il diritto internazionale. A questo proposito vi era un precedente molto importante che riguardava gli aeroporti. Se una nave o un aereo di linea vogliono utilizzare un'infrastruttura di uno Stato membro, sono tenuti a rispettare la legislazione dello Stato membro. È un principio di civiltà giuridica e la Corte lo ha ribadito anche in questo caso: tutte le navi che entrano nei porti europei devono conformarsi alla legislazione europea, compresa questa direttiva che definisce il tenore in zolfo dei combustibili marittimi.

Questa sentenza ha conseguenze pratiche molto importanti per le navi da crociera. Inoltre, facendo seguito a questa pronuncia pregiudiziale la Commissione europea ha adottato una decisione vincolante (*implementing act*) per costringere gli Stati membri a fare dei controlli con frequenza obbligatoria e armonizzata a livello europeo, non solo sulle navi da crociera ma su tutte le navi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva ed evitare così abusi e distorsioni della concorrenza: la decisione è stata adottata il 16 febbraio 2015 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* L 41 del 17.2.2015, p. 55. In questo modo, la Commissione si propone di evitare quelle distorsioni di concorrenza che nascono quando certe disposizioni rimangono solo sulla carta e non trovano applicazione nella realtà, o vengono aggirate da operatori senza scrupoli.