Caso di studio sull'accesso alla giustizia di individui e associazioni in questioni relative alla qualità dell'aria e sulle principali disposizioni della Direttiva sulla qualità dell'aria

Fatti

a. Livelli di inquinamento atmosferico

Oilville, la capitale di Smogland, è caratterizzata da persistenti e significativi problemi di inquinamento atmosferico. In particolare, secondo i rapporti ufficiali:

- I livelli di particolato (PM_{10}) hanno continuamente superato il valore limite giornaliero (50 µg/m^3, da non superare più di 35 volte l'anno civile) dalla data di entrata in vigore nel 2005. Secondo i dati ufficiali più aggiornati, nel 2019 ci sono stati 110 giorni con livelli di PM_{10} superiori al valore limite giornaliero.
- I livelli di particolato fine ($PM_{2,5}$) hanno continuamente superato il valore limite medio annuo (25 µg/m^3) dalla data di entrata in vigore nel 2015. Secondo i dati ufficiali più aggiornati, nel 2019, le concentrazioni medie annue di $PM_{2,5}$ sono state 28 µg/m^3.

In base all'ultimo rapporto pubblicato dall'Agenzia Nazionale per l'Ambiente, le due principali fonti di emissioni di PM_{10} e $PM_{2,5}$ a Oilville sono la combustione di legna per riscaldamento domestico e le emissioni da traffico, in particolare veicoli diesel venduti prima del 1° gennaio 2011 (Euro 0, Euro 1, Euro 2, Euro 3 e Euro 4).

Il rapporto ha anche valutato che nel 2019 una stima di 1.400 decessi prematuri a Oilville è attribuibile all'esposizione a $PM_{2,5}$.

b. Piano di qualità dell'aria

Nel gennaio 2021, l'assessore alla salute e ambiente di Oilville ha pubblicato il documento "Piano di qualità dell'aria per Oilville". Il documento delinea un elenco di 20 interventi strategici. Il provvedimento di punta mira a ridurre le emissioni da traffico introducendo una zona a basse emissioni che procederà a vietare gradualmente l'utilizzo dei veicoli diesel più inquinanti. Il primo passo è l'introduzione di divieti per veicoli diesel Euro 0 a partire dal 1° novembre 2021. Ogni due anni le restrizioni verranno estese a veicoli più recenti: i diesel Euro 1 nel 2023 e i diesel Euro 2 nel 2025. Le autorità di Oilville svolgeranno anche una campagna di sensibilizzazione per chiedere alle famiglie di ridurre la temperatura del riscaldamento domestico, soprattutto durante i giorni con alte concentrazioni di particolato. Il piano contiene anche un impegno a discutere con il governo centrale di Smogland per richiedere l'adozione di finanziamenti per aiutare le famiglie a sostituire gli impianti di riscaldamento e attuare ristrutturazioni per migliorare la classe energetica delle case.

Secondo il rapporto tecnico che accompagna il Piano di qualità dell'aria, gli impatti

saranno i seguenti:

- il numero di giorni di superamento del valore limite PM_{10} scenderà da 110 nel 2019 a 85 giorni nel 2025
- il rispetto del valore limite per $PM_{2,5}$ sarà raggiunto entro il 2025.

Infine, il Piano spiega che nel gennaio 2025 le autorità effettueranno una valutazione degli impatti del Piano. Se ritenuto opportuno, le autorità adatteranno le misure di Piano per il periodo 2025-2030.

c. Società civile e campagne su qualità dell'aria

Nel corso del 2020, l'associazione no-profit locale "Aria Pulita", in collaborazione con il dipartimento di scienze dell'Università di Oilville ed il Centro Nazionale di Ricerca Atmosferica, ha condotto un progetto di ricerca scientifica cittadino. In particolare, l'associazione ha coinvolto 1.000 residenti di Oilville, a cui sono stati distribuiti dei sensori di inquinamento atmosferico a basso costo per effettuare misurazioni di biossido d'azoto (NO_2) per un anno intero (da gennaio a dicembre 2020). Il NO_2 è un gas irritante, emesso in prevalenza da veicoli diesel. I residenti hanno misurato le concentrazioni davanti alle rispettive abitazioni. Alcuni sensori sono stati posti presso alcune scuole e asili della città.

L'Università di Oilville e il Centro Nazionale di Ricerca Atmosferica hanno utilizzato i dati raccolti attraverso i sensori a basso costo per pubblicare una mappa della distribuzione dell'inquinamento da NO_2 a Oilville. In base ai risultati delle misurazioni e la mappa, i livelli di NO_2 in alcune parti della città sono significativamente più alti di quelli registrati nelle centraline di monitoraggio ufficiali. In particolare, le abitazioni e scuole in prossimità della Tangenziale hanno registrato livelli di NO_2 fino a 89 $\mu g/m^3$ (ben al di sopra del valore limite di 40 $\mu g/m^3$). Tuttavia, non esiste nessuna centralina di monitoraggio ufficiale sulla Tangenziale. Il valore più alto registrato dalla rete di centraline ufficiali si trova alla stazione Parco della Vittoria (33 $\mu g/m^3$). Tale valore è ben al di sotto del valore limite.

d. Ricorso al TAR da parte dell'ONG Aria Pulita e di un cittadino

La ONG "Aria Pulita" insieme ad un cittadino che abita in una delle abitazioni sulla Tangenziale e soffre di asma, decidono di rivolgersi al tribunale amministrativo di Oilville per chiedere la revisione del piano di qualità dell'aria adottato nel gennaio 2021.

Tale Piano non è adeguato a rispettare i requisiti della Direttiva. Il Piano introduce soltanto alcune misure vaghe che, se effettivamente attuate, non saranno sufficienti a raggiungere il rispetto con i valori limite neppure nel 2025. I ricorrenti chiedono pertanto l'introduzione di misure urgenti che possano migliorare la qualità dell'aria a Oilville nel più breve tempo possibile. In particolare, chiedono l'introduzione di una zona a basse emissioni per vietare i veicoli diesel senza filtri anti-particolato (cioè tutti i veicoli diesel Euro 4 o più vecchi, venduti prima del 1° gennaio 2011).

I ricorrenti chiedono, inoltre, la revisione dell'ubicazione delle centraline di misurazione. In particolare, chiedono alle autorità di installare una stazione di monitoraggio nelle zone dove si registrano le concentrazioni più alte di NO_2 sulla Tangenziale.

e. Replica delle autorità di Oilville

Le autorità si difendono in primo luogo sostenendo che il ricorso non è ammissibile. Secondo il Codice Processuale nazionale applicabile in Smogland, i ricorrenti devono dimostrare un interesse diretto e specifico. Tuttavia, i piani di qualità dell'aria sono atti che sono principalmente diretti soltanto all'autorità responsabile per l'attuazione. L'associazione Aria Pulita e il cittadino ricorrenti non hanno un interesse sufficiente per contestare il Piano.

In secondo luogo, le autorità ricordano che hanno già adottato un Piano di qualità dell'aria nel gennaio 2021, che contiene un lungo elenco di 20 misure per combattere lo smog, incluse misure per combattere l'inquinamento da traffico. La decisione sulle misure da attuare è riservata alla discrezionalità amministrativa. In base al principio di separazione dei poteri, il TAR non può ordinare l'adozione di misure (quali un divieto sui veicoli Euro 4), in quanto tale decisione ha impatti socio-economici particolarmente rilevanti.

Le autorità contestano anche gli argomenti dei ricorrenti relativi alle centraline di monitoraggio. Le scelte sull'ubicazione delle centraline sono altamente tecniche e, in quanto tali, sono riservate all'amministrazione. Normali cittadini e giudici non hanno le capacità tecniche per poter individuare la posizione ottimale. La campagna di misurazione svolta dall'associazione Aria Pulita non è affidabile, in quanto si basa su dei sensori a basso costo. Le uniche misurazioni affidabili sono quelle svolte dalle autorità con le centraline ufficiali.

*****