

Dal mancato rispetto delle politiche europee per la qualità dell'aria ai diritti delle generazioni future: come conciliare salute, economia e ambiente?*

[Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza del
10 novembre 2020, Commissione v. Italia, C-644/18]

Lucia Busatta**

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contesto della (attesa) condanna dell'Italia. – 2. Il quadro normativo di riferimento e i motivi della procedura d'infrazione. – 3. L'argomento socio-economico: quando salute, economia e ambiente sembrano non andare nella stessa direzione. – 4. Quali prospettive future, nel solco della solidarietà?

ABSTRACT:

Il contributo offre alcuni spunti di riflessione a margine della sentenza C-644/18, Commissione v. Italia, 10 novembre 2020. La pronuncia ha origine nell'ambito di un procedimento di infrazione a carico dell'Italia per il mancato rispetto, perpetuato nel tempo, dei valori soglia indicati nella direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria. Gli argomenti utilizzati dalla difesa italiana offrono alcuni interessanti spunti, sia sulle implicazioni delle politiche ambientali europee, sia sulla necessità di bilanciare gli investimenti necessari con le esigenze socio-economiche dello Stato. L'attuale contesto pandemico e i programmi per la ripresa attualmente in fase di definizione consentono infine di aprire alcune considerazioni sui diritti delle generazioni future.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Dottoressa di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei, Università di Trento e Docente a contratto, Università di Padova; lucia.busatta@unitn.it.

The essay offers some food for thought departing from the judgment C-644/18, Commission v. Italy, of 10th November 2020. The ruling originates in the context of an infringement procedure against Italy for the enduring non-compliance with the threshold values prescribed by Directive 2008/50/EC on air quality. The points raised by Italy offer some interesting insights, both on the implications of European environmental policies, and on the need to balance the necessary investments with the socio-economic needs of the state. The current pandemic context and the recovery programs, which is going to be defined, lead to some considerations on the rights of future generations.

1. Introduzione: il contesto della (attesa) condanna dell'Italia

Con la sentenza del 10 novembre 2020¹, la Grande Camera della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nell'ambito di una procedura di infrazione attivata dalla Commissione europea ai sensi degli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. L'Italia, secondo quanto indicato dalla Commissione e accertato dai giudici di Lussemburgo, sarebbe responsabile di una violazione sistematica e continuata di alcune delle norme europee sulla qualità dell'aria², in particolare per aver superato ripetutamente i valori limite di concentrazione giornalieri e annuali per il PM10 presente nell'aria e per non aver adottato tempestive e idonee misure volte a contenere e rimuovere detta violazione³.

La vicenda da cui trae origine la pronuncia qui in commento è, con ogni probabilità, nota anzi tutto poiché la condanna ricevuta dai giudici europei ha trovato una discreta eco nella stampa nazionale, nonostante nell'ultimo anno l'informazione abbia inevitabilmente dedicato attenzione in via quasi esclusiva alle questioni attinenti alla pandemia. In secondo luogo, poi, le misure che il nostro ordinamento, insieme a tutti gli altri Stati membri europei è tenuto ad adottare per limitare le concentrazioni di polveri sottili nell'atmosfera e per contribuire al miglioramento delle condizioni di qualità dell'aria nel territorio dell'Unione sono quelle con le quali, ormai da alcuni anni, siamo tutti abituati a confrontarci nella quotidianità, in particolar modo nei mesi invernali: si ponga pensiero ai limiti stabiliti nelle ordinanze comunali c.d. anti-smog rispetto alla circolazione dei veicoli o agli orari

¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C-644/18, *Commissione v. Italia*, 10 novembre 2020, ECLI:EU:C:2020:895.

² In particolare, degli artt. 13, par. 1, e 23, par. 1, della 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.

³ Il tema delle norme europee per la qualità dell'aria è già stato approfondito in altra sede, con particolare riguardo alla procedura d'infrazione che nel 2018 ha portato alla condanna della Polonia, C-336/16, *Commissione v. Polonia*, 22 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:94. Per un inquadramento di alcune delle problematiche sollevate da quella controversia e parzialmente valide anche nella sentenza in commento, cfr. L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria e le sfide di un concetto polisemico di salute*, in *Corti Supreme e Salute*, 2018, n. 3, pp. 501 ss. Per le definizioni di sostanze inquinanti ai fini della direttiva europea e di particolato atmosferico cfr. in particolare *sub* note 3 e 17.

del riscaldamento domestico invernale. Peraltro, la pronuncia (e la relativa condanna) era attesa, dal momento che la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia era stata attivata con lettera di messa in mora l'11 luglio 2014⁴.

La questione affrontata dalla Corte è importante e merita attenzione per una pluralità di ragioni. Anzi tutto, il tema al centro della procedura di infrazione a carico dell'Italia è quello relativo alla lotta ai cambiamenti climatici, che si traduce nell'ordinamento dell'Unione nell'adozione delle misure per il miglioramento della qualità dell'aria. Il tema ambientale è da tempo al centro delle politiche pubbliche, a livello europeo, ma occupa una posizione preminente anche nel contesto internazionale e nelle politiche nazionali⁵.

In secondo luogo, la questione è d'interesse per il giurista poiché, come vedremo meglio, il rispetto delle norme europee sulla qualità dell'aria non è un obiettivo che gli Stati membri riescono (e sono riusciti negli anni scorsi) facilmente a rispettare, tanto che questa non è la prima decisione con cui la Corte accoglie un ricorso del genere presentato dalla Commissione contro uno Stato membro⁶, né sarà l'ultima, dal momento che ad oggi risultano aperte altre procedure analoghe nei confronti sia dell'Italia che di altri Stati membri. Per alcune di queste procedure, poi, è già stato presentato il relativo ricorso e si attende, dunque, la pronuncia da parte della Corte⁷.

I motivi di difesa avanzati dalla Repubblica italiana, inoltre, presentano alcuni tratti interessanti, sebbene ampiamente prevedibili. In modo parzialmente simile a quanto accaduto nel precedente che vide la condanna nei confronti della Polonia, infatti, le autorità italiane adducono numerosi elementi a propria giustificazione. Tra questi, come vedremo, non manca quello inerente l'esigenza pubblica di bilanciare le decisioni per la protezione della qualità dell'aria con le ragioni dell'economia e della salvaguardia di un equilibrio socio-economico sostenibile.

Infine, le tematiche affrontate dalla Corte di Giustizia costituiscono un significativo paradigma delle più urgenti sfide che gli ordinamenti europei, non senza un adeguato spirito di solidarietà, sono chiamati ora ad affrontare, nell'ottica della ripresa economica post-pandemica e al fine di contribuire, uniti, a gettare le basi per un futuro europeo più sostenibile⁸.

⁴ C-644/18, *Commissione v. Italia*, par. 17.

⁵ Per una panoramica delle politiche ambientali europee v. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *federalismi.it*, 2020, n. 7, pp. 92 ss.

⁶ Quali precedenti, sono da ricordare, oltre alla già citata sentenza C-336/16, *Commissione v. Polonia*, anche C-488/15, *Commissione v. Bulgaria*, 5 aprile 2017, ECLI:EU:C:2017:267 e la più recente C-638/18, *Commissione v. Romania*, 30 aprile 2020, ECLI:EU:C:2020:334.

⁷ Fra i ricorsi, cfr. ad esempio, C-573/19, *Commissione v. Italia*, depositato il 23 agosto 2019; C-125/20, *Commissione v. Spagna*, ricorso proposto il 4 marzo 2020 (superamento valori di biossido di azoto nell'aria).

⁸ Può apparire pleonastico, sebbene non possa essere tralasciato, il richiamo all'emergente concetto di transizione ecologica, che ha già fatto capolino anche all'interno delle nostre istituzioni.

In senso lato, si potrebbe pure osservare come la Corte di Giustizia, pur pronunciandosi nell'ambito di una procedura di infrazione i cui elementi fattuali in contestazione risalgono a oltre un decennio fa, nel pieno dell'emergenza pandemica intervenga su un tema decisamente caldo. La coincidenza temporale tra la decisione della Corte e le contingenze dell'emergenza sanitaria ci ricordano che la c.d. questione ambientale preme e che, non a caso, è già presente nell'agenda politica delle istituzioni europee e degli Stati membri e, quasi certamente, sarà il fulcro di molte delle decisioni pubbliche del futuro che ci attende.

2. Il quadro normativo di riferimento e i motivi della procedura d'infrazione

Le direttive europee sulla qualità dell'aria⁹ impongono agli Stati membri di adottare alcune misure volte a ridurre le emissioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera e, per quanto qui d'interesse, prevedono che, in caso di sfioramento dei valori limite fissati negli atti normativi europei, spetti agli Stati l'adozione di misure adeguate per far sì che il livello di inquinanti presenti nell'aria rientri al di sotto delle soglie previste nel più breve tempo possibile. Come si è già avuto modo di ricordare in altra sede¹⁰, le norme europee a tutela della qualità dell'aria si prefiggono lo scopo di promuovere un miglioramento delle condizioni ambientali, anche per prevenire o contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici. Tali finalità si intrecciano con altri obiettivi delle istituzioni europee, fra i quali la promozione di una migliore qualità della vita, la protezione della salute umana e l'incentivo ad un più diffuso impiego delle energie c.d. pulite o rinnovabili. Si tratta di tematiche che, non soltanto sono al centro delle norme di diritto derivato ora in parola, ma che pro- manano anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹¹.

In effetti, la direttiva 2008/50/CE, al centro della sentenza in commento, va collocata nel contesto del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente che, come ricordato dal primo considerando della direttiva del 2008, «sancisce la necessità di ridurre l'inquinamento a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana, con particolare riferimento alle popolazioni sensibili, e per l'ambiente nel suo complesso, di migliorare le attività di monitoraggio e valutazione della qualità dell'aria, compresa la deposizione degli inquinanti, e di informare il pubblico»¹². Come si desume dall'articolo

⁹ Si tratta della 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, e della Direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente.

¹⁰ L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria e le sfide di un concetto polisemico di salute*, cit.

¹¹ Cfr. Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 35, Protezione della salute; art. 37, Tutela dell'ambiente.

¹² Direttiva 2008/50, considerando 1. Il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente è contenuto nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato

1 dell'atto normativo, la direttiva si prefigge lo scopo di definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria per «evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso». Tale finalità viene raggiunta per mezzo di quelli che potrebbero essere definiti come obiettivi funzionali (o secondari rispetto all'obiettivo principale appena enunciato), che consistono nella valutazione della qualità dell'aria degli Stati membri secondo metodi comuni, nel relativo monitoraggio (n. 3), nel garantire che le informazioni sulla qualità dell'aria siano messe a disposizione del pubblico (n. 4) e nel promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati nella lotta all'inquinamento.

Le previsioni della Direttiva si articolano, poi, essenzialmente in quattro parti. La prima è dedicata alla definizione delle misure per la valutazione della qualità dell'aria (Capo II), cui seguono le norme sulla relativa gestione (Capo III), fra le quali possiamo trovare le indicazioni circa i valori limite e le conseguenze in caso di sfioramento di dette soglie (art. 13). Vi sono, infine, due capi dedicati rispettivamente ai piani, ossia all'insieme di misure che gli Stati membri sono tenuti ad adottare per conformarsi alle indicazioni europee (Capo IV), e alle informazioni e alla comunicazione dei dati (Capo V). Anche se quest'ultima parte non sarà oggetto di approfondimento in queste pagine, bisogna subito rimarcare come sia di centrale importanza per l'effettività delle misure ambientali europee, dal momento che le procedure d'infrazione che possono essere attivate dalla Commissione si basano essenzialmente sui dati raccolti e comunicati da parte dei singoli Stati membri, sulla base delle indicazioni contenute nella direttiva stessa e nei suoi allegati¹³. Sebbene possa apparire scontato, il punto non è di secondaria importanza, se si pensa alle questioni che proprio la comunicazione dei dati dalle periferie al centro sta sollevando nel contesto pandemico e se si pone mente al fatto che, nella precedente sentenza resa nei confronti della Polonia, la difesa dello Stato contestò proprio la corretta lettura dei dati, da essa stessa inviati¹⁴.

Due sono i perni attorno ai quali ruota la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nei confronti dell'Italia, per la violazione della Direttiva europea sulla qualità dell'aria. Le istituzioni europee ritengono il nostro Paese inadempiente quanto al rispetto delle disposizioni sul divieto di superamento dei valori limite (prima questione) e quanto all'obbligo di adottare le misure necessarie ad assicurare che detto superamento sia quanto più breve possibile (seconda questione).

delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" – Sesto programma di azione per l'ambiente – COM/2001/0031 def., del 24 gennaio 2001, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52001DC0031>. A tale atto ha fatto seguito la Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, OJ L 242, 10.9.2002, p. 1–15. A riguardo cfr. L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria*, cit., 507.

¹³ Il punto merita attenzione sia perché, ovviamente, se ne desume che la trasparenza e la correttezza nella diffusione dei dati rappresentano non solo strumenti di funzionamento di questa porzione di diritto europeo, ma costituiscono la base della cooperazione tra gli Stati membri per il miglioramento complessivo della qualità dell'aria che è uno degli obiettivi stessi della Direttiva.

¹⁴ C-336/16, *Commissione v. Polonia*, par. 60.

Quanto al primo aspetto, la Commissione lamenta la violazione dell'art. 13, in combinato disposto con l'Allegato XI della Direttiva, recante la tabella con cui si fissano i valori limite. La norma prevede infatti che gli Stati membri si impegnino ad evitare che i livelli di sostanze inquinanti (biossido di zolfo, PM10, piombo e monossido di carbonio) non superino dette soglie. Ad avviso della Commissione, il nostro ordinamento avrebbe sistematicamente e continuativamente superato i valori limite giornalieri e annuali di concentrazioni di particolato atmosferico stabiliti. La difesa italiana, pur senza successo, insiste essenzialmente sulla dimostrazione dei lenti, ma progressivi risultati perseguiti: i dati sulla concentrazione dei livelli di sostanze inquinanti, ad un esame storico, dimostrerebbero una progressiva e costante riduzione. Si aggiunge, poi, che non tutti i fattori inquinanti rientrano nel controllo delle politiche statali, determinando quindi il venir meno del nesso di causalità tra la condotta negligente dello Stato e la violazione del diritto europeo¹⁵. In estrema sintesi, la Repubblica italiana sostiene che alcuni elementi – fra cui la conformazione orografica di determinate parti del territorio italiano, ma anche l'interferenza delle politiche europee sulle biomasse e sulla circolazione dei veicoli – sfuggano alla capacità di controllo degli Stati membri e debbano, quindi, essere soppesate ai fini della valutazione della responsabilità statale nell'adempiere il diritto europeo (paragrafi 41 e 42). A riguardo, la Corte si limita a rammentare l'oggettività del criterio di misurazione e che, in base alla direttiva, il mero superamento delle soglie indicate costituisca una violazione degli obblighi assunti dallo Stato, senza che vi sia alcuna necessità di indagarne le cause, endogene o esogene. La seconda questione è quella che offre maggior materiale per una riflessione critica sull'impatto di detta direttiva. Come si è già anticipato, la Commissione contestava all'Italia la mancata adozione di misure adeguate ad assicurare che il superamento dei valori limite fosse contenuto nel più breve tempo possibile¹⁶. In base a quanto previsto dalla direttiva, infatti, gli Stati membri predispongono i piani per la qualità dell'aria, con i quali introducono alcune misure mirate a ridurre le emissioni e a riportarle entro le soglie prefissate entro il più breve tempo possibile. A riguardo – e su questo punto si tornerà immediatamente – il nostro Paese si difende sostenendo che nella valutazione di tale infrazione andrebbero computate anche le esigenze di temperamento tra interessi pubblici e privati, nonché il principio di proporzionalità (par. 114).

A tali concetti l'Italia si richiama facendo valere le ragioni dell'economia e della produzione, oltre all'impossibilità di condizionare completamente i comportamenti dei privati. La Corte, tuttavia, non accoglie nemmeno tale argomento, sottolineando che i termini del

¹⁵ C-644/18, *Commissione v. Italia*, par. 35 ss.

¹⁶ La seconda censura riguarda, infatti, la violazione dell'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50/CE, da solo e in combinato disposto con l'allegato XV della stessa. In base a detto articolo, infatti, gli Stati membri devono predisporre i piani per la qualità dell'aria, mirati a conseguire l'obiettivo di rientrare entro le soglie previste dalla direttiva (art. 23, par. 1, comma 1). Inoltre, «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» (art. 23, par. 1, comma 2).

bilanciamento tra gli interessi indicati dalla difesa statale siano errati. I piani per la qualità dell'aria devono, infatti, mirare alla riduzione del rischio di inquinamento, obiettivo che va soppesato con i diversi interessi in gioco, ma che non può tradursi in una deroga generalizzata al rispetto delle soglie. Gli argomenti dedotti, in sintesi, non giustificano periodi di tempo lunghi per porre rimedio ai superamenti dei valori.

3. L'argomento socio-economico: quando salute, economia e ambiente sembrano non andare nella stessa direzione

La sentenza con la quale la Corte di Giustizia condanna l'Italia per il superamento dei valori limite di concentrazione di particolato atmosferico nell'aria, come si è già visto, era attesa. La relativa procedura d'infrazione era stata, infatti, aperta ormai da svariati anni ed è stata, poi, seguita, da un secondo richiamo. Peraltro, è consueto che ogni inverno – con la sola (parziale) eccezione dei mesi del 2020 caratterizzati dal c.d. *lockdown*¹⁷ – le soglie vengano superate in alcune specifiche zone del nostro Paese, tanto da costringere le autorità locali ad adottare provvedimenti per condizionare i comportamenti individuali e collettivi, con lo scopo di ridurre le emissioni nocive. L'esito della sentenza, sfavorevole per lo Stato italiano, dunque, non sorprende e, dal punto di vista della pronuncia e del rigore argomentativo che ha condotto i giudici di Lussemburgo a tali conclusioni, vi è poco da commentare.

Un punto che, tuttavia, merita interesse, come si è già anticipato, riguarda una delle argomentazioni portate dalla difesa italiana a giustificazione del superamento delle soglie e, di conseguenza, del mancato rispetto delle norme europee e che potrebbe essere sinteticamente rubricato come “argomento socio-economico”. A ben vedere, sebbene in termini parzialmente differenti, una questione simile era stata sollevata, infruttuosamente, in precedenza anche dalla Polonia e dalla Bulgaria, nelle controversie che portarono ad analoghe condanne.

Nel 2017, la difesa bulgara aveva cercato di attirare l'attenzione dei giudici di Lussemburgo sull'oggettiva difficoltà di ridurre le emissioni inquinanti a causa del riscaldamento domestico e del trasporto stradale: «il legno e il carbone sarebbero utilizzati in modo ingente per il riscaldamento nel periodo invernale, a causa delle difficoltà economiche di una parte considerevole della popolazione bulgara»¹⁸. Nella sentenza dell'anno successivo, resa nei

¹⁷ Cfr. quanto riportato nel dossier a cura del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, *Qualità dell'aria in Italia*, Edizione 2020, una cui sezione è dedicata a *Qualità dell'aria e lockdown* e riporta tutti i dati sulla concentrazione di sostanze inquinanti nell'aria, suddivise Regione per Regione. Il documento è disponibile all'indirizzo internet <https://www.snpambiente.it/2020/12/01/la-qualita-dellaria-in-italia-edizione-2020/>.

¹⁸ C-488/15, *Commissione v. Bulgaria*, par. 64.

confronti della Polonia, si legge che questo secondo Stato avrebbe avanzato una simile argomentazione, sostenendo che «le misure correttive da adottare avrebbero conseguenze socio-economiche notevoli, segnatamente obbligando le popolazioni a utilizzare combustibili più costosi, il che avrebbe un impatto, in particolare, sulla loro salute. Parimenti, la precarietà della società polacca ostacolerebbe un ampio utilizzo delle fonti di energia rinnovabile»¹⁹.

In entrambi i casi, la Corte rigettò – non senza una certa freddezza – tali motivi di difesa, poiché si tratta di difficoltà di carattere non eccezionale, che pertanto non possono essere invocate quali motivi di impossibilità di adempiere ad obiettivi assunti in sede europea. Nonostante la Corte di Giustizia possa apparire, a prima vista, forse un po' troppo severa nel “liquidare” tanto assertivamente un argomento che, in ogni caso, evidenzia un aspetto di debolezza dell'ordinamento che con difficoltà può essere superato, uno sguardo grandangolare sulla disciplina *de qua* può certamente giovare a leggere questi pronunciamenti della Corte in una prospettiva di lungo periodo.

Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, le norme europee sulla qualità dell'aria vanno ascritte non solamente agli interventi europei in materia ambientale, ma anche ad un serio e costante impegno delle istituzioni dell'Unione nella promozione della salute umana, da intendersi al di là della mera assistenza sanitaria. Su questa linea, come si è già avuto modo di ricordare in altra sede²⁰, vi è un novero di misure che l'Unione ha adottato nel corso degli ultimi anni che va nella direzione di ridurre i possibili fattori di rischio per la salute²¹. Ciò ha la finalità di anticipare, per quanto possibile, l'intervento sanitario strettamente inteso, cercando di lavorare sulla prevenzione di quanto possa danneggiare la salute umana e promuovendo, per esempio, stili di vita sani, attenzione all'alimentazione, la cura dell'ambiente, e così via²².

¹⁹ C-336/16, *Commissione v. Polonia*, par. 89.

²⁰ L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria*, cit.

²¹ La linea di intervento dell'Unione denominata “salute in tutte le politiche” richiama quanto previsto dall'art. 168, co. 1, TFUE, secondo il quale «Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

Per una definizione più articolata si veda il Regolamento (Ue) N. 282/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 sulla istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020) e che abroga la decisione n. 1350/2007/CE, il cui art. 3 (Obiettivi) prevede: «al fine di promuovere la salute, prevenire le malattie e incoraggiare ambienti favorevoli a stili di vita sani: individuare, diffondere e promuovere l'adozione di buone prassi basate su riscontri empirici per misure di promozione della salute e di prevenzione delle malattie efficaci sotto il profilo dei costi, affrontando in particolare i principali fattori di rischio legati agli stili di vita e incentrandosi particolarmente sul valore aggiunto dell'Unione». In argomento cfr. T.K. HERVEY, J.V. MCHALE, *European Union Health Law*, Cambridge, 2015, p. 60. A. ALEMANNI, A. GARDE, *The emergence of an EU lifestyle policy: the case of alcohol, tobacco and unhealthy diets*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013, p. 1745; E. OLLILA, *Health in All Policies: from rhetoric to action*, in *Scandinavian Journal of Public Health*, 39(6 Suppl), 2011, 11.

²² Si tratta della promozione dei c.d. determinanti sociali della salute, sulla cui rilevanza costituzionale la dottrina è già intervenuta. Cfr. A. D'ALOIA, *Oltre la malattia: metamorfosi del diritto alla salute*, in *BioLaw Journal*, 2014, n. 1, p. 87; S. PENASA, *La “salute in tutte le politiche”: presupposti teorici e fondamento costituzionale. Il Trentino come laboratorio istituzionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 7 febbraio 2014, 6.

Gli interventi in materia ambientale, infatti, rivestono una duplice finalità. Da un lato si collocano entro il contesto qui descritto, puntando a ridurre la presenza di fattori inquinanti, potenzialmente nocivi per la salute umana, al fine di ridurre l'insorgenza di determinate patologie o, più in generale, di rendere l'ambiente più salubre. Dall'altro lato, poi, si qualificano come politiche per l'ecosistema in senso stretto, essendo finalizzate a eliminare le sostanze dannose per l'aria, per il suolo o per l'acqua, con uno sguardo al presente ma, soprattutto, con una significativa proiezione verso il futuro²³.

Intese in questa prospettiva, le norme europee per la qualità dell'aria assumono una valenza differente rispetto a quella che potrebbe trasparire soffermandosi sugli argomenti addotti, *mutatis mutandis*, dall'Italia, dalla Polonia e prima ancora dalla Bulgaria. Più segnatamente, quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, con riguardo a questo profilo, si distingue in parte da quanto avanzato dagli altri due Stati. La difesa dell'Italia, come si è già anticipato, rileva infatti che le misure per la qualità dell'aria dovrebbero contemperare anche il «principio di equilibrio tra gli interessi pubblici e gli interessi privati»²⁴. Con tale espressione ci si riferisce all'esigenza per cui le misure da adottare non possano essere «insostenibili sul piano sociale ed economico o tali da ledere valori fondamentali del diritto dell'Unione»²⁵. Si tratta, essenzialmente, di una variazione sul tema rispetto a quanto già evidenziato – forse in termini più drammaticamente sociali che economici – da parte dei Paesi già condannati a Lussemburgo e che, però, lavora sottotraccia anche sul concomitante intreccio di finalità che il diritto europeo impone agli Stati membri di ottemperare. Ad avviso dell'Italia, in altre parole, non è possibile ridurre nei tempi richiesti le emissioni nocive poiché le misure che sarebbe necessario adottare sarebbero insostenibili sotto il profilo socio-economico e andrebbero, peraltro, a confliggere anche con la libertà di iniziativa economica e con le libertà fondamentali dei Trattati europei²⁶.

In altri termini, un tempestivo ottemperamento delle norme la cui violazione viene dedotta nella procedura di infrazione in commento richiederebbero non solo di imporre cambiamenti nei trasporti privati e nel riscaldamento domestico, ma dovrebbero coinvolgere anche l'intero sistema di trasporti della penisola e, in modo vieppiù significativo, la

²³ Si tratta di un dato ormai noto. A riguardo v. M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, nn. 1-2, p. 28, che ricorda come le politiche ambientali siano collegate al concetto di equità intergenerazionale.

²⁴ C-644/18, *Commissione v. Italia*, par 114.

²⁵ C-644/18, *Commissione v. Italia*, par. 115, che così continua: «[...] quali, ad esempio, la libertà di circolazione delle merci e delle persone, la libertà dell'iniziativa economica o il diritto ai servizi di pubblica utilità, come l'accesso al riscaldamento civile, quant'anche tali misure fossero le uniche potenzialmente idonee a consentire di raggiungere i valori limite entro i termini prescritti».

²⁶ Sebbene la sentenza non riporti ulteriori dettagli, è agevole intuire come il riferimento vada alla necessità di sostituire i mezzi di riscaldamento civile e di incentivare la sostituzione dei veicoli con carburanti ancora molto inquinanti. Come si vince da un dossier del Senato, relativo al secondo deferimento del nostro Paese dinanzi alla Corte di Giustizia, per la violazione delle norme sulla qualità dell'aria, però, le fonti di inquinamento atmosferico coinvolgono, oltre ai fattori già menzionati, anche i trasporti, l'industria e la produzione energetica. Senato, *Qualità dell'aria: l'Italia deferita alla Corte di Giustizia dell'Ue*, Dossier 2, giugno 2018.

produzione industriale. Non è, infatti, un caso che siano i territori del Nord (in particolar modo alcune province di Piemonte, Lombardia e Veneto) quelli maggiormente interessati dagli sforamenti che la Commissione addebita all'Italia²⁷.

La risposta della Corte, come già avvenuto nei precedenti citati, è piuttosto *tranchant*: richiamandosi a quanto affermato nei confronti della Polonia, i giudici di Lussemburgo osservano che «difficoltà strutturali, connesse alla sfida socio-economica e finanziaria dei vasti investimenti da realizzare» non rivestono carattere eccezionale. Ne segue che la difficoltà di realizzare le transizioni energetiche e climatiche necessarie non è un motivo valido a fornire una giustificazione per la mancata riduzione dei valori delle sostanze nocive nell'aria o per invocare termini più lunghi per rientrare entro le soglie stabilite a livello europeo²⁸.

Tale sviluppo argomentativo non può non richiamare, ancora una volta, le note tensioni generate dal difficile bilanciamento tra protezione della salute e tutela della libertà d'iniziativa economica e del diritto al lavoro che caratterizzano l'ormai annosa vicenda dello stabilimento Ilva di Taranto, su cui è stata più volte chiamata a pronunciarsi la nostra Corte costituzionale²⁹ e su cui è intervenuta, più recentemente, anche la Corte di Strasburgo nel caso *Cordella v. Italia*³⁰. Quell'articolata saga giurisprudenziale, raffrontata alle questioni qui in commento, ci aiuta a rammentare come le difficoltà di carattere socio-economico, così come le ragioni della produzione industriale, non possano avere carattere assoluto, soprattutto nel caso in cui l'altro piatto della bilancia sia occupato da valori costituzionali del peso del diritto alla salute o della promozione di un ambiente salubre. Il bilanciamento di interessi, in altri termini, è la bussola che orienta l'intervento del legislatore, sia esso coinvolto nella disciplina di un caso molto specifico ma altrettanto determinante per l'economia nazionale (come il caso Ilva) sia quando si tratti di stabilire i piani per assicurare il rientro nei valori soglia delle emissioni stabiliti nel diritto europeo.

Nei termini di tale bilanciamento – e il caso qui in commento lo conferma – deve anche rientrare la previsione di una «infrastruttura procedurale»³¹ che consenta di ristabilire

²⁷ Vedasi il paragrafo 1 della sentenza in commento. Ai territori citati si aggiungono alcune porzioni del territorio italiano caratterizzate da fitti insediamenti urbani o produttivi, quali Roma, Napoli e Caserta, l'area industriale pugliese e la conca ternana.

²⁸ C-644/18, *Commissione v. Italia*, paragrafi 150-155.

²⁹ Il riferimento è alle note pronunce della Corte costituzionale n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018, in commento alle quali cfr., *inter multis*, M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti. brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 3, pp. 15 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, n. 3, pp. 1505 ss.; D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto*, in *Corti Supreme e Salute*, 2018, n. 2, pp. 193 ss.

³⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Cordella v. Italia*, ric. nn. 54414/13 e 54264/15, 24 gennaio 2019, ove i giudici di Strasburgo rilevarono che gli interessi da tutelare, ossia la salvaguardia dell'economia e della produttività, da un lato, e la salute dei cittadini, dall'altro, non erano stati correttamente bilanciati dallo Stato, determinando così la violazione dell'art. 8 Cedu.

³¹ D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute*, cit., p. 201.

tempestivamente l'ordine dei fattori e di rientrare entro i parametri che – potremmo dire – consentono di considerare soddisfatto il contemperamento tra le esigenze della produzione, della circolazione, della libertà privata con quelli della salute e dell'ambiente. Il fattore temporale, cui secondo la Corte di Giustizia bisogna dare rilevanza, assume quindi la duplice veste di tempestività e di proiezione verso il futuro. Quanto al primo, l'urgenza è determinata dalla lettera stessa delle norme europee che, come si è visto *supra*, impone che i piani per la qualità dell'aria siano volti a stabilire «misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile»³². La seconda dimensione temporale, invece, incide sul futuro, come è nella natura degli interventi richiesti per la qualità dell'aria, che servono a costruire un ambiente progressivamente più pulito.

In altre parole, i giudici di Lussemburgo ci ricordano che non esiste solamente la contingenza presente delle esigenze socio-economiche *attuali* della popolazione, ma che l'urgenza di ridurre le emissioni rappresenta un investimento non solo per il presente, *ma anche* per il futuro.

Se guardati in una prospettiva diacronica, tutti questi valori non appaiono tra loro in conflitto, ma sembrano piuttosto elementi di un medesimo ingranaggio, che un futuro sostenibile, sotto il profilo dell'ambiente, della salute e della produzione integrerà secondo logiche forse in parte dissimili a quelle che li governano oggi. Come attenta dottrina ha già evidenziato, infatti, la transizione ecologica del sistema economico e produttivo è «inevitabilmente destinata ad avere dei costi sociali significativi»³³, poiché «non potrà mancare di valutare attentamente anche la dimensione sociale della transizione, soprattutto in termini di equa distribuzione dei costi e dei benefici imposti alle parti sociali (lavoratori, imprese, consumatori), non solo in una prospettiva intergenerazionale, ma anche in una dimensione infra-generazionale»³⁴.

Se, dunque, oggi gli sforzi richiesti per adeguarsi ai parametri concordati in Europa appaiono come investimenti onerosi, in parte forzati e certamente imposti, rispetto alle logiche di una produzione economica privata esclusivamente rivolta all'utile, in una prospettiva di medio-lungo termine, la lettura che se ne può dare può apparire differente. Contribuendo a ridurre le fonti inquinanti e ammodernando le fonti produttive, i trasporti e i sistemi di riscaldamento, è possibile collettivamente cooperare per un miglioramento generale della qualità di vita delle persone e dell'ambiente in cui tutti viviamo. Ciò, in linea con le tesi di chi promuove l'azione pubblica sui determinanti sociali della salute, può aiutare a innalzare il livello medio di salute della popolazione, con un beneficio generale anche per i sistemi sanitari e, di conseguenza, per l'economia pubblica³⁵.

³² Art. 23, par. 1, direttiva 2008/50/CE.

³³ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, n. 2, p. 66.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Cfr., per tutti, M. MARMOT, R. WILKINSON, *Social Determinants of Health*, II ed., Oxford, 2005.

4. Quali prospettive future, nel solco della solidarietà?

Prendendo ancora una volta spunto dagli argomenti addotti dall'Italia a propria difesa, rimane un ultimo ordine di considerazioni da sviluppare, calando la sentenza e le sue implicazioni nel contesto pandemico attuale e nelle sfide che la "ricostruzione" riserverà a tutti i decisori pubblici.

Al fine di proporre una causa di giustificazione al mancato rispetto dei valori soglia della presenza di particolato atmosferico, la difesa italiana sosteneva non solo che, rispetto ad alcune fonti inquinanti la competenza regolatoria spetterebbe all'Unione, ma soprattutto che la condotta inadempiente non sarebbe completamente addebitabile alle autorità statali per una sorta di interruzione del nesso causale. Ad avviso della Repubblica italiana, infatti, l'infrazione sarebbe addebitabile anche a fattori esterni, «non dominabili dalle autorità nazionali» e da «condotte di soggetti terzi idonee ad influire sul perseguimento degli obiettivi di tutela sottesi alle previsioni normative asseritamente violate» (par. 41 e 42). Essenzialmente, vi sarebbero da un lato zone della penisola nelle quali la dispersione dei fattori inquinanti risulterebbe più difficoltosa a motivo della conformazione orografica del territorio³⁶ e, comunque, sarebbe in parte ravvisabile anche una responsabilità delle istituzioni europee stesse, segnatamente per le politiche in materia di biomasse e di emissioni inquinanti.

Al di là della speciosità di tale argomento, agevolmente confutabile dalla Commissione e, altrettanto, irricevibile per la Corte di Giustizia, ciò che sollecita una riflessione riguarda la tendenza a cercare di individuare altri responsabili per azioni od omissioni in riferimento alle quali tutti gli Stati membri si sono egualmente impegnati in Europa e che, comunque, sono finalizzate al raggiungimento di un obiettivo vantaggio collettivo, al netto degli investimenti richiesti per raggiungere tale obiettivo.

Il principio di responsabilità, sia nel circoscritto contesto delle politiche per la qualità dell'aria di cui stiamo trattando, sia nei più ampi termini delle politiche ambientali, rappresenta la chiave di volta per il funzionamento di *ogni* tipologia di decisione pubblica: qualunque sia il vincolo o l'obiettivo imposto per legge, in altre parole, il raggiungimento dei risultati prefissati non può che dipendere dal senso di responsabilità con cui le istituzioni statali e locali si approssiano alle misure da prendere e le rendono effettive³⁷. Considerato in un contesto più ampio, e al di là, quindi, delle specificità tecnico-scientifiche e socio-

³⁶ L'argomento viene facilmente confutato dalla Corte di Giustizia, che sottolinea che proprio l'obbligo di predisporre i piani per la qualità dell'aria prevede che essi debbano essere fatti in funzione della conformazione del territorio nel quale andranno a trovare applicazione. Si tratta, infatti di «fattori che devono essere presi in considerazione nel contesto dei piani per la qualità dell'aria» che lo Stato deve elaborare al fine di rientrare entro i parametri stabili dalle norme europee. C-644/18, *Commissione v. Italia*, par. 89.

³⁷ A tale proposito, A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, cit., p. 68 fa riferimento ad un «disallineamento» tra la dimensione nazionale e quella sovranazionale che potrebbe anche rivelarsi «incapace di assicurare una risposta realmente efficace, stabile e duratura alla crisi dell'attuale modello di sviluppo».

economiche delle politiche ambientali, il principio di responsabilità si lega strettamente al concetto di solidarietà su cui di fonda l'Unione Europea. Come è stato efficace osservato in riferimento alle rivoluzioni che l'emergenza epidemiologica sta imponendo a tutti gli ordinamenti, «[è] evidente, pertanto, come l'azione solidale debba trascendere gli interessi individuali (o più esattamente: gli individualismi) dei singoli paesi appartenenti all'Unione aprendosi ad un impegno attivo e responsabile verso gli altri in vista della superiore finalità del 'bene comune'»³⁸.

Detto in altri termini, ciò che traspare dietro al motivo di difesa dell'Italia di cui si è dato conto parrebbe essere una sorta di disconoscimento del valore collettivo delle misure da adottare e il malcelato timore di non condividere la medesima responsabilità con altri. La recente storia europea, da questo punto di vista, offre significativi esempi delle tensioni che un fattore di crisi può imprimere sulla stabilità del concetto di solidarietà intra-europeo. Si pensi, a riguardo, alla nota pronuncia della Corte di Giustizia nei confronti della Repubblica slovacca e dell'Ungheria in tema di ricollocazione dei migranti³⁹. Come forse si ricorderà, i giudici di Lussemburgo rimarcarono strenuamente che, nell'ambito della crisi migratoria con cui l'UE si stava misurando e alla luce della necessità di sgravare due Stati da un numero tanto ingente di migranti da aver messo in seria difficoltà le relative procedure di accoglienza e di identificazione, «la determinazione dello Stato membro di ricollocazione deve essere fondata su criteri connessi alla solidarietà e all'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri»⁴⁰. Il riferimento normativo, in materia di immigrazione, va individuato nell'art. 80 TFUE, che richiama proprio il «principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri» quali elementi che «governano» le politiche dell'Unione in tale ambito.

Sebbene il tema migratorio e del controllo dei confini sia profondamente differente rispetto a quello concernente le politiche europee per la qualità dell'aria, quanto meno sotto il profilo delle competenze dell'Unione e degli interessi da bilanciare, l'intreccio tra solidarietà e responsabilità rappresenta un significativo punto di contatto. Questi principi, se letti nell'attuale contesto della necessità della ripresa post-pandemica, poi, si rivelano i veri fili rossi che tengono uniti i differenti canali di intervento sui quali tutti gli Stati membri saranno chiamati a elaborare le proprie riforme. Come è noto, accanto a ricerca e tecnologia,

³⁸ F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, n. 2, p. 178.

³⁹ Corte di Giustizia UE, Cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria v. Consiglio*, 6 settembre 2017, ECLI:EU:C:2017:631. In commento alla sentenza v. S. Penasa, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE Online*, 3, 2017, 735, secondo il quale, tuttavia, il richiamo al principio di solidarietà «sembra però assumere un rilievo sostanzialmente accessorio rispetto alla linea argomentativa principale, quando non meramente simbolico». Più ottimista sul richiamo al principio di solidarietà all'interno della sentenza sembra invece A. Rizzo, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 397.

⁴⁰ C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria v. Consiglio*, par. 329.

salute e sanità, la transizione ambientale e digitale dell'Unione Europea è uno dei canali principali del pacchetto europeo per la ripresa (c.d. Next Generation EU)⁴¹.

In linea con le osservazioni che si sono già anticipate, le misure senza precedenti adottate dall'UE, così come, in piccolo, le già analizzate norme sulla qualità dell'aria hanno lo scopo di migliorare le condizioni attuali, ma intervengono anche e soprattutto per consegnare a chi verrà dopo di noi un futuro più sostenibile, più ecologico e un ambiente più pulito. Le difficoltà con cui il diritto, tanto quello nazionale quanto quello sovranazionale, si misura riguardano, da un lato, un tema classico per il costituzionalismo, ossia la capacità di condizionare, per mezzo del diritto, i comportamenti individuali e le dinamiche economiche, a diversi livelli, per il raggiungimento di una finalità di interesse generale che, naturalmente, deve essere in partenza condivisa, come decisione di natura politica⁴². Dall'altro lato, il richiamo alla responsabilità proietta le questioni qui trattate nella prospettiva diacronica cui si è già fatto cenno. Se, da quest'ultimo punto di vista, la dimensione intergenerazionale può prestare il fianco alle critiche sollevate da coloro che sostengono che il diritto non se ne possa validamente occupare poiché i destinatari di tali decisioni, in effetti, ancora non esistono⁴³, dall'altro lato si può semplicemente osservare che «le generazioni presenti hanno un dovere costituzionale (e una serie di obblighi specifici) di non alterare irreversibilmente le condizioni essenziali della qualità della vita e dell'equilibrio naturale e ambientale delle generazioni future»⁴⁴.

I diritti delle generazioni che verranno, in altre parole, altro non sono che i nostri doveri costituzionali nel presente; nella specificità del contesto delle politiche per la qualità dell'aria, essi si traducono nella responsabilità condivisa volta alla riduzione dei fattori nocivi, per un ambiente più pulito non solo nel presente, ma anche nel futuro.

⁴¹ Piano per la ripresa dell'Europa, disponibile all'indirizzo internet https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁴² Per tutti si veda M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, n. 4, p. 1643. Con specifico riguardo ai diritti delle generazioni future cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, *passim*.

⁴³ Ne tratta diffusamente A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, 2016, pp. 331 ss.

⁴⁴ A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 374.