Domande da considerare per il caso di studio

A. Legittimazione ad agire

1. Ritenete che cittadini e associazioni ambientaliste hanno legittimazione ad agire per chiedere l'applicazione della Direttiva sulla qualità dell'aria a Oilville?

Risposta indicativa:

La Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria non contiene alcuna disposizione espressa sull'accesso alla giustizia. Tuttavia, esistono varie norme di diritto UE e consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia UE secondo cui le persone fisiche e associazioni hanno legittimazione ad agire per chiedere l'applicazione delle disposizioni della Direttiva.

2. Esistono norme di diritto UE e giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in materia di accesso alla giustizia che devono essere prese in considerazione nella presente causa?

Risposta indicativa:

L'Articolo 9, comma 3, della Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale («convenzione di Aarhus») dispone che ciascuna Parte della Convenzione (inclusa l'Italia, gli altri Stati UE e l'UE collettivamente) provveda affinché: "*i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale*".

Esistono inoltre varie sentenze della Corte di Giustizia UE che hanno statuito che individui e associazioni interessati dal superamento dei valori limite hanno legittimazione ad agire per chiedere l'adozione di piani di qualità dell'aria conformi alle disposizioni della Direttiva. Si veda:

- Corte Giustizia UE, Causa C-237/07 *Janecek*:
    - "*[...] 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]
- Corte Giustizia UE, Causa C-404/13 *ClientEarth*:

- "*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]

La Corte di Giustizia UE ha inoltre chiarito che la legittimazione ad agire si estende anche alle disposizioni relative alle stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria, nella Causa C-723/17 *Careynest*:

- 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].

3. Qualora sussista un conflitto tra le norme processuali nazionali e le norme UE, qual è il ruolo del giudice nazionale?

Risposta indicativa:

In base al principio del primato (chiamato anche «preminenza») del diritto dell'UE, ove insorga un conflitto tra un aspetto del diritto dell'UE e un aspetto della legge di uno Stato membro (diritto nazionale), il diritto dell'UE prevale. Tale principio è stato confermato da costante giurisprudenza della Corte di Giustizia UE a partire dalla celebre sentenza Costa contro ENEL (causa 6/64). Il principio è stato recentemente riaffermato anche nell'ambito di contenzioso relativo alla Direttiva sulla qualità dell'aria. In particolare, si veda Causa C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe*:

"*spetta al giudice nazionale, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'ambiente dell'Unione, interpretare il proprio diritto nazionale in un modo che sia il più conforme possibile sia agli obiettivi dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della Convenzione di Aarhus, sia agli obiettivi di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punti 50 e 51)*" [para. 39].

B. Merito

4. Il giudice amministrativo di Oilville ha il potere di controllare la discrezionalità delle autorità competenti per quanto riguarda il contenuto del Piano di qualità dell'aria e il sindacato sulla scelta delle misure ritenute adeguate per combattere l'inquinamento?

Risposta indicativa:

L'articolo 23 della Direttiva sulla qualità dell'aria richiede che i piani di qualità dell'aria contengano le misure necessarie per garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile.

Costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE ha chiarito che gli articoli 13 e 23 della Direttiva fissano un obbligo di risultato. Sebbene esista un margine di discrezionalità, la Corte di Giustizia UE ha chiarito che esistono limiti a tale discrezionalità e che il giudice nazionale ha il potere di effettuare un sindacato di merito sul contenuto dei piani di qualità dell'aria. Si veda:

- Corte Giustizia UE, Causa C-237/07 *Janecek*:
    - "*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].
- Corte Giustizia UE, Causa C-404/13 *ClientEarth*:
    - "*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].
- Corte Giustizia UE, Causa C-723/17 *Craeynest*:
    - "*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 Corte di Giustizia UE ha chiarito che le decisioni amministrative adottate in attuazione della Direttiva sulla qualità dell'aria sono sottoposte a un controllo giurisdizionale intenso, dal momento che tale direttiva protegge alcuni 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].

- Corte di Giustizia UE, Causa C-644/18 - *Commissione contro Italia*:
  - ""*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]
  - "*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]

5. Le autorità sono obbligate a installare ulteriori stazioni di monitoraggio a Oilville? I ricorrenti possono contestare i risultati delle centraline ufficiali sulla base della campagna di misurazione svolta con sensori a basso costo e le mappe di inquinamento NO2 pubblicate dall'Università?

Risposta indicativa:

La Direttiva sulla qualità dell'aria obbliga le autorità competenti a installare i punti di campionamento in modo che essi forniscano informazioni sull'inquinamento delle aree più inquinate. Nella sentenza nella Causa C-723/17 *Craeynest*, la Corte Giustizia UE ha statuito che, ove necessario, il giudice nazionale ha il potere di ordinare l'installazione di punti di campionamento aggiuntivi. La decisione sulla installazione dei punti di campionamento deve basarsi su tutti gli elementi scientifici a disposizione. I ricorrenti sono autorizzati a produrre prove a sostegno della loro domanda. Si veda la sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Causa C-723/17, *Craeynest*:

- "*le 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'Avvocato Generale 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

C. Tutela giurisdizionale efficace

6. Qual è il ruolo di un tribunale nazionale quando constata che un piano per la qualità dell'aria non è conforme ai requisiti della direttiva sulla qualità dell'aria? Deve semplicemente annullare il piano di qualità dell'aria o anche emettere un'ingiunzione all'autorità competente? Può il tribunale ordinare l'adozione di misure specifiche di riduzione dell'inquinamento atmosferico?

Risposta indicativa:

In mancanza di armonizzazione dei meccanismi nazionali di tutela giurisdizionale, le modalità della loro attuazione rientrano nella competenza dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio di autonomia processuale di questi ultimi. Nondimeno, tali modalità devono soddisfare la doppia condizione di non essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe soggette al diritto nazionale (principio di equivalenza) e di non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

È importante, tuttavia, sottolineare che in materia sussiste il diritto fondamentale garantito dall'ordinamento UE a ottenere una tutela giurisdizionale effettiva (si veda: 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).

Inoltre, la Corte di Giustizia UE ha pronunciato una serie di sentenze in materia di Direttiva sulla qualità dell'aria chiarendo che i giudici nazionali devono essere in grado di offrire rimedi efficaci per la protezione del diritto ad un'aria sana. Si veda sul punto:

- Corte Giustizia UE, Causa C-404/13 *ClientEarth*:
    - "*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].
- Corte di Giustizia UE, Causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*:
    - "*A tale proposito, si deve osservare, in primo luogo, che, in mancanza di armonizzazione dei meccanismi nazionali di esecuzione forzata, le modalità della loro attuazione rientrano nella competenza dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio di autonomia processuale di questi ultimi. Nondimeno, tali modalità devono soddisfare la doppia condizione di non essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe soggette al diritto nazionale (principio di equivalenza) e di non rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 26 giugno 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punto 46 e giurisprudenza ivi citata)*" [punto 33]
    - "*In secondo luogo, occorre rammentare che gli Stati membri, quando attuano il diritto dell'Unione, sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47, primo comma, della Carta (sentenza del 29 luglio 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punto 69), che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Nel caso di azioni per il rispetto del diritto ambientale, in particolare su iniziativa di associazioni di tutela ambientale come nel procedimento principale, tale diritto ad un ricorso effettivo è parimenti sancito dall'articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus.*" [punto 34]

- "*Il diritto a un ricorso effettivo è tanto più importante in quanto, nel settore disciplinato dalla direttiva 2008/50, la mancata adozione delle misure da quest'ultima richieste metterebbe in pericolo la salute delle persone*" [punto 38]
- "*spetta a detto giudice verificare, prendendo in considerazione l'intero diritto nazionale e applicando le modalità interpretative da esso riconosciute, 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, come, in particolare, penalità di importo elevato, ripetute a breve scadenza, e il cui pagamento non vada alla fine a vantaggio del bilancio da cui provengono*" [punto 40]

7. Esistono strumenti che potrebbero essere utilizzati per assicurare l'esecuzione della sentenza, qualora le autorità si rifiutino di conformarsi al provvedimento?

Risposta indicativa:

La questione è diretta a sollecitare una discussione su quali strumenti esistono in base al diritto nazionale.