

# DALL'EUROPA UNA CONDANNA CHE RICHIEDE AZIONI DECISE

PUR SE MENO SEVERA DI QUANTO TEMUTO, A FINE 2012 È ARRIVATA LA SENTENZA DI CONDANNA DELL'ITALIA DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA PER LE CONCENTRAZIONI DI  $PM_{10}$  NELL'ARIA AMBIENTE PER GLI ANNI 2006 E 2007. LE MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA, LE RICHIESTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E IL RICORSO DELL'ITALIA.

Con sentenza pronunciata il 19 dicembre 2012, nella causa C-68/11-1 la Prima sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nell'affrontare il tema del controllo dell'inquinamento e del rispetto dei valori limite per le concentrazioni di  $PM_{10}$  nell'aria ambiente, ha condannato l'Italia per non aver provveduto, negli anni 2006 e 2007, a far sì che le concentrazioni di  $PM_{10}$  non superassero i valori limite fissati dalla direttiva 1999/30/CE. La Commissione europea si è vista tuttavia respingere la domanda di condanna anche per l'anno 2005 e per gli anni successivi al 2007, nonostante nell'ambito del giudizio sia stata dimostrata l'esistenza di una situazione di costante superamento dei valori limite delle concentrazioni di particolato sottile sul territorio italiano.

Con riguardo ai soli anni 2006 e 2007, inoltre, la Corte ha ritenuto inammissibile l'invocazione di cause di forza maggiore operata dall'Italia per giustificare il mancato rispetto dei valori limite del  $PM_{10}$ , in quanto gli argomenti addotti erano troppo generici e imprecisi e perché uno Stato membro può appellarsi al giustificativo della causa di forza maggiore solo per il periodo

necessario affinché venga risolta la situazione contingente.

Oggetto del ricorso sono le direttive 1996/62/CE e 1999/30/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria, successivamente sostituite dalle direttive 2008/50/CE, nelle quali si stabilisce, tra le altre cose, che gli stati membri devono operare una valutazione della qualità dell'aria sul proprio territorio, predisporre piani di risanamento laddove la qualità dell'aria non è buona e presentare relazioni annuali sulle sostanze contenute nell'aria delle diverse parti del loro territorio. In sostanza, con riferimento al  $PM_{10}$ , le norme comunitarie obbligano i paesi Ue ad adottare le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di tale inquinante non superino alcuni valori massimi nella concentrazione annuale e in quella rilevata giornalmente. Sulla base delle relazioni annuali trasmesse per gli anni 2005, 2006 e 2007, la Commissione europea ha pertanto individuato l'esistenza di superamenti dei valori limite di particelle  $PM_{10}$  di lungo periodo in numerose aree del territorio italiano, per le quali, tra l'altro, le misure necessarie per assicurare il rispetto di tali valori limite non risultavano attuate.

Sotto il profilo procedurale, la Corte ha rilevato in tema di ricevibilità del ricorso, una serie di eccezioni formali nel ricorso presentato dalla Commissione europea. In particolare la censura riguarda la genericità del ricorso presentato dalla Commissione con riferimento agli anni per i quali contesta l'inadempimento all'Italia.

La Corte ha chiarito che l'atto introduttivo del giudizio deve indicare l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti, e che tali indicazioni devono essere sufficientemente chiare e precise per consentire alla parte convenuta di preparare la propria difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo, anche al fine di evitare una statuizione ultra petita o che la Corte si pronunci su una censura.

Nel caso che ci occupa, la Commissione non ha definito, né nelle conclusioni del proprio atto introduttivo né nelle motivazioni del ricorso, in maniera chiara e precisa gli anni per i quali contesta l'inadempimento, limitandosi ad affermare che l'Italia ha superato i valori limite applicabili alle concentrazioni di  $PM_{10}$  per diversi anni consecutivi, violando di fatto il principio di coerenza,

chiarezza e precisione alla base del diritto dell'Unione.

Inoltre la Commissione dichiara di non avere alcun interesse a che la Corte si esprima su fatti passati, non traendo di fatto alcun vantaggio da una sentenza che accerti una situazione passata, non ponendo di fatto la Corte nella condizione di poter correttamente accertare i fatti di causa. Ciò nonostante, considerando che le relazioni annuali presentate dall'Italia per gli anni 2005-2007 hanno mostrato il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di  $PM_{10}$  in diverse zone e agglomerati del territorio nazionale e, stante l'irricevibilità del ricorso con riferimento agli anni 2005 e successivi al 2007, anche in considerazione dell'ammissione dei superamenti da parte della stessa Repubblica italiana, si è reso inevitabile da parte della Corte dichiarare che l'Italia sia venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE. Nel merito, le ragioni che hanno condotto all'impossibilità di uniformarsi al disposto comunitario sono di diverso tipo.

In parte il mancato rispetto dei valori limite è dipeso da una incompleta o carente pianificazione che l'Italia ha messo in campo al fine di fronteggiare i superamenti. Nella gran parte dei casi infatti i piani di risanamento si sono dimostrati insufficienti a risolvere i problemi, sia per l'assenza di misure realmente efficaci, sia a causa dell'impossibilità di mettere in campo consistenti investimenti economici. Da un punto di vista tecnico, invece, molteplici sono le motivazioni di carattere generale che hanno significativamente pregiudicato il processo di raggiungimento dei valori limite del  $PM_{10}$ : la complessità del fenomeno dell'inquinamento da  $PM_{10}$  e l'influenza della meteorologia, la rilevanza del contributo dato alle concentrazioni di  $PM_{10}$  delle emissioni prodotte su scala globale e su scala continentale e delle emissioni naturali (che impone di superare la logica delle norme comunitarie in cui si prevedevano interventi collegati a specifiche zone di superamento), l'inadeguatezza dei presupposti tecnici sulla cui base fu fissato il termine per l'entrata in vigore dei valori limite del  $PM_{10}$  e l'assenza

di coordinamento tra la politica dell'Unione in materia di qualità dell'aria e quella finalizzata a ridurre i gas a effetto serra.

È evidente che il rispetto dei valori limite su tutto il territorio nazionale avrebbe implicato l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale, nonché la possibile violazione di diritti e libertà fondamentali.

Per la Corte, però, queste ragioni non sono sufficienti a giustificare l'inadempimento italiano: il ricorso per inadempimento si fonda infatti sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi cui è tenuto. Non rileva infatti che l'inadempimento derivi dalla volontà o dalla negligenza dello Stato membro, oppure dalle difficoltà tecniche riscontrate nell'attuazione degli obblighi su di esso incombenti in forza dell'applicazione delle disposizioni comunitarie.

**Giulia Magnavita<sup>1</sup>, Fabio Romeo<sup>2</sup>**

- 1. Cnr-Istituto sull'inquinamento atmosferico
- 2. Ispra presso Ministero dell'Ambiente

FIG. 1  
 $PM_{10}$  IN EUROPA

La mappa mostra le concentrazioni medie annuali di  $PM_{10}$  in Europa (anno 2010), sulla base delle medie giornaliere con almeno il 75% di misure valide, in  $\mu g/m^3$ .

Fonte: EEA, AirBase

- $\leq 20$
- 20 - 31
- 31 - 40
- 40 - 50
- $> 50$

