
Normativa sulla qualità dell'aria
Ugo Taddei
Direttore Natura e Salute
ClientEarth
ERA
Introduzione al diritto ambientale dell'UE
Workshop Online
25 gennaio 2021
ClientEarth

Introduzione a ClientEarth

ClientEarth è un'organizzazione no-profit di avvocati ambientalisti

Utilizziamo diritto, scienza e politiche per affrontare le principali sfide ambientali

Lavoriamo su cambiamenti climatici, energia, giustizia ambientale, biodiversità, foreste, inquinamento e salute

ClientEarth



Contenuti

01 Normativa UE sulla qualità dell'aria

02 Giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sul diritto all'aria pulita

03 Contenzioso su diritto all'aria pulita nei tribunali nazionali

ClientEarth


Source: pexels.com
Normativa UE sulla qualità dell’aria
ClientEarth

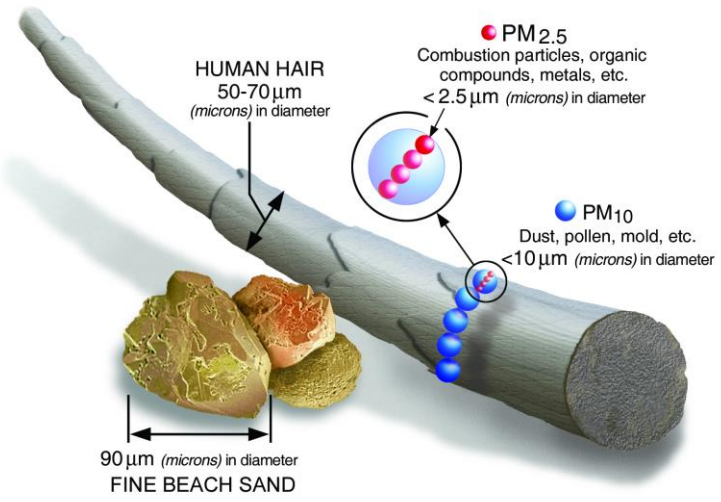
“*L'inquinamento atmosferico è il maggior rischio ambientale per la salute nel mondo*”
(OMS, 2019)



6

Lancet Commission: circa 6,5 milioni di decessi globali associati all'esposizione all'inquinamento atmosferico nel solo 2012

Oltre il 90% dei bambini del mondo respira aria tossica ogni giorno

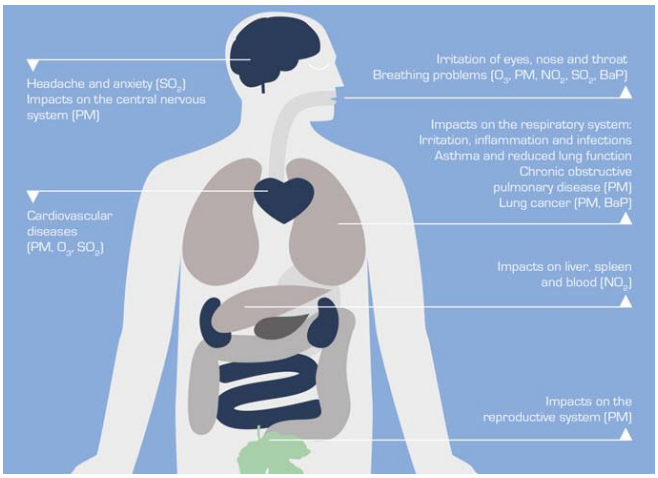


6

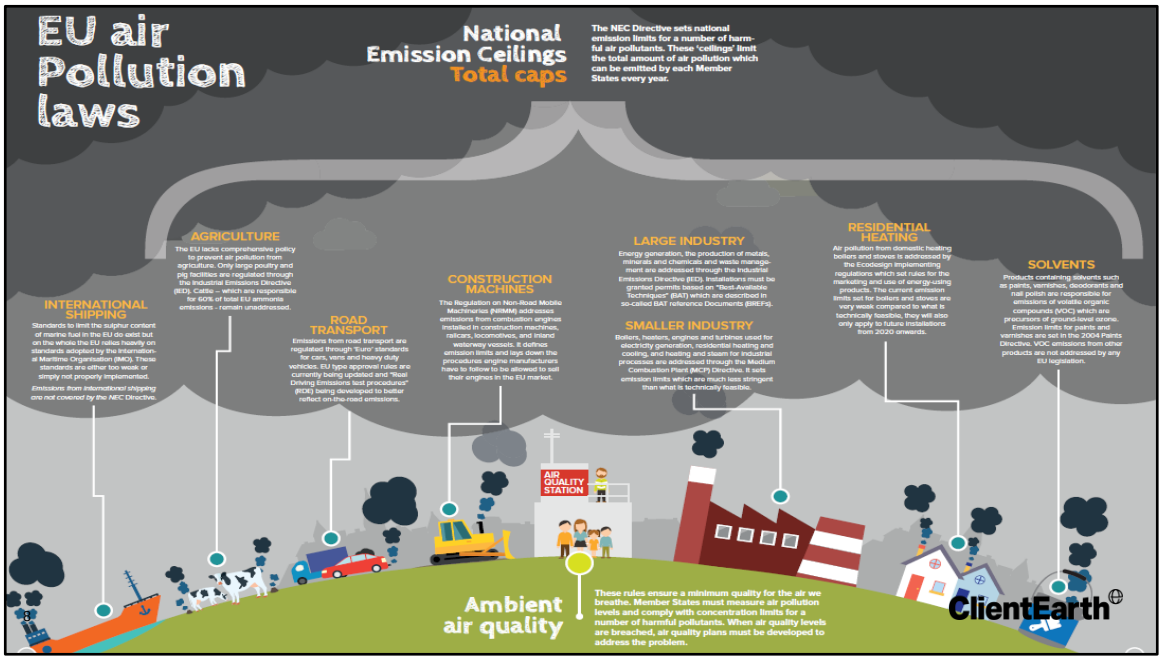
ClientEarth

These small particles enter in our body and can affect virtually every organ, as shown in the next figure

Impatti dell'inquinamento sulla salute



ClientEarth


EU air Pollution laws
National Emission Ceilings
Total caps
The NEC Directive sets national emission limits for a number of harmful air pollutants. These 'ceilings' limit the total amount of air pollution which can be emitted by each Member States every year.
AGRICULTURE
The EU lacks comprehensive policy to prevent air pollution from agriculture. Only large poultry and pig facilities are regulated through the Industrial Emissions Directive (IED). Cattle – which are responsible for 60% of total EU ammonia emissions - remain unaddressed.
INTERNATIONAL SHIPPING
Standards to limit the sulphur content of marine fuel in the EU do exist but on the whole the EU relies heavily on standards adopted by the International Maritime Organisation (IMO). These standards are either too weak or simply not properly implemented.
Emissions from international shipping are not covered by the NEC Directive.
ROAD TRANSPORT
Emissions from road transport are regulated through 'Euro' standards for cars, vans and heavy duty vehicles. EU type approval rules are currently being updated and "Real Driving Emissions test procedures" (RDE) being developed to better reflect on-the-road emissions.
CONSTRUCTION MACHINES
The Regulation on Non-Road Mobile Machineries (NRMM) addresses emissions from combustion engines installed in construction machines, railcars, locomotives, and inland waterway vessels. It defines emission limits and lays down the procedures engine manufacturers have to follow to be allowed to sell their engines in the EU market.
LARGE INDUSTRY
Energy generation, the production of metals, minerals and chemicals and waste management are addressed through the Industrial Emissions Directive (IED). Installations must be granted permits based on "Best-Available Techniques" (BAT) which are described in so-called BAT reference Documents (BREFs).
SMALLER INDUSTRY
Boilers, heaters, engines and turbines used for electricity generation, residential heating and cooling, and heating and steam for industrial processes are addressed through the Medium Combustion Plant (MCP) Directive. It sets emission limits which are much less stringent than what is technically feasible.
RESIDENTIAL HEATING
Air pollution from domestic heating boilers and stoves is addressed by the Ecodesign implementing regulations which set rules for the marketing and use of energy-using products. The current emission limits set for boilers and stoves are very weak compared to what is technically feasible, they will also only apply to future installations from 2020 onwards.
SOLVENTS
Products containing solvents such as paints, varnishes, deodorants and nail polish are responsible for emissions of volatile organic compounds (VOC) which are precursors of ground-level ozone. Emission limits for paints and varnishes are set in the 2004 Paints Directive. VOC emissions from other products are not addressed by any EU legislation.
AIR QUALITY STATION
Ambient air quality
These rules ensure a minimum quality for the air we breathe. Member States must measure air pollution levels and comply with concentration limits for a number of harmful pollutants. When air quality levels are breached, air quality plans must be developed to address the problem.
ClientEarth


Il diritto all’aria pulita (teoria)
Image: Chris Barbalis (Unsplash)
ClientEarth

Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente



Sostanza

Valori limite
(Art. 13)

Procedura

- Monitoraggio
- Informazioni e rapporti
- Piani di qualità dell'aria (art. 23)

ClientEarth

Obiettivi per la qualità dell'aria

Valori limite

Livello di concentrazione fissato sulla base delle conoscenze scientifiche da raggiungere entro il termine previsto e da non superare una volta raggiunto.

In caso di superamento, il rispetto deve essere raggiunto nel più breve tempo possibile.

Valori obiettivo

Livello di concentrazione da conseguirsi, ove possibile.

In caso di superamento, le autorità adottano tutte le misure necessarie che non comportano costi sproporzionati.

ClientEarth

Valori limite (art. 13)

Inquinante	Valore limite	Periodo di tempo	Data di entrata in vigore	Superamenti annuali consentiti
Biossido di azoto (NO_2)	200 µg/m^3	1 ora	1/1/2010 (possibile proroga fino al 1/1/2015)	Non più di 18
	40 µg/m^3	Anno civile	1/1/2010 (possibile proroga fino al 1/1/2015)	n/d
Particolato (PM_{10})	50 µg/m^3	24 ore	1/1/2005 (possibile proroga al 11/6/2011)	Non più di 35
	40 µg/m^3	Anno civile	1/1/2005 (possibile proroga al 11/6/2011)	n/d
Particolato fine ($PM_{2.5}$)	25 µg/m^3	Anno civile	1/1/2015	n/d

ClientEarth

Conoscenze scientifiche e norme giuridiche

Inquinante	OMS	UE
$PM_{2.5}$	10 µg/m³ media annua	25 µg/m³ media annua
PM_{10}	20 µg/m³ media annua	40 µg/m³ media annua
NO_2	40 µg/m³ media annua	40 µg/m³ media annua

13

ClientEarth

La prossima diapositiva riguarda la parte procedurale della direttiva: quali misure dovrebbero adottare i governi per migliorare la qualità dell'aria?

Piani di qualità dell'aria (art. 23)

OBBLIGO DI RISULTATO:

"In caso di superamento di tali valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile".

ClientEarth

Cosa significa “il più breve possibile”?

Requisiti minimi per i piani di qualità dell’aria (allegato XV, parte A, direttiva 2008/50/CE):

1. individuazione delle misure possibili per migliorare la qualità dell’aria (punto 6, lettera b)
2. descrizione dettagliata delle misure adottate nel piano (punto 8, lettera a)
3. calendario di attuazione di ciascuna misura (punto 8, lettera b)
4. valutazione dell’impatto stimato di ciascuna misura e dell’intero piano, compresa l’indicazione della data prevista per il rispetto (punto 8, lettera c)

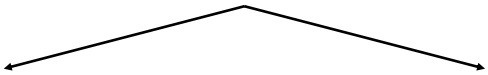
ClientEarth

Monitoraggio della qualità dell'aria

- Regime di valutazione: centraline di monitoraggio fisse, modellizzazione, misurazioni indicative e stime obiettive
- Numero minimo di centraline: in base ai livelli di inquinamento e alle dimensioni della popolazione esposta (allegato V)
- Ubicazione dei punti di campionamento: aree in cui si verificano le concentrazioni più elevate (allegato III)

ClientEarth

Direttiva 2016/2284/UE relativa alla riduzione delle emissioni nazionali di alcuni inquinanti atmosferici



Sostanza	Procedura
Impegni nazionali di riduzione delle emissioni (Art. 4)	- Inventari e relazioni - Programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (art. 6)

ClientEarth

Impegni nazionali di riduzione delle emissioni (articolo 4)

"*1. Gli Stati membri riducono le loro emissioni annue antropogeniche di biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili non metanici, ammoniaca e particolato fine conformemente agli impegni nazionali di riduzione delle emissioni applicabili dal 2020 al 2029 e a partire dal 2030 come indicato nell'allegato II.*"

ClientEarth

Inquinanti atmosferici regolati

1. Biossido di zolfo (SO_2)
2. Ossidi di azoto (NO_x)
3. Composti organici volatili non metanici (COVNM)
4. Ammoniaca (NH_3)
5. Particolato fine ($PM_{2.5}$)



ClientEarth

Immagine: Tim Scrivener

ALLEGATO II

IMPEGNI NAZIONALI DI RIDUZIONE DELLE EMISSIONI

Tabella A

Impegni di riduzione delle emissioni del biossido di zolfo (SO_2), degli ossidi di azoto (NO_x) e dei composti organici volatili non metanici (COVNM). L'anno di riferimento per gli impegni di riduzione delle emissioni è il 2005, e per il trasporto su strada, questi si applicano alle emissioni calcolate in base ai combustibili venduti (*)

Stato membro	Riduzione delle emissioni di SO_2 rispetto al 2005		Riduzione delle emissioni di NO_x rispetto al 2005		Riduzione delle emissioni di COVNM rispetto al 2005	
	Per qualsiasi anno dal 2020 al 2029	Per qualsiasi anno a partire dal 2030	Per qualsiasi anno dal 2020 al 2029	Per qualsiasi anno a partire dal 2030	Per qualsiasi anno dal 2020 al 2029	Per qualsiasi anno a partire dal 2030
Belgio	43 %	66 %	41 %	59 %	21 %	35 %
Bulgaria	78 %	88 %	41 %	58 %	21 %	42 %
Repubblica ceca	45 %	66 %	35 %	64 %	18 %	50 %
Danimarca	35 %	59 %	56 %	68 %	35 %	37 %
Germania	21 %	58 %	39 %	65 %	13 %	28 %

ClientEarth

Tabella B

Impegni di riduzione delle emissioni di ammoniaca (NH_3) e di particolato fine ($PM_{2,5}$). L'anno di riferimento per gli impegni di riduzione delle emissioni è il 2005, e per il trasporto su strada, questi si applicano alle emissioni calcolate in base ai combustibili venduti (*).

Stato membro	Riduzione delle emissioni di NH_3 rispetto al 2005		Riduzione delle emissioni di $PM_{2,5}$ rispetto al 2005	
	Per qualsiasi anno dal 2020 al 2029	Per qualsiasi anno a partire dal 2030	Per qualsiasi anno dal 2020 al 2029	Per qualsiasi anno a partire dal 2030
Belgio	2 %	13 %	20 %	39 %
Bulgaria	3 %	12 %	20 %	41 %
Repubblica ceca	7 %	22 %	17 %	60 %
Danimarca	24 %	24 %	33 %	55 %
Germania	5 %	29 %	26 %	43 %

ClientEarth

Obiettivi indicativi 2025

Obiettivi indicativi per il 2025 fissati secondo una traiettoria lineare di riduzione tra gli impegni di riduzione delle emissioni per il 2020 e gli impegni di riduzione delle emissioni per il 2030.

Gli Stati membri possono seguire una traiettoria di riduzione non lineare, se economicamente o tecnicamente più efficiente. Ma obbligo di spiegare i motivi per tale deviazione

ClientEarth

Programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (articolo 6)

- Gli Stati membri elaborano, adottano e attuano programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (NAPCP) al fine di limitare le loro emissioni conformemente ai loro impegni di riduzione delle emissioni
- Strumento chiave per garantire il raggiungimento degli obiettivi per il 2020 e il 2030
- Obbligo di consultazione pubblica sulle bozze dei NAPCP

ClientEarth

Requisiti minimi (allegato III)

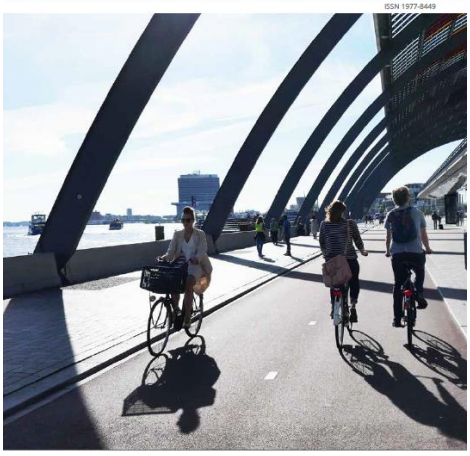
i. Opzioni strategiche considerate per rispettare gli impegni di riduzione delle emissioni (2020, 2025 e 2030), incluso:
   i. analisi delle opzioni
   ii. impatto individuale o complessivo delle politiche e delle misure
   iii. relative incertezze
ii. Misure e politiche adottate, con dettagli su:
   i. calendario per l'adozione, l'attuazione e la revisione
   ii. autorità competenti per l'attuazione
iii. Eventuale uso di meccanismi di flessibilità, motivi e impatti
iv. Valutazione della coerenza con altre politiche (ad es., clima) ClientEarth


Il diritto all’aria pulita (realtà)
Image: Jacek Halicki
ClientEarth

EEA Report | No 09/2020

Air quality in Europe — 2020 report

ISSN 1977-8449



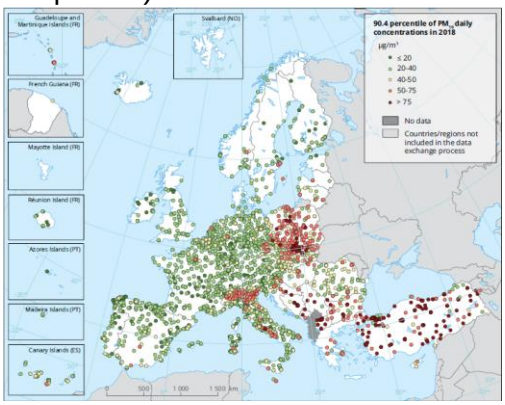
European Environment Agency

ClientEarth

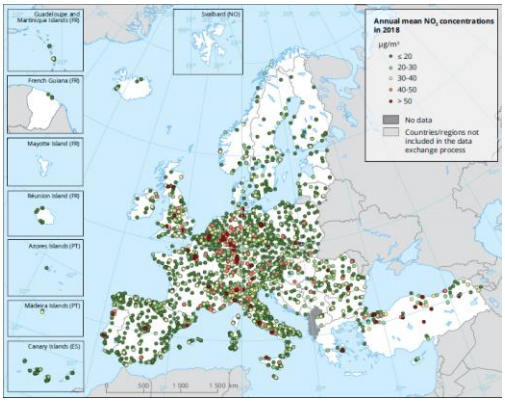
26

Superamenti diffusi dei valori limite

Superamenti del PM10: normalmente causati da combustione (riscaldamento, trasporto...)



Superamenti di NO2: normalmente causati da traffico (diesel), in più di 130 città dell'UE



27

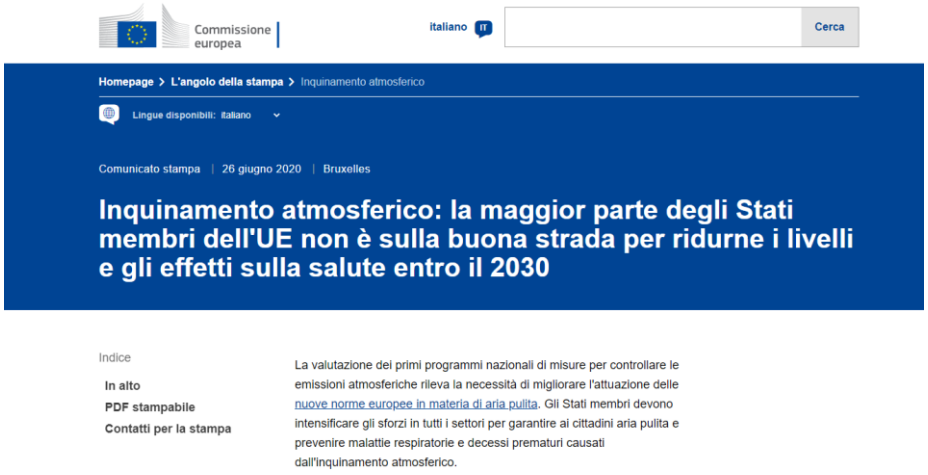
ClientEarth

130 città in 17 dei 28 Stati membri dell'UE.

Quasi tutte le città dell'UE hanno problemi con il biossido di azoto (NO2) causato principalmente dai veicoli diesel nelle città.

Connessione con scandalo Dieselgate

Relazione della Commissione 2020 sull'attuazione della Direttiva NEC



28 Fonte: Commissione UE, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1188

ClientEarth

Impatti sulla salute in Europa

Table 10.1 Premature deaths attributable to $PM_{2.5}$, NO_2 and O_3 exposure in 41 European countries and the EU-28, 2018

Country	Population (1 000)	$PM_{2.5}$ Annual mean (*)	$PM_{2.5}$ Premature deaths (*)	NO_2 Annual mean (*)	NO_2 Premature deaths (*)	O_3 SOMO35 (*)	O_3 Premature deaths (*)
Austria	8 822	13.6	6 100	17.7	790	6 781	420
Belgium	11 399	12.7	7 400	20.4	1 200	4 298	350
Bulgaria	7 050	21	12 500	19.0	1 100	8 765	820
Croatia	4 105	18	5 100	13.8	90	6 342	250
Cyprus	1 216	14.5	620	23.5	210	6 844	80
Czechia	10 610	18.3	10 900	15.5	300	6 941	580
Denmark	5 781	10.5	3 100	9.8	10	5 [illegible]	150
Estonia	1 319	7	610	7.1	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Finland	5 513	5.9	1 700	8.4	[illegible]	[illegible]	[illegible]
France	64 456	10.6	33 100	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Germany	82 792	12.3	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Greece	10 741	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	600
Hungary	9 [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	590
Ireland	4 [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2 556	60
Italy	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	10 400	6 490	3 [illegible]
Latvia	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	70	2 732	[illegible]
Lithuania	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	10	[illegible]	[illegible]
Luxembourg	[illegible]	[illegible]	210	20.2	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Malta	[illegible]	12.5	230	10.4	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Netherlands	181	12	9 900	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	37 977	21.7	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	9 794	8.4	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	370
[illegible]	19 581	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	730
Slovakia	5 [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	5 129	280
Slovenia	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	50	6 494	100
Spain	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	6 800	5 841	1 800
Sweden	[illegible]	[illegible]	[illegible]	8.7	< 1	3 465	240
United Kingdom	[illegible]	[illegible]	42 900	18.9	6 000	2 807	1 000
Albania	[illegible]	[illegible]	5 000	14.7	100	5 601	180
Andorra	[illegible]	8.5	30	18.1	< 1	6 593	< 1
Bosnia [illegible]	3 503	26.4	5 100	13.9	90	5 218	150
[illegible]	548	4.7	60	10.4	< 1	1 999	< 1
[illegible]	1 799	28.2	4 000	17.0	90	3 922	80
Liechtenstein	38	8.6	20	16.5	< 1	7 045	< 1
Monaco	38	12.6	20	25.0	10	7 686	< 1
Montenegro	622	20.5	640	15.0	10	5 630	30
North Macedonia	2 075	30.7	3 000	19.0	130	3 533	50
Norway	5 296	6.4	1 400	10.0	40	3 128	90
San Marino	34	13.3	30	14.4	< 1	6 700	< 1
Serbia	7 001	26.3	14 000	17.3	430	3 500	280
Switzerland	8 464	9.8	3 500	17.6	270	7 214	350
EU-28 total	**507 558**	**13.2**	**379 000**	**17.8**	**54 000**	**4 970**	**19 400**
All countries total	**539 742**	**13.5**	**417 000**	**17.6**	**55 000**	**4 962**	**20 600**

379.000 morti premature ogni anno nell'UE per esposizione a $PM_{2,5}$

54.000 morti premature ogni anno nell'UE per esposizione a NO_2

ClientEarth

Prossima slide sui fattori chiave dei problemi di inquinamento

Quiz

ClientEarth

Domanda 1

I valori limite della qualità dell'aria descrivono:

a) quantità di emissioni che un determinato impianto industriale non può superare
b) concentrazioni nell'aria di un inquinante da rispettare, ove possibile, adottando misure che non comportino costi sproporzionati
c) concentrazioni massime nell'aria di un inquinante che devono essere raggiunte entro un termine prestabilito e in seguito non devono essere superate

ClientEarth

Domanda 2

I piani per la qualità dell'aria:

a. devono garantire il rispetto dei valori limite, stabilendo misure adeguate, in modo che il periodo di superamento sia il più breve possibile
b. sono strumenti di routine per la gestione della qualità dell'aria per garantire miglioramenti graduali della qualità dell'aria a lungo termine
c. possono essere adottati dagli Stati membri, su richiesta della Commissione

ClientEarth


Giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sul diritto all'aria pulita
33

Causa C-237/07 - *Janecek*

- Accesso alla giustizia per richiedere l'adozione di piani d'azione a breve termine ai sensi della direttiva 96/62
- Limiti alla discrezionalità delle autorità → controllo giudiziario su misure e politiche

34



Limiti:
(1) ritorno **graduale** ad un livello inferiore ai valori limite
(2) **equilibrio** che deve essere mantenuto tra l'obiettivo della qualità dell'aria e i vari interessi pubblici e privati opposti

Causa C-237/07 - *Janecek*

Interesse giuridicamente protetto dei singoli per richiedere l'adozione di piani d'azione a breve termine ai sensi della direttiva 96/62:

> "*[...] le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano di azione*" [para. 39]

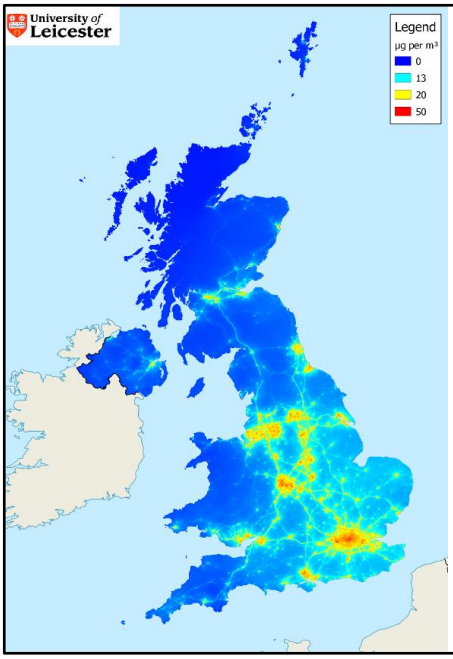
ClientEarth

Causa C-237/07 - *Janecek*

Intensità dello scrutinio giudiziale:

"*sebbene gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale, l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 fissa alcuni limiti all'esercizio di quest'ultimo, i quali possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali […], in relazione al carattere adeguato delle misure che il piano di azione deve contenere nei confronti dell'obiettivo di riduzione del rischio di superamento e di limitazione della sua durata, in considerazione dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco*" [para. 46].

ClientEarth



Causa C-404/13 - *ClientEarth*

- Accesso alla giustizia dei singoli e delle ONG ai sensi della direttiva 2008/50/CE
- Ruolo chiave dei tribunali nazionali
- Limiti stretti alla discrezionalità amministrativa → piani devono raggiungere rispetto il prima possibile

Immagine: Università di Leicester

ClientEarth

Causa C-404/13 - *ClientEarth*

Interesse ad agire dei singoli e delle associazioni:

> "*le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento dei valori massimi … devono poter ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano per la qualità dell'aria conforme all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, qualora uno Stato membro non abbia garantito il rispetto dei requisiti posti dall'articolo 13*" [para. 56].

ClientEarth

Caso C-404/13 - *ClientEarth*

Controllo giudiziale sul contenuto dei piani di qualità dell'aria:

- "*gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per conformarvisi*" e non possono "*rimandarne, a piacimento, l'attuazione*" [para. 31];
- "*Per quanto riguarda il contenuto di tale piano, emerge dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 che, se è vero che gli Stati membri dispongono di un determinato margine di valutazione per la determinazione delle misure da adottare, è pur vero che questi ultimi devono, comunque, garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile*" [para. 57].

39

ClientEarth

Caso C-404/13 - *ClientEarth*

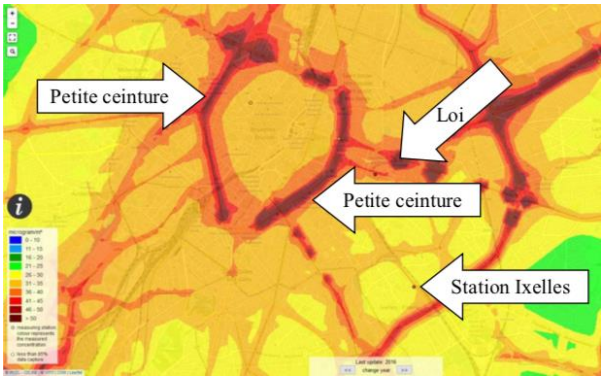
Ruolo dei tribunali nazionali e rimedi:

"*qualora uno Stato membro non abbia rispettato i requisiti derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 […] spetta al giudice nazionale competente, eventualmente adito, adottare ogni misura necessaria, come un'ingiunzione, affinché tale autorità predisponga il piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima*" [punto 58].

ClientEarth

Causa C-723/17 - *Craeynest*

- Interesse ad agire in relazione alla posizione delle stazioni di monitoraggio
- Sindacato intenso da parte dei tribunali nazionali, anche nel caso di discrezionalità tecnica



ClientEarth

Causa C-723/17 - *Craeynest*

Accesso alla giustizia per verificare rispetto delle regole sull'ubicazione delle centraline di monitoraggio:

- Alcune disposizioni della direttiva 2008/50 sul monitoraggio della qualità dell'aria "*prevedono obblighi chiari, precisi e incondizionati, tali da poter essere invocati dai singoli nei confronti dello Stato*" [para. 42]
- "*È quanto avviene in particolare per quanto riguarda l'obbligo di installare i punti di campionamento in modo che essi forniscano informazioni sull'inquinamento delle aree più inquinate*" [para. 43].

ClientEarth

Caso C-723/17 - *Craeynest*

Intensità del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni scientificamente complesse:

"*al fine di determinare l'intensità del controllo giurisdizionale delle decisioni nazionali adottate in applicazione di un atto del diritto dell'Unione, occorre tenere conto della finalità di quest'ultimo e di vigilare affinché la sua efficacia non sia compromessa*" [para. 46].

La Direttiva sulla qualità dell'aria protegge i diritti fondamentali, tra cui:

- elevato livello di protezione dell'ambiente, principio di precauzione e principio di prevenzione richiesti dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 191, paragrafi 1 e 2, del TFUE) [cfr. Para. 33].
- diritto alla vita, ai sensi dell'art. 2 Carta dei diritti fondamentali [cfr. Conclusioni AG Kokott, punto 53].

ClientEarth

Caso C-723/17 - *Craeynest*

Inversione dell'onere della prova:

- "*autorità sono tenute ad adottare le proprie decisioni sulla base di dati scientifici solidi e, come risulta dall'allegato III, sezione D, della direttiva 2008/50, a predisporre una documentazione esaustiva che attesti gli elementi a sostegno della scelta della collocazione di tutti i siti di monitoraggio*" [para. 51]
- Conclusioni dell'AG Kokott [punto 64]:
  - spetta alle autorità convincere i tribunali presentando argomentazioni solide
  - il ricorrente può contrastare tali affermazioni con le proprie argomentazioni scientificamente fondate
  - il tribunale può nominare periti indipendenti

ClientEarth



45

Causa C-752/18 - *Deutsche Umwelthilfe*

- Esecuzione delle sentenze in materia di qualità dell'aria
- Diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, ostacoli procedurali e ruolo dei giudici nazionali
- Possibilità (e limiti) di pene detentive per rappresentanti politici

Governatore della Baviera Markus Soeder

ClientEarth

Il governatore Markus Soeder

Causa C-752/18 - *Deutsche Umwelthilfe*

Obbligo di fornire tutela giurisdizionale effettiva - principi:

- Autonomia processuale, ma principi di equivalenza ed efficacia
- Diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva:
  - Articolo 47 Carta dei diritti fondamentali
  - Articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus
  - Articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo
- Pertinenza degli interessi protetti dalla Direttiva sulla qualità dell'aria (salute umana)

ClientEarth

Causa C-752/18 - *Deutsche Umwelthilfe*

Obbligo dei tribunali nazionali di utilizzare il primato del diritto dell'UE per superare gli ostacoli procedurali:

"*verificare, prendendo in considerazione l'intero diritto nazionale […], se possa giungere ad un'interpretazione di tale diritto che gli consenta di applicare misure coercitive efficaci per garantire l'esecuzione, da parte delle autorità pubbliche, di una sentenza definitiva*" [para. 40].

- ad esempio: penalità di importo elevato, ripetute a breve scadenza

il principio del primato del diritto dell'Unione può portare ad "*applicare norme procedurali e ad adottare misure in situazioni non previste dal diritto nazionale*" [Conclusioni AG Saugmandsgaard, para. 60].

ClientEarth



Procedure di infrazione della Commissione

- Casi chiave:
  - C-68/11 *Commissione/Italia*
  - C-488/15 *Commissione/Bulgaria*
  - C-336/16 *Commissione/Polonia*
  - C-636/18 *Commissione/Francia*
  - C-644/18 *Commissione/Italia*

ClientEarth

10 novembre 2020

valore limite
commissione UE
Italia
Unione Europea

Salva Commenta

INQUINAMENTO

Corte Ue: l'Italia ha violato direttiva su qualità dell'aria

Nel nostro Paese "i valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM10 sono stati superati in maniera sistematica e continuata tra il 2008 e il 2017"



Il cielo sopra Milano (Ansa)

MENU | CERCA la Repubblica ABBONATI | QUOTIDIANO R | ACCEDI

Seguici su:

Green&Blue

CERCA

BIODIVERSITÀ CLIMA ECONOMIA ENERGIA MOBILITÀ CHI SIAMO

Smog, la Corte Ue: l'Italia ha violato la direttiva sulla qualità dell'aria



L'istituzione giudiziaria europea ha chiuso il primo ciclo della procedura di infrazione: in Italia il PM10 sistematicamente sopra limiti tra 2008 e 2017

49

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- Seconda condanna contro l'Italia per sforamento dei valori limite di PM10 (prima condanna nel 2012)
- Sentenza della Grande Sezione, 10 novembre 2020 → interpretazione autentica e sintesi della giurisprudenza esistente:
  - Artt. 13 e 23 fissano un obbligo di risultato
  - Margine di discrezionalità significativamente ristretto
  - Requisiti dei piani di qualità dell'aria
  - Obbligo di rientro nel più breve tempo possibile (≠ rientro progressivo)

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- "*Occorre altresì respingere l'argomento dedotto dalla Repubblica italiana secondo cui la direttiva 2008/50 prevedrebbe solo un obbligo di riduzione progressiva dei livelli di concentrazione di PM10 e, pertanto, il superamento dei valori limite fissati per il PM10 da questa stessa direttiva avrebbe l'unico effetto di obbligare gli Stati membri ad adottare un piano per la qualità dell'aria*" [para. 78]
- "*Una siffatta interpretazione lascerebbe peraltro la realizzazione dell'obiettivo di tutela della salute umana, ricordato all'articolo 1, punto 1, della direttiva 2008/50, alla sola discrezionalità degli Stati membri, il che è contrario alle intenzioni del legislatore dell'Unione*" [para. 80]

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- "*[È] irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure da difficoltà tecniche o strutturali cui quest'ultimo avrebbe dovuto far fronte*" [para. 87]
- "*le caratteristiche topografiche e climatiche delle zone e degli agglomerati interessati, particolarmente sfavorevoli alla dispersione degli inquinanti, non sono tali da esonerare lo Stato membro interessato dalla responsabilità del superamento dei valori limite fissati per il PM10*" [para. 89]

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- I piani regionali sono viziati quando "*non contengono indicazioni sul termine previsto per il raggiungimento degli obiettivi relativi alla qualità dell'aria*" oppure non contengono informazioni tali dati da consentire di stabilire "*quale sia il loro scadenzario o il loro impatto sul miglioramento della qualità dell'aria prevista*" [para. 141]
- "*per quanto riguarda i piani regionali che hanno previsto i termini per la realizzazione degli obiettivi relativi alla qualità dell'aria, detti piani annunciano un periodo di realizzazione che può protrarsi per più anni o talvolta addirittura per due decenni dopo l'entrata in vigore dei valori limite fissati per il PM10*" [para. 142]

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- "*Per quanto riguarda l'argomento addotto dalla Repubblica italiana secondo cui è indispensabile che lo Stato membro interessato abbia ampi orizzonti temporali per consentire alle misure previste nei singoli piani per la qualità dell'aria di produrre effetto, poiché la direttiva 2008/50 non prevede un calendario predefinito al riguardo, si deve ritenere che tale considerazione non possa, in ogni caso, giustificare un periodo particolarmente lungo per porre fine al superamento dei valori limite, alla luce dei riferimenti temporali previsti dalla direttiva […] e dell'importanza degli obiettivi di protezione della salute umana e dell'ambiente perseguiti da tale direttiva*" [para. 148]
- "*Occorre rilevare a tal riguardo che, secondo la formulazione stessa dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, l'adeguatezza delle misure previste in un piano per la qualità dell'aria deve essere valutata in relazione alla capacità di tali misure di garantire che il periodo di superamento sia «il più breve possibile», requisito che è più rigoroso di quello applicabile in vigenza della direttiva 96/62, che si limitava ad imporre agli Stati membri di adottare, «entro un termine ragionevole», misure volte a rendere la qualità dell'aria conforme ai valori limite fissati per il PM10*" [para. 149]

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- "*È quindi in quest'ottica che l'articolo 23 della direttiva 2008/50 impone che, qualora sia stato accertato un superamento dei valori limite fissati per il PM10, tale situazione dovrebbe condurre il più rapidamente possibile lo Stato membro interessato non solo ad adottare, ma anche a dare esecuzione a misure appropriate in un piano relativo alla qualità dell'aria, e il margine di manovra di cui dispone tale Stato membro in caso di superamento di detti valori limite è dunque, in tale contesto, limitato da tale requisito*" [para. 150]
- "*difficoltà strutturali, connesse alla sfida socioeconomica e finanziaria dei vasti investimenti da realizzare, non [rivestono], di per sé, carattere eccezionale e non [sono] idonee a escludere che [sia] possibile stabilire termini più brevi*" [para. 152]

ClientEarth

Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*

- "*Occorre parimenti respingere, in tale contesto, alla luce di quanto suesposto, l'argomentazione della Repubblica italiana fondata sui principi di proporzionalità, di sussidiarietà e di equilibrio tra gli interessi pubblici e gli interessi privati, che, a suo avviso, consentirebbero di autorizzare proroghe, anche di un periodo molto lungo, quanto al rispetto dei valori limite previsti dalla direttiva 2008/50.*" [para. 153]
- "*Se è vero che detto articolo 23, paragrafo 1, non può quindi esigere, in caso di superamento dei valori limite previsti dalla direttiva 2008/50, che le misure adottate da uno Stato membro in applicazione di tale equilibrio garantiscano il rispetto immediato di tali valori limite affinché possano essere considerate appropriate, da ciò non deriva tuttavia che, interpretato alla luce di detto principio, tale articolo 23, paragrafo 1, possa costituire un'ipotesi aggiuntiva di proroga generale, se del caso, sine die, del termine per rispettare tali valori, che mirano a proteggere la salute umana*" [para. 154]

ClientEarth

Giurisprudenza sulla direttiva NEC

- Obbligo vincolante degli Stati membri di adottare "*tutte le misure necessarie*" per realizzare gli impegni di riduzione delle emissioni al 2020 e 2030
  - astenersi dall'adottare misure che possano compromettere seriamente il raggiungimento degli impegni di riduzione
  - obbligo di adottare un programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico adeguato

Cause riunite C-165/09 e C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu* [78; 84-87].

ClientEarth

Contenuto dei programmi e controllo giurisdizionale

- Gli Stati membri dispongono di "*ampia discrezionalità nella scelta delle politiche e delle misure da adottare o prevedere*"

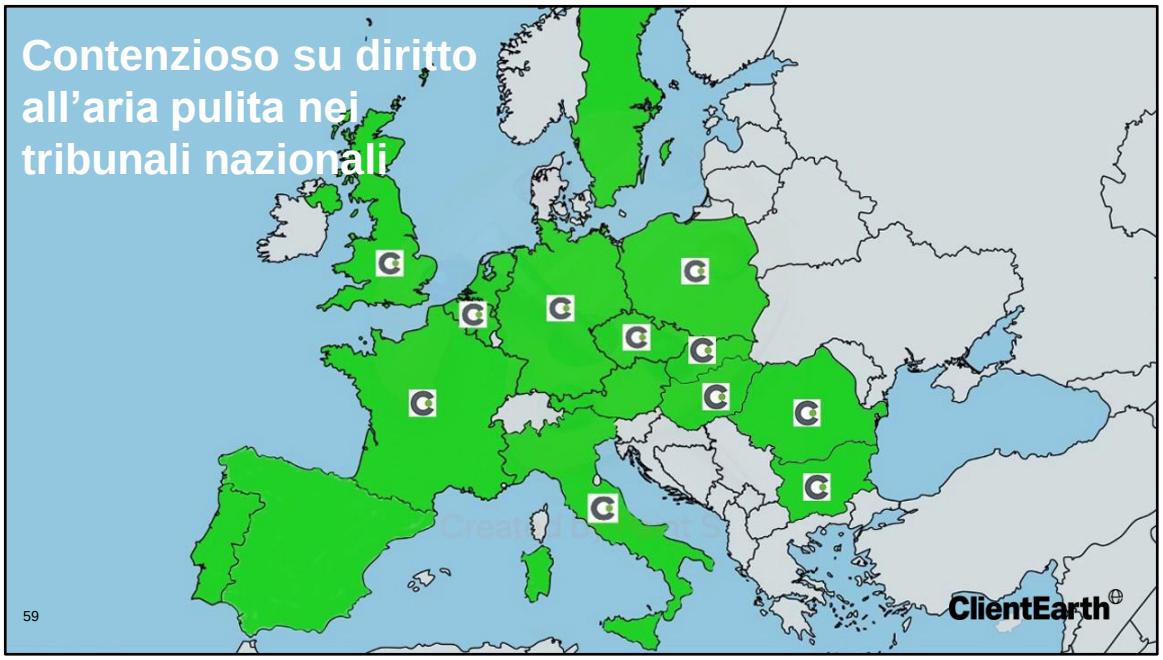
  Cause riunite C-165/09 e C-167/09 [para. 75]

- Tuttavia, vi sono limiti all'esercizio di tale discrezionalità → il programma, nel suo complesso, deve essere adeguato a ridurre le emissioni in linea con gli impegni di riduzione
- I limiti relativi all'adeguatezza dei programmi possono essere fatti valere dinanzi ai tribunali nazionali

  Considerando 27 della direttiva LNE

  Cause riunite C-165/09 e C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu* [101-103]

ClientEarth


Contenzioso su diritto all'aria pulita nei tribunali nazionali
59
ClientEarth

Battaglia legale per l’aria pulita nel Regno Unito



Immagine: Modalità Sandra (Unsplash)

2010	Valore limite NO_2 in vigore: 40 zone su 43 in violazione
2011	ClientEarth lancia la prima azione legale
Maggio 2013	Corte Suprema rinvia questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE
Novembre 2014	**Sentenza della Corte di Giustizia UE** - stabilisce il diritto all'aria pulita
Aprile 2015	Prima vittoria: **Corte Suprema ordina nuovo piano per la qualità dell'aria**
Dicembre 2015	Piano per la qualità dell'aria pubblicato: impegna 5 città e Londra a introdurre zona a basse emissioni
Novembre 2016	Seconda vittoria: **Corte Suprema ordina un nuovo piano per la qualità dell'aria**
Aprile 2017	Terza vittoria: **High Court respinge la richiesta di proroga**
Luglio 2017	Nuovo piano per la qualità dell'aria pubblicato: richiede piani individuali da 23 enti locali, con restrizioni al traffico
Febbraio 2018	Quarta vittoria: **High Court ordina supplemento al piano per la qualità dell'aria**
Ottobre 2018	Supplemento al piano pubblicato: richiede attuazione di misure da parte di altri 33 enti locali



Mr Justice Mitting

High Court, 2011

"Gli strumenti per assicurare il rispetto della direttiva risiedono altrove" → procedura di infrazione.

Un'ingiunzione *"solleverebbe gravi questioni politiche ed economiche che non spettano a questo tribunale.*"

ClientEarth (No.1) [2011] EWHC 3623 (Admin) §15 e §16

ClientEarth


Lord Carnwath

Corte Suprema del Regno Unito, 2015

"Non deve esserci alcun dubbio per il nuovo Governo sulla necessità di un'azione immediata per affrontare questo problema. L'unico modo realistico per raggiungere questo obiettivo è un'ingiunzione che richieda la preparazione di nuovi piani conformi all'articolo 23, paragrafo 1, entro un calendario definito."

ClientEarth (No.1) [2015] UKSC 28, §31

ClientEarth

2010	Valore limite NO_2 in vigore: 40 zone su 43 in violazione
2011	ClientEarth lancia la prima azione legale
Maggio 2013	Corte Suprema rinvia questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE
Novembre 2014	**Sentenza della Corte di Giustizia UE** - stabilisce il diritto all'aria pulita
Aprile 2015	Prima vittoria: **Corte Suprema ordina nuovo piano per la qualità dell'aria**
Dicembre 2015	Piano per la qualità dell'aria pubblicato: impegna 5 città e Londra a introdurre zona a basse emissioni
Novembre 2016	Seconda vittoria: **Corte Suprema ordina un nuovo piano per la qualità dell'aria**
Aprile 2017	Terza vittoria: **High Court respinge la richiesta di proroga**
Luglio 2017	Nuovo piano per la qualità dell'aria pubblicato: richiede piani individuali da 23 enti locali, con restrizioni al traffico
Febbraio 2018	Quarta vittoria: **High Court ordina supplemento al piano per la qualità dell'aria**
Ottobre 2018	Supplemento al piano pubblicato: richiede attuazione di misure da parte di altri 33 enti locali


Giudice Garnham

High Court, 2016

"*il Segretario di Stato è caduto in errore nel fissare una data di conformità prevista per il 2020 (e il 2025 per Londra)*" e *"adottando proiezioni troppo ottimistiche per le emissioni future*".

ClientEarth (n.2) [2016] EWHC 2740 (Admin), §95

ClientEarth

ClientEarth (n.2): requisiti sostanziali



"....respingo qualsiasi suggerimento secondo cui lo Stato può avere una qualsiasi considerazione dei costi nel fissare la data limite per l'adempimento o nel determinare il percorso per arrivare al rispetto dei limiti [...]; la considerazione determinante deve essere l'efficacia delle misure in questione e non il loro costo."

ClientEarth (n.2) [2016] EWHC 2740 (Admin), §50

ClientEarth

2010	Valore limite NO_2 in vigore: 40 zone su 43 in violazione
2011	ClientEarth lancia la prima azione legale
Maggio 2013	Corte Suprema rinvia questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE
Novembre 2014	**Sentenza della Corte di Giustizia UE** - stabilisce il diritto all'aria pulita
Aprile 2015	Prima vittoria: **Corte Suprema ordina nuovo piano per la qualità dell'aria**
Dicembre 2015	Piano per la qualità dell'aria pubblicato: impegna 5 città e Londra a introdurre zona a basse emissioni
Novembre 2016	Seconda vittoria: **Corte Suprema ordina un nuovo piano per la qualità dell'aria**
Aprile 2017	Terza vittoria: **High Court respinge la richiesta di proroga**
Luglio 2017	Nuovo piano per la qualità dell'aria pubblicato: richiede piani individuali da 23 enti locali, con restrizioni al traffico
Febbraio 2018	Quarta vittoria: **High Court ordina supplemento al piano per la qualità dell'aria**
Ottobre 2018	Supplemento al piano pubblicato: richiede attuazione di misure da parte di altri 33 enti locali

High Court, 2018

"*La Corte da sola non può controllare direttamente gli adempimenti del governo [...], ma può adattare le procedure per fornire un mezzo rapido, efficiente e a basso costo per consentire all'attuale ricorrente, che fino ad oggi ha agito come un valido controllo sulle attività del governo dirette a migliorare la qualità dell'aria, di riportare la questione davanti alla Corte*."

ClientEarth (No.3) [2018] EWHC 398 (Admin), Sentenza sui rimedi, §14

ClientEarth

ClientEarth (n.3): “liberty to apply”

“*Nelle particolari circostanze di questo caso, in cui abbiamo un ricorrente esperto, che finora ha avanzato solo quelle che sono rivendicazioni adeguatamente motivate, e che ha dimostrato sia un’elevata competenza, legale e tecnica, sia un atteggiamento responsabile nei confronti del contenzioso, è opportuno, a mio giudizio, concedere questa libertà estesa di applicazione. Riconosco che si tratta di uno strumento del tutto eccezionale per la Corte...*”

ClientEarth (No.3) [2018] EWHC 398 (Admin), Sentenza sui rimedi, §16

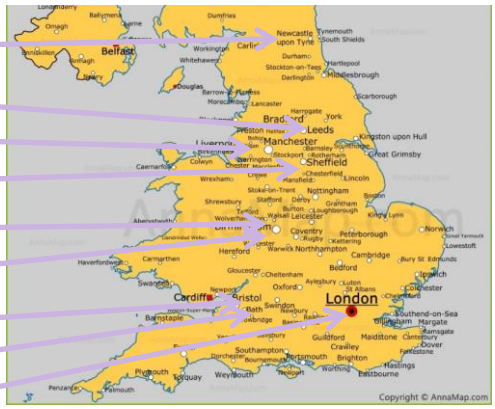
ClientEarth

Quali sono i risultati di tutte queste azioni legali?

ClientEarth

Zone ad aria pulita (CAZ) in tutto il Regno Unito

Newcastle
Leeds
Manchester
Sheffield
Bradford
Birmingham
Bristol
Bath
Londra



ClientEarth

MAYOR OF LONDON

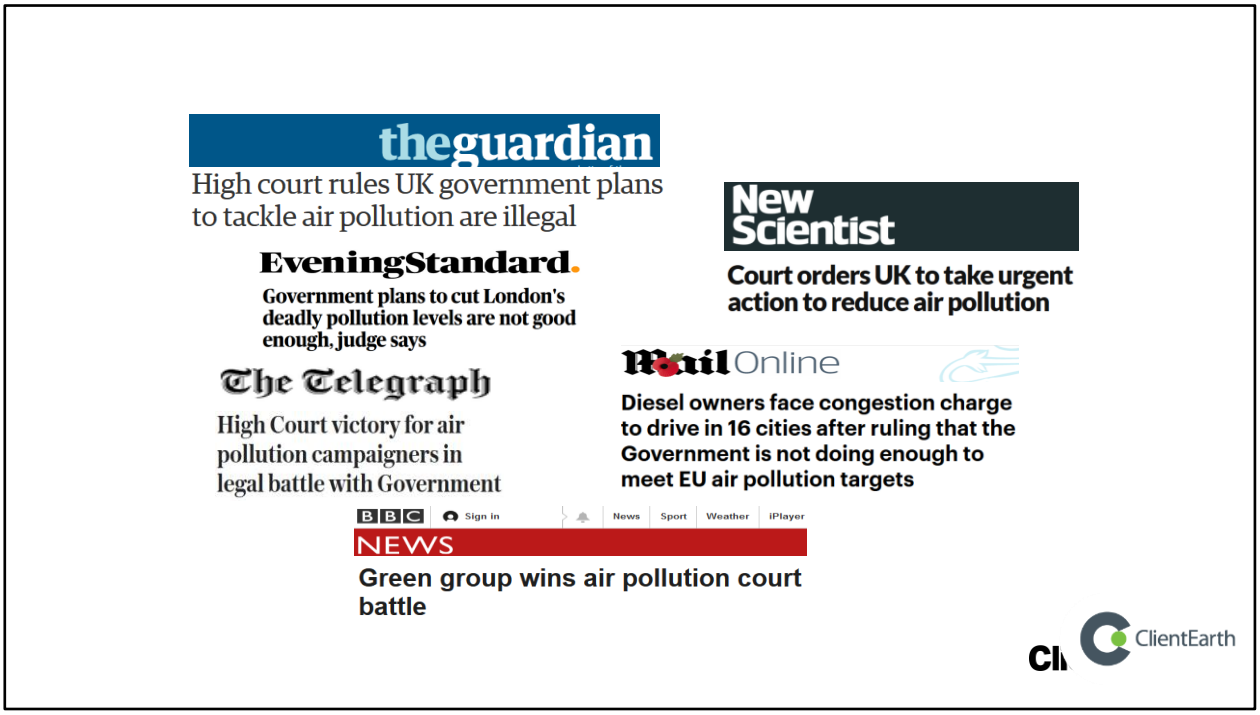
CENTRAL LONDON ULTRA LOW EMISSION ZONE – SIX MONTH REPORT

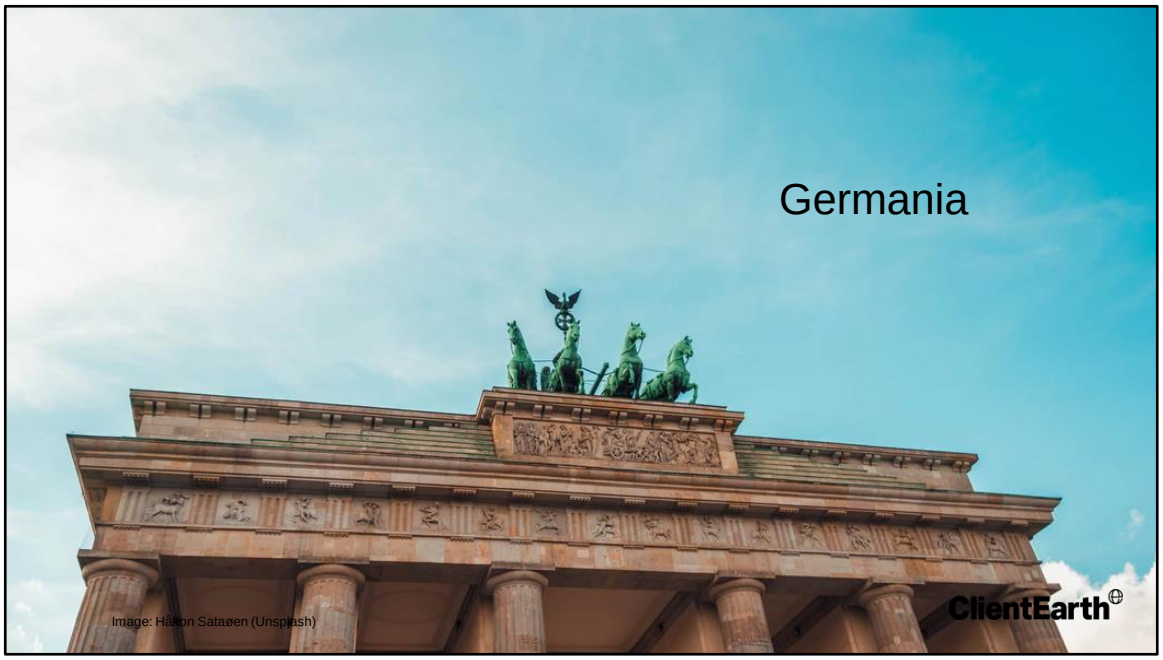
October 2019



Ultra Low Emission Zone (ULEZ) di Londra ha ridotto l'inquinamento da NO2 del 29% nei primi tre mesi di attuazione

ClientEarth


theguardian
High court rules UK government plans to tackle air pollution are illegal
EveningStandard.
Government plans to cut London's deadly pollution levels are not good enough, judge says
The Telegraph
High Court victory for air pollution campaigners in legal battle with Government
New Scientist
Court orders UK to take urgent action to reduce air pollution
MailOnline
Diesel owners face congestion charge to drive in 16 cities after ruling that the Government is not doing enough to meet EU air pollution targets
BBC
Sign in
News
Sport
Weather
iPlayer
NEWS
Green group wins air pollution court battle
ClientEarth


Germania
Image: Håkon Sataøen (Unsplash)
ClientEarth


Düsseldorf, settembre 2016
Gilt für Diesel
Image: Nokidoc
ClientEarth


Monaco di Baviera, febbraio 2017
Gilt für Diesel
Image: Robert Mehlan (Flickr)
ClientEarth


Stoccarda, settembre 2017
Gilt für Diesel
Mercedes-Benz Museum
Image: gotoolephoto (flickr)
ClientEarth



Pressione politica per fermare le sentenze dei tribunali

Il governo federale farà "*tutto ciò che è in suo potere per assicurarsi che non ci saranno divieti*" di circolazione dei veicoli diesel.

Angela Merkel, Cancelliera federale,
5 settembre 2017

ClientEarth


Tribunale Amministrativo Federale, Lipsia, febbraio 2018
ClientEarth



Azioni legali in 38 città

Effetto domino

- Azioni legali rivolte a 38 città
- Ordini del tribunale di limitare il diesel in 12 città

ClientEarth

12 città costrette a introdurre restrizioni sui veicoli diesel: Aquisgrana, Berlino, Bonn, Colonia, Darmstadt, Dusseldorf, Essen, Francoforte, Gelsenkirchen, Amburgo, Monaco e Reutlingen.

Impatti

- Richiamo di 5,3 milioni di auto diesel per effettuare aggiornamenti software per ridurre le emissioni
- 2 miliardi di euro di finanziamenti per l'aria pulita
- I livelli di inquinamento si sono ridotti del doppio nelle città dove ci sono procedimenti giudiziari

ClientEarth

Solo tra il 2018 e il 2019, i livelli di biossido di azoto (NO2) si sono ridotti in media di 4,2 µg/m³ nelle città in cui è stato avviato un contenzioso sulla qualità dell'aria. Nel frattempo, nelle città in cui non è stata intrapresa alcuna azione legale, tale riduzione media è di soli 2,1 µg/m³.

The New York Times

Germany's Car Capital Reels As Court Allows Ban on Cars

By KATRIN BENNHOLD

STUTTGART, Germany — The star of Daimler shines bright over Stuttgart. The giant illuminated emblem of its most famous car, the Mercedes, towers above the main train station, greeting visitors. It is visible for miles.

"As soon as you arrive," said Manfred Niess, a retired teacher and local environmental activist, "you know who rules here."

Now, though, Daimler and other automakers in Stuttgart are facing a startling new reality: It may soon be illegal for some to drive a Mercedes in this city, where the local soccer club plays in the Mercedes-Benz stadium.

On Tuesday, a German court ruled that Stuttgart, one of the country's most polluted cities, can ban diesel cars from driving in downtown areas to improve air quality. The ruling could ultimately lead to bans in a host of cities in Germany, a country with millions of diesel cars on the streets. Unlike in the United States, where diesel cars are the exception, in Germany roughly one in three passenger vehicles runs on diesel.

"It is the latest wake-up call for the German auto industry and German politicians," said

Continued on Page A6

THE WALL STREET JOURNAL.

Germany Paves Way for Diesel Ban, Dealing Blow to Auto Makers

Court allows major German cities to ban older diesel vehicles



Bloomberg

How a German Court Case Could Accelerate Diesel's End

The Washington Post

Germans love their cars. They also love the environment. A diesel ban is forcing them to choose.

The Diesel Delusion

Court Ruling Could Change Future of Mobility in Germany

ClientEarth



- Some of the worst air pollution in the world
- Some of the most ineffective air quality plans
- Very serious barriers to access to justice for citizens

Ostacoli procedurali nelle leggi nazionali...

- In Polonia, i piani per la qualità dell'aria non sono decisioni amministrative, ma leggi locali soggette alla *lex specialis* per la legittimazione ad agire
- In Bulgaria, i piani per la qualità dell'aria sono atti amministrativi interni
- In entrambi i paesi, non esiste una via diretta per contestare i piani: i ricorrenti devono dimostrare la violazione di un interesse legale individuale, concreto ed effettivo

ClientEarth

...e barriere davanti ai tribunali nazionali

- Il Tribunale amministrativo supremo polacco ha respinto un caso in Slesia (fascicolo n. II OSK 3218/17, 23 gennaio 2018)
- La Corte amministrativa suprema bulgara ha respinto i casi in Sofia (sentenza n. 13138/2017) e Plovdiv (sentenza n. 16049/2018).
- Entrambi i tribunali si sono rifiutati di:
  - interpretare/disapplicare il diritto nazionale in linea con il diritto dell'UE
  - inviare una domanda preliminare alla Corte di Giustizia UE

ClientEarth

Follow-up

- Comunicazioni al Comitato di conformità alla convenzione di Aarhus relative agli ostacoli all'accesso alla giustizia in Polonia (comunicazione ACCC/C/2016/151) e in Bulgaria (comunicazione ACCC/C/2018/161)
- Denunce alla Commissione UE per chiedere l'avvio di procedure d'infrazione contro la Bulgaria e la Polonia

ClientEarth

Procedure di infrazione avviate nel maggio 2020

Accesso alla giustizia in materia ambientale: la Commissione invita la BULGARIA e la POLONIA a rimuovere gli ostacoli all'accesso alla giustizia per i cittadini e le organizzazioni ambientaliste in relazione ai piani per la qualità dell'aria

La Commissione esorta la **Bulgaria** e la **Polonia** a rimuovere gli ostacoli all'accesso alla giustizia in relazione ai piani per la qualità dell'aria. Nessuno dei due paesi ha garantito che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate dal superamento dei limiti di inquinamento atmosferico di cui alla direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, possano adire i tribunali nazionali. Attualmente le organizzazioni per la tutela

ClientEarth

Conclusioni

- Norme UE sulla qualità dell'aria sono chiare e vincolanti, ma ci sono ancora violazioni diffuse molti anni dopo l'entrata in vigore
- Azioni legali da parte di singoli individui e associazioni sono un fattore chiave per garantire politiche adeguate per combattere l'inquinamento
- I giudici nazionali hanno un ruolo chiave da svolgere per fornire una tutela giurisdizionale efficace della salute umana e dell'ambiente

ClientEarth

Grazie!

Ugo Taddei
Direttore Natura e Salute
ClientEarth
utaddei@clientearth.org
t. +32 (0)2 808 4323
Twitter: @UgoClientEarth

www.clientearth.org
@ClientEarth

ClientEarth

Domande?



ClientEarth