

Superamento sistematico e continuato del valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂)

Corte di giustizia UE, Sez. VI 29 giugno 2023, in causa C-220/22 - Xuereb, pres.; von Danwitz, est.; Rantos, avv. gen. - Commissione europea c. Repubblica portoghese.

Ambiente - Direttiva 2008/50/CE - Qualità dell'aria ambiente - Superamento sistematico e continuato del valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂) - Misure appropriate - Periodo di superamento il più breve possibile.

(Omissis)

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che:

- avendo superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂), a partire dal 1° gennaio 2010, nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 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 (GU 2008, L 152, pag. 1), in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, di tale direttiva, e
- per quanto riguarda tutte queste zone, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di detta direttiva, e in particolare all'obbligo ad essa incombente in forza di tale articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento del valore limite annuale fissato per l'inquinante di cui trattasi sia il più breve possibile.

Contesto normativo

2 I considerando 2, 17 e 18 della direttiva 2008/50 così prevedono:

«(2) Ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, è particolarmente importante combattere alla fonte l'emissione di inquinanti nonché individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario. È opportuno pertanto evitare, prevenire o ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici nocivi e definire adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità [(OMS)].

(...)

(17) Le misure comunitarie necessarie per ridurre le emissioni alla fonte, in particolare quelle volte a migliorare l'efficacia della legislazione comunitaria in materia di emissioni industriali, a limitare le emissioni di scarico dei motori dei veicoli pesanti, a ridurre ulteriormente le emissioni nazionali di inquinanti chiave consentite dagli Stati membri e le emissioni connesse all'approvvigionamento di carburante degli autoveicoli a benzina nelle stazioni di servizio, nonché ad affrontare la questione del tenore di zolfo dei combustibili, compresi quelli marini, dovrebbero essere debitamente esaminate in via prioritaria da tutte le istituzioni interessate.

(18) È opportuno predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati entro i quali le concentrazioni di inquinanti nell'aria ambiente superano i rispettivi valori-obiettivo o valori limite per la qualità dell'aria, più eventuali margini di tolleranza provvisori. Gli inquinanti atmosferici provengono da molte fonti e attività diverse. Per garantire la coerenza tra le varie politiche, tali piani per la qualità dell'aria dovrebbero, se possibile, essere in linea ed integrati con i piani e i programmi formulati a norma della direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione [(GU 2001, L 309, pag. 1)], della direttiva 2001/81/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (GU 2001, L 309, pag. 22),] e della direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale [(GU 2002, L 189, pag. 12)]. Si terrà altresì pienamente conto degli obiettivi di qualità dell'aria ambiente previsti nella presente direttiva quando vengono concesse autorizzazioni per attività industriali a norma della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento [(GU 2008, L 24, pag. 8)].».

3 L'articolo 1 della direttiva 2008/50, intitolato «Oggetto», così recita ai suoi punti da 1 a 3:

«La presente direttiva istituisce misure volte a:

- 1) definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;
- 2) valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;
- 3) ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», ai suoi punti 5, 7, 8, 16, 18 e 24 prevede quanto segue:
«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

(...)

5) “valore limite”: livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto entro un termine prestabilito e in seguito non deve essere superato;

(...)

7) “margine di tolleranza”: percentuale di tolleranza del valore limite consentita alle condizioni stabilite dalla presente direttiva;

8) “piani per la qualità dell'aria”[:] piani che stabiliscono misure per il raggiungimento dei valori limite o dei valori-obiettivo;

(...)

16) “zona”: parte del territorio di uno Stato membro da esso delimitata, ai fini della valutazione e della gestione della qualità dell'aria;

(...)

18) “PM10”: il materiale particolato che penetra attraverso un ingresso dimensionale selettivo conforme al metodo di riferimento per il campionamento e la misurazione del PM10, norma EN 12341, con un'efficienza di penetrazione del 50% per materiale particolato di un diametro aerodinamico di 10 µm;

(...)

24) “ossidi di azoto”: la somma dei rapporti in mescolamento in volume (ppbv) di monossido di azoto (ossido nitrico) e di biossido di azoto espressa in unità di concentrazione di massa di biossido di azoto (µg/m³)».

5 L'articolo 13 di detta direttiva, intitolato «Valori limite e soglie di allarme ai fini della protezione della salute umana», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché i livelli di biossido di zolfo, PM10, piombo e monossido di carbonio presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI.

Per quanto riguarda il biossido di azoto e il benzene, i valori limite fissati nell'allegato XI non possono essere superati a decorrere dalle date indicate nel medesimo allegato.

Il rispetto di tali requisiti è valutato a norma dell'allegato III.

I margini di tolleranza fissati nell'allegato XI si applicano a norma dell'articolo 22, paragrafo 3 e dell'articolo 23, paragrafo 1».

6 L'articolo 23 della medesima direttiva, intitolato «Piani per la qualità dell'aria», al paragrafo 1 stabilisce quanto segue:

«Se in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, più qualunque margine di tolleranza eventualmente applicabile, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo specificato negli allegati XI e XIV.

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. I piani per la qualità dell'aria possono inoltre includere misure specifiche volte a tutelare gruppi sensibili di popolazione, compresi i bambini. Tali piani per la qualità dell'aria contengono almeno le informazioni di cui all'allegato XV, punto A, e possono includere misure a norma dell'articolo 24. Detti piani sono comunicati alla Commissione senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento.

Qualora occorra predisporre o attuare piani per la qualità dell'aria relativi a diversi inquinanti, gli Stati membri, se del caso, predispongono e attuano piani integrati per la qualità dell'aria riguardanti tutti gli inquinanti interessati».

7 L'articolo 27 della direttiva 2008/50 contiene obblighi in materia di presentazione delle relazioni annuali sulla qualità dell'aria trasmesse dalle autorità nazionali. Esso dispone che gli Stati membri debbano trasmettere alla Commissione informazioni sulla qualità dell'aria ambiente entro nove mesi dalla fine di ciascun anno, comprese quelle relative alle zone e agli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti sono superiori ai valori limite stabiliti in tale direttiva, più, ove applicabile, un margine di tolleranza.

8 L'allegato XI di detta direttiva, intitolato «Valori limite per la protezione della salute umana» fissa, al suo punto B, i seguenti valori limite per il NO2:

«(...)

Periodo di mediazione	Valore limite	Margine di tolleranza	Data entro la quale il valore limite deve essere raggiunto
-----------------------	---------------	-----------------------	--

(...)

Biossido di azoto

1 ora	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, da non superare più di 18 volte per anno civile	(...) 0% entro il 1° gennaio 2010	1° gennaio 2010
Anno civile	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	(...) 0% entro il 1° gennaio 2010	1° gennaio 2010

(...))».

9 L'allegato XV della medesima direttiva elenca le informazioni da includere nei piani per la qualità dell'aria locali, regionali o nazionali di miglioramento della qualità dell'aria ambiente. In forza del punto A.8 di tale allegato, sono richieste le informazioni sui provvedimenti o progetti adottati allo scopo di ridurre l'inquinamento, compresi l'elenco e la descrizione di tutti i provvedimenti messi a punto nell'ambito del progetto, il calendario di attuazione di tali provvedimenti nonché la stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e dei tempi previsti per conseguire questi obiettivi.

Procedimento precontenzioso

10 Il 28 maggio 2015 la Commissione ha inviato alla Repubblica portoghese una lettera di diffida riguardante la mancata conformità al valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), già zona di Braga (PT-1001). In tale lettera di diffida, la Commissione segnalava che la mancata conformità continuata e sistematica al valore limite annuale fissato dalla direttiva 2008/50 costituiva una violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, di quest'ultima, il quale prevede l'obbligo di non superare tale valore limite. Inoltre, la Commissione segnalava che la Repubblica portoghese si trovava altresì in una situazione di inadempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di quest'ultima, il quale impone agli Stati membri di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento del valore limite annuale fissato per l'inquinante di cui trattasi sia il più breve possibile.

11 Con lettere del 17 luglio 2015, del 16 ottobre 2015 e del 20 settembre 2017, la Repubblica portoghese ha risposto a detta lettera di diffida. In tali lettere, la Repubblica portoghese ha menzionato un certo numero di misure adottate e in corso di adozione, in ciascuna delle zone interessate, allo scopo di porre fine al superamento del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50.

12 La Commissione ha continuato a monitorare l'evoluzione della situazione e, a seguito dell'analisi delle diverse risposte alla medesima lettera di diffida, nonché della valutazione delle relazioni annuali sulla qualità dell'aria trasmesse dalle autorità portoghesi conformemente all'articolo 27 della direttiva 2008/50, essa ha concluso che l'inadempimento continuava.

13 In tale contesto, il 13 febbraio 2020, la Commissione ha inviato alla Repubblica portoghese un parere motivato riguardante il suo inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2008/50. Nel parere di cui trattasi, la Commissione ha concluso che, non avendo provveduto affinché fosse rispettato il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente da tale direttiva dal 2010 fino al 2018 incluso nelle zone interessate, la Repubblica portoghese aveva violato in modo continuato e sistematico l'articolo 13 di detta direttiva, in combinato disposto con l'allegato XI della medesima. Inoltre, la Commissione ha constatato che, non avendo adottato le misure appropriate e sufficienti per garantire la conformità al valore limite annuale di NO₂ nell'aria ambiente di modo che il periodo di superamento di tale valore limite fissato per l'inquinante di cui trattasi fosse il più breve possibile in tali zone, la Repubblica portoghese era venuta meno, per quanto riguarda quest'ultimo, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, della direttiva stessa, e, in particolare, all'obbligo di fare in modo che tale periodo di superamento fosse il più breve possibile.

14 Il termine impartito dalla Commissione alla Repubblica portoghese per adottare le misure necessarie per conformarsi al parere motivato è stato inizialmente fissato in due mesi a decorrere dalla data di ricevimento di tale parere. Tuttavia, tenuto conto delle circostanze eccezionali legate alla pandemia di COVID-19, tutti i termini in corso nei

procedimenti di infrazione sono stati prorogati. La scadenza del termine impartito a tale Stato membro per rispondere a detto parere è stata quindi rinviata al 15 giugno 2020.

15 La Repubblica portoghese ha risposto al medesimo parere con lettera del 24 giugno 2020. In tale lettera, detto Stato membro non ha contestato la mancata conformità al valore limite annuale di cui trattasi, ma ha ribadito e integrato le informazioni fornite nelle sue risposte alla lettera di diffida.

16 Il 25 marzo 2022, dopo aver esaminato tali informazioni integrative, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica portoghese fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2008/50 e ha proposto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

Sul ricorso

Sulla prima censura, vertente sulla violazione sistematica e continuata dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50

Argomenti delle parti

17 Con la sua prima censura, la Commissione afferma che, avendo superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50, a partire dal 1° gennaio 2010, nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, della medesima.

18 In via preliminare, la Commissione rileva che, secondo una giurisprudenza costante, il superamento dei valori limite fissati per gli inquinanti nell'aria ambiente è di per sé sufficiente per poter constatare l'inadempimento del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50. La Commissione fa riferimento, in particolare, alla sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂) (C-635/18, EU:C:2021:437, punto 78).

19 La Commissione ricorda, inoltre, che la sussistenza di un inadempimento è valutata a seconda della situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, vale a dire, nel caso di specie, il 15 giugno 2020.

20 Orbene, nel caso di specie, le relazioni annuali sulla qualità dell'aria trasmesse dalla Repubblica portoghese avrebbero dimostrato che il valore limite annuale previsto per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 era stato superato in modo sistematico e continuato, a partire dal 2010, nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009). Inoltre, non esisterebbe una tendenza coerente alla diminuzione delle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente nelle tre zone di cui trattasi.

21 Per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), i valori annuali di concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente, misurati in µg/m³, sarebbero stati i seguenti, vale a dire 65 nel 2010, 61 nel 2011, 58 nel 2012, 53 nel 2013, 53 nel 2014, 59 nel 2015, 57 nel 2016, 60 nel 2017, 61 nel 2018, 55 nel 2019 e 40 nel 2020. Pertanto, ogni anno, dal 2010 al 2019, sarebbero stati rilevati superamenti del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50, con una tendenza all'aumento delle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente dal 2016 al 2018. Il livello raggiunto da queste ultime nel 2019, ossia 55 µg/m³, sarebbe stato superiore del 37% rispetto a tale valore limite annuale. Detto valore limite annuale sarebbe stato rispettato solo nel 2020.

22 Per quanto riguarda la zona di Porto Litoral (PT-1004), i valori annuali di concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente, misurati in µg/m³, sarebbero stati i seguenti, vale a dire 51 nel 2010, 48 nel 2011, 47 nel 2012, inferiore a 40 nel 2013, 47 nel 2014, 65 nel 2015, 75 nel 2016, 54 nel 2017, 62 nel 2018, 48 nel 2019 e 40 nel 2020. Pertanto, ogni anno sarebbero stati rilevati superamenti del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50, tranne nel 2013 e nel 2020, e le concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente sarebbero fortemente aumentate dal 2014 al 2016, per poi diminuire nel 2017, aumentare nuovamente nel 2018 e, infine, diminuire leggermente nel 2019. Il livello raggiunto nel 2019, vale a dire 48 µg/m³, sarebbe superiore del 20% rispetto a tale valore limite annuale.

23 Per quanto riguarda la zona di Entre Douro e Minho (PT-1009), i valori annuali di concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente, misurati in µg/m³, sarebbero stati i seguenti, vale a dire 48 nel 2010, inferiori a 40 nel 2011 e nel 2012, 50 nel 2013, 44 nel 2014, 46 nel 2015, 55 nel 2016, 55 nel 2017, 50 nel 2018, 57 nel 2019 e 32 nel 2020. Pertanto, nel 2010, nonché dal 2013 al 2019, sarebbero stati rilevati superamenti del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50. Le concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente registrate sarebbero leggermente diminuite tra il 2013 e il 2014, per poi aumentare tra il 2016 e il 2017, diminuire leggermente nel 2018 e, infine, aumentare nuovamente nel 2019, raggiungendo un livello di 57 µg/m³, ossia un livello superiore del 42% rispetto a tale valore limite annuale.

24 Per quanto riguarda i dati relativi al 2020, la Commissione rileva che sono stati fortemente influenzati dalle restrizioni legate alla pandemia di COVID-19, le quali sono state attuate nella primavera del 2020, e dovrebbero quindi essere valutati alla luce di tale contesto molto particolare. La Commissione menziona vari studi scientifici che confermano il nesso di causalità tra, da un lato, tali restrizioni e il loro impatto sulla circolazione stradale e, dall'altro, la notevole

diminuzione dei livelli di concentrazione di NO₂ nell'aria ambiente. La Commissione conclude che è poco probabile che detta diminuzione si mantenga nel tempo, dopo la revoca delle restrizioni. Il fatto che la Repubblica portoghese abbia dichiarato di aver rispettato il valore limite annuale fissato per il NO₂ nella direttiva 2008/50 nel 2020 non consentirebbe quindi in alcun caso di concludere che sia stata posta fine al superamento sistematico e continuato precedentemente rilevato.

25 Per quanto riguarda, più nello specifico, le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), la Commissione precisa inoltre che, per il 2020, la Repubblica portoghese non avrebbe fornito alcun dato riguardante i punti di campionamento in cui erano stati rilevati, nel corso degli anni precedenti, superamenti del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50, vale a dire, rispettivamente, il punto di campionamento João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) e il punto di campionamento Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041).

26 Orbene, la Commissione osserva che, per concludere nel senso del superamento di un valore limite fissato nell'allegato XI della direttiva 2008/50 per la media calcolata per anno civile, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore a tale valore sia misurato presso un singolo punto di campionamento. La Commissione fa riferimento, a tale riguardo, alla sentenza del 24 ottobre 2019, Commissione/Francia (Superamento dei valori limite per il biossido di azoto) (C-636/18, EU:C:2019:900, punto 44). A questo proposito, la mancata comunicazione dei dati sulla qualità dell'aria per un punto di campionamento in cui sono stati precedentemente rilevati superamenti, senza che sia stata fornita una giustificazione adeguata, solleverebbe dubbi quanto alla conformità al valore limite annuale nelle due zone di cui trattasi.

27 Infine, la Commissione rileva che, in ogni caso, la Repubblica portoghese non ha contestato la mancata conformità al valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 per le tre zone interessate, cosicché tale Stato membro avrebbe ammesso la sussistenza di un inadempimento al riguardo.

28 Nel suo controricorso, la Repubblica portoghese sostiene che, per la zona di Lisboa Norte (PT-3001), un superamento continuato del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 sarebbe stato rilevato solo nella stazione di monitoraggio della qualità dell'aria dell'Avenida da Liberdade, la quale è situata al centro di Lisbona (Portogallo), in una zona densamente costruita, nei pressi di uno dei principali assi di circolazione stradale.

29 Per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), pur ammettendo una situazione continuata di mancata conformità al valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 fino al 2019 incluso, la Repubblica portoghese precisa che l'assenza di dati nel 2020 per i punti di campionamento João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) e Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041) è dovuta a problemi funzionali che hanno colpito gli analizzatori di NO₂, problemi che hanno comportato l'invalidazione delle misurazioni realizzate, nonché la sostituzione di detti analizzatori. Tali problemi sarebbero già stati individuati nel 2017, ma le misure specifiche per risolverli avrebbero potuto essere adottate solo nel 2021.

30 Secondo la Repubblica portoghese, tuttavia, alla luce del contesto molto particolare del 2020, durante il quale i campionamenti sono stati pregiudicati dalle misure di confinamento legate alla pandemia di COVID-19, e nonostante la sussistenza di un dubbio quanto alla conformità al valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 in tali due punti di campionamento, è probabile che il valore limite di cui trattasi sia stato rispettato.

31 Inoltre, la Repubblica portoghese afferma che i superamenti rilevati potrebbero essere spiegati dalla limitata efficacia delle normative dell'Unione europea dirette a ridurre le emissioni di gas di scarico, emersa nell'ambito del caso detto del «*dieselgate*», nel 2015. Le misure adottate a livello dell'Unione per migliorare tale efficacia non avrebbero ancora prodotto gli effetti auspicati.

32 Infine, la Repubblica portoghese rileva che la pandemia di COVID-19 ha altresì prodotto l'effetto negativo di incrementare l'uso di trasporti privati individuali, a scapito del trasporto pubblico, mentre l'utilizzo di quest'ultimo tendeva ad aumentare prima del 2020.

33 Nella sua replica, la Commissione ricorda che, per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), un superamento continuato in un singolo punto di campionamento è sufficiente per constatare la mancata conformità ai valori limite fissati dall'allegato XI della direttiva 2008/50. Di conseguenza, sebbene un superamento sia stato rilevato soltanto presso la stazione dell'Avenida da Liberdade, esso è sufficiente a dimostrare la mancata conformità a tale allegato per la zona di Lisboa Norte.

34 Quanto all'assenza di dati nel 2020 per i punti di campionamento João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) e Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041), la Commissione osserva, in sostanza, che uno Stato membro non può esimersi dall'obbligo di raccogliere e comunicare dati rispondenti ai requisiti della direttiva 2008/50 invocando carenze di cui è, peraltro, l'unico responsabile. Nulla consentirebbe di suffragare l'affermazione della Repubblica portoghese secondo cui è probabile che il valore limite annuale sia stato rispettato nel 2020 nei punti di campionamento interessati, nonostante l'assenza di dati affidabili.

35 Inoltre, quanto all'argomento della Repubblica portoghese vertente sull'incidenza della situazione relativa al caso del *dieselgate* sulla realizzazione degli obiettivi di diminuzione dei livelli di NO₂ nell'aria ambiente, la Commissione ricorda che la Corte ha respinto argomenti analoghi nelle sentenze del 24 ottobre 2019, Commissione/Francia (Superamento dei valori limite per il biossido di azoto) (C-636/18, EU:C:2019:900, punto 48), e del 10 novembre 2020,

Commissione/Italia (Valori limite – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 88).

36 Infine, la Commissione osserva che l'affermazione della Repubblica portoghese relativa all'incremento dell'utilizzo dei trasporti individuali a scapito del trasporto pubblico nel 2020 non è dimostrata e non consente di concludere che le emissioni di NO₂ nell'aria ambiente nel 2020 sarebbero state anormalmente elevate.

37 Nella sua controparte, la Repubblica portoghese risponde all'argomento della Commissione secondo cui tale Stato membro ha omesso di raccogliere e trasmettere i dati relativi ai punti di campionamento PT 01030 e PT 01041 per il 2020. La Repubblica portoghese precisa che la sostituzione degli analizzatori difettosi mirava proprio a garantire il rispetto dei requisiti di qualità dei dati previsti dalla direttiva 2008/50 e che la procedura di gara per l'acquisizione dei nuovi analizzatori è stata indetta solo nel giugno 2021 a causa di vincoli finanziari. Tali analizzatori sarebbero stati nel frattempo installati e sarebbero ormai operativi.

38 Infine, a sostegno della sua affermazione relativa all'incremento dell'utilizzo dei trasporti individuali a scapito del trasporto pubblico nel 2020, la Repubblica portoghese cita una relazione di valutazione d'impatto che è stata elaborata dall'Istituto da Mobilidade e dos Transportes (Istituto per la mobilità e i trasporti, Portogallo). Essa precisa che la sua affermazione non mira a giustificare un qualsivoglia aumento anomalo delle emissioni di NO₂ nell'aria ambiente per il 2020, bensì piuttosto a spiegare che l'adozione di misure supplementari sarebbe necessaria affinché possa riprendere la tendenza a favore di un maggior utilizzo del trasporto pubblico, che esisteva prima della pandemia di COVID-19.

Giudizio della Corte

39 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, per quanto riguarda il NO₂, i valori limite fissati nell'allegato XI della direttiva stessa non possono essere superati a decorrere dalle date indicate in tale allegato.

40 L'allegato XI, punto B, di detta direttiva prevede che, al 1° gennaio 2010, il valore limite per anno civile per il NO₂ sia fissato a 40 µg/m³.

41 A tale riguardo, occorre ricordare che la censura vertente sulla violazione dell'articolo 13 di detta direttiva deve essere valutata alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte ai sensi della quale il procedimento di cui all'articolo 258 TFUE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi impostigli dal Trattato FUE o da un atto di diritto derivato [sentenza del 16 febbraio 2023, Commissione/Grecia (Valori limite – NO₂), C-633/21, EU:C:2023:112, punto 34 e giurisprudenza ivi citata].

42 Secondo una giurisprudenza costante, il superamento dei valori limite fissati dalla direttiva 2008/50 per gli inquinanti nell'aria ambiente è di per sé sufficiente per poter constatare l'inadempimento del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI di tale direttiva [sentenza del 16 febbraio 2023, Commissione/Grecia (Valori limite – NO₂), C-633/21, EU:C:2023:112, punto 35 e giurisprudenza ivi citata].

43 La violazione di dette disposizioni è esaminata in tale contesto a livello delle zone e degli agglomerati, dovendo il superamento essere analizzato per ciascuna zona o agglomerato sulla base delle rilevazioni effettuate da ogni stazione di monitoraggio. Per constatare che un valore limite stabilito nell'allegato XI di detta direttiva è stato superato per la media calcolata per anno civile, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore a tale valore sia misurato presso un singolo punto di campionamento. Di conseguenza, non esiste una soglia «de minimis» per quanto riguarda il numero di zone nelle quali può essere constatato un superamento [v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂), C-635/18, EU:C:2021:437, punti 86 e 87 nonché giurisprudenza ivi citata].

44 A tale riguardo, non può essere sufficiente, per impedire l'accertamento di un inadempimento sistematico e continuato al combinato disposto dell'articolo 13 della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, che i valori limite ivi considerati non siano stati superati nel corso di taluni anni durante il periodo considerato dal ricorso. Infatti, come risulta dalla definizione stessa del «valore limite» di cui all'articolo 2, punto 5, della direttiva 2008/50, quest'ultimo, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e/o sull'ambiente nel suo insieme, deve essere conseguito entro un dato termine e non essere superato una volta raggiunto [sentenza del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, punto 75].

45 Nel caso di specie, dall'argomento della Commissione risulta che la sua prima censura riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 2020 incluso, mentre il parere motivato del 13 febbraio 2020, di cui al punto 13 della presente sentenza, riguardava soltanto il periodo compreso tra il 2010 e il 2018 incluso.

46 In tale contesto, occorre ricordare che, se l'oggetto di un ricorso per inadempimento, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso dev'essere basato sui medesimi motivi e mezzi di detto parere, la Corte ha dichiarato che, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, un siffatto ricorso sia diretto a far constatare un inadempimento sistematico e continuato del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50, non può escludersi, in linea di principio, la produzione di elementi complementari, nella fase procedurale dinanzi alla Corte, che siano intesi a dar prova della generalità e della persistenza dell'asserito inadempimento. Pertanto, l'oggetto di un ricorso per inadempimento che si presume continuato può estendersi a fatti successivi al parere motivato, purché questi ultimi siano della medesima natura di quelli considerati in detto parere e costituiscano uno stesso comportamento [v., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂), C-635/18, EU:C:2021:437, punti 47, 54 e 55 nonché giurisprudenza ivi



citata].

47 Per quanto riguarda l'inadempimento dedotto nel caso di specie, si deve constatare che i dati relativi agli anni 2019 e 2020 costituiscono fatti avvenuti successivamente al parere motivato del 13 febbraio 2020, ma che sono della stessa natura di quelli che erano contemplati in detto parere motivato e costituiscono uno stesso comportamento, di modo che l'oggetto del ricorso può estendersi a questi ultimi [v., per analogia, sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂), C-635/18, EU:C:2021:437, punto 57 e giurisprudenza ivi citata].

48 A tale riguardo, dai dati citati ai punti da 20 a 23 della presente sentenza risulta che le concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente nelle tre zone di cui trattasi hanno notevolmente e regolarmente superato il valore limite annuale di 40 µg/m³, tra il 1° gennaio 2010 e il 2019 incluso. Va ricordato che detti dati sono stati comunicati dalle stesse autorità portoghesi e non sono quindi contestati.

49 Per quanto riguarda l'area di Lisboa Norte (PT-3001), il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 non è mai stato rispettato durante il periodo di cui trattasi. In altri termini, il superamento di tale valore limite annuale è stato permanente dal 2010 al 2019. Per la zona di Porto Litoral (PT-1004), detto valore limite annuale è stato rispettato, nel summenzionato periodo, solo nel 2013 e nel 2020. In altri termini, tale superamento si è protratto dal 2010 al 2012 nonché dal 2014 al 2019. Infine, per quanto riguarda la zona di Entre Douro e Minho (PT-1009), lo stesso valore limite annuale è stato rispettato, nello stesso periodo, solo nel 2011 e nel 2012. In altri termini, detto superamento è stato rilevato nel 2010 ed è stato ininterrotto dal 2013 al 2019.

50 Ne consegue che, alla luce della giurisprudenza citata al punto 44 della presente sentenza, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2010 e il 2019 incluso, i superamenti rilevati devono essere considerati continuati e sistematici, senza che la Commissione sia tenuta a fornire prove supplementari al riguardo [v., per analogia, sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂), C-635/18, EU:C:2021:437, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].

51 La circostanza che il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 abbia potuto essere rispettato in dette zone in modo isolato, nel 2020, non significa che detti superamenti continuati e sistematici siano terminati nel corso di tale anno.

52 Per quanto riguarda, in primo luogo, la zona di Lisboa Norte (PT-3001), la Repubblica portoghese afferma che il superamento sarebbe limitato a un solo punto di campionamento. Orbene, alla luce della giurisprudenza ricordata al punto 43 della presente sentenza, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore al valore limite di cui trattasi sia misurato presso un singolo punto di campionamento perché possa essere accertato un inadempimento degli obblighi ai sensi della direttiva 2008/50. Il fatto che tale punto di campionamento si trovi in un luogo caratterizzato da una forte densità edilizia e di circolazione stradale è irrilevante al riguardo.

53 In secondo luogo, per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), se è vero che i dati comunicati dalle autorità portoghesi non hanno evidenziato superamenti nel 2020, occorre nondimeno rilevare che, da un lato, come riconosciuto dalla Repubblica portoghese, si trattava di un anno atipico, caratterizzato dall'impatto delle misure di confinamento legate alla pandemia di COVID-19, cosicché la diminuzione rilevata dei livelli di concentrazione di NO₂ nell'aria ambiente era di natura congiunturale e che, alla luce della giurisprudenza della Corte richiamata al punto 44 della presente sentenza, non può essere sufficiente, per impedire l'accertamento di un inadempimento sistematico e continuato al combinato disposto dell'articolo 13 della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, che i valori limite ivi contemplati non siano stati superati nel corso di un siffatto anno atipico.

54 Dall'altro lato, tali dati non includono, per il 2020, alcun risultato riguardante due punti di campionamento in cui sono stati rilevati superamenti del valore limite di cui trattasi nel corso degli anni precedenti, a causa di problemi funzionali che hanno colpito gli analizzatori di NO₂ in dette zone. In un siffatto contesto, poiché la Repubblica portoghese ha riconosciuto che tali problemi erano già stati individuati nel 2017, senza che siano state adottate misure in tempo utile per risolverli, nulla consente di suffragare la sua affermazione secondo cui sarebbe probabile che il valore limite annuale sia stato rispettato in questi due punti di campionamento nel 2020.

55 Infine, per quanto riguarda l'argomento della Repubblica portoghese relativo all'asserita inefficacia della normativa dell'Unione in materia di riduzione delle emissioni di gas di scarico, che sarebbe emersa nell'ambito del caso del *dieselgate* nel 2015, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la normativa dell'Unione applicabile all'omologazione dei veicoli a motore non può esimere gli Stati membri dall'obbligo di rispettare i valori limite stabiliti dalla direttiva 2008/50 sulla base delle conoscenze scientifiche e dell'esperienza acquisita dagli Stati membri, in modo da riflettere il livello ritenuto appropriato dall'Unione e dagli Stati membri al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi degli inquinanti atmosferici sulla salute umana e sull'ambiente in generale [v., in particolare, sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 106 e giurisprudenza ivi citata].

56 Di conseguenza, la prima censura deve essere accolta.

Sulla seconda censura, vertente sulla violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, e dell'allegato XV della direttiva 2008/50
Argomenti delle parti

57 Con la sua seconda censura, la Commissione afferma che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto individualmente e in combinato

disposto con l'allegato XV, punto A, di quest'ultima, per quanto riguarda le zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), e, in particolare, all'obbligo ad essa incombente, in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi sia il più breve possibile.

58 La Commissione ricorda che, in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, gli Stati membri sono tenuti ad adottare piani per la qualità dell'aria in caso di superamento dei valori limite stabiliti nell'allegato XI di tale direttiva. Essa osserva altresì che, secondo la giurisprudenza della Corte, sebbene gli Stati membri dispongano di un certo margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, queste ultime devono, in ogni caso, consentire che il periodo di superamento dei valori limite stabiliti per l'inquinante di cui trattasi sia il più breve possibile. La Commissione fa riferimento, a tale riguardo, alla sentenza del 3 giugno 2021, Commissione/Germania (Valori limite – NO₂) (C-635/18, EU:C:2021:437, punto 142).

59 Secondo la Commissione, la Repubblica portoghese era quindi tenuta ad adottare e ad attuare, quanto prima, misure appropriate a tal fine. Orbene, tenuto conto dei notevoli superamenti registrati nel corso del periodo considerato, in modo sistematico e continuato, detto Stato membro sarebbe manifestamente venuto meno a tale obbligo.

60 Per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), il piano per la qualità dell'aria per la regione di Lisboa e Vale do Tejo, approvato nel febbraio 2019 e in vigore alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, ossia il 15 giugno 2020, non risponderebbe ai requisiti di cui all'allegato XV, punto A.8, lettere b) e c), della direttiva 2008/50.

61 Secondo la Commissione, tale piano, che comprendeva politiche e misure da attuare fino al 2020, incentrate principalmente sul settore dei trasporti, sarebbe stato basato su dati del 2014 e su un sistema di modellizzazione poco realistico, che non sarebbe mai stato aggiornato nonostante l'aumento dei livelli di concentrazione di NO₂ nell'aria ambiente registrato dopo il 2014. Inoltre, detto piano avrebbe dovuto essere seguito dall'approvazione di un programma di attuazione, che non era ancora stato approvato al 15 giugno 2020. La Commissione rileva inoltre che lo stesso piano non è chiaro quanto al contenuto concreto di alcune misure e al calendario di attuazione di tali misure.

62 Inoltre, al di là delle carenze del piano per la qualità dell'aria per la regione di Lisboa e Vale do Tejo in quanto tale, la Commissione rileva carenze per quanto riguarda l'effettiva attuazione delle misure previste da quest'ultimo. Orbene, la Commissione osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte, qualora sia stato rilevato un superamento dei valori limite, 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 per la 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 detto requisito. La Commissione fa riferimento, al riguardo, alla sentenza del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 150).

63 Nel caso di specie, la Repubblica portoghese sarebbe venuta meno ai suoi obblighi in quanto, anche qualora tale piano prevedesse un termine preciso per l'attuazione di una misura, tale termine non sarebbe stato rispettato in numerosi casi. La Commissione menziona quindi diversi esempi di misure che non sono state attuate o che sono state attuate solo parzialmente.

64 In tal senso, per quanto riguarda le misure che non sarebbero state attuate, la Commissione cita, in particolare, il caso della misura E 2 (Regolamentazione sulla circolazione dei veicoli utilizzati per attività turistiche nella città di Lisbona), che prevedeva un termine di 180 giorni per l'adozione di un regolamento comunale di attuazione. Tale regolamento comunale non sarebbe stato ancora adottato al 15 giugno 2020. La Commissione cita anche il caso della misura E 3.5 (Corsie riservate agli autobus), che prevedeva la creazione di ulteriori 8 chilometri (km) di corsie riservate ai trasporti pubblici e che non sarebbe stata attuata. La Commissione fa anche riferimento alla mancata attuazione effettiva delle misure P 1 (Rafforzamento del requisito relativo alla zona a emissioni ridotte – ZER — della città di Lisbona) ed E 1 (Rafforzamento del monitoraggio connesso alla ZER della città di Lisbona), che le stesse autorità portoghesi avrebbero riconosciuto essenziali per garantire la conformità ai valori limite di NO₂. Per quanto riguarda le misure parzialmente attuate, la Commissione cita, in particolare, il caso della misura E 3.3 (Estensione della rete ciclabile), che prevedeva un'estensione della rete ciclabile da 60 km a 200 km, e che sarebbe stata eseguita solo in parte (106 km nel 2020).

65 Per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), la Commissione osserva che l'ultimo piano per la qualità dell'aria per la regione Norte, approvato nel giugno 2014 e corredato di un programma di attuazione approvato nel settembre 2015, riguardava il periodo dal 2015 al 2017 e non è più in vigore dal 2018. Le zone summenzionate non sarebbero quindi attualmente coperte da alcun piano per la qualità dell'aria. Una situazione del genere costituirebbe intrinsecamente una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.

66 Inoltre, il piano per la qualità dell'aria per il periodo dal 2015 al 2017, come attuato dalle autorità portoghesi, non sarebbe stato conforme ai requisiti di cui all'articolo 23, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, punto 8, della direttiva medesima.

67 Infatti, da un lato, le misure previste da tale piano sarebbero state insufficienti, poiché, secondo le stime delle stesse autorità portoghesi, dette misure avrebbero potuto condurre solo a una riduzione della media annuale delle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente compresa tra 4 µg/m³ e 5 µg/m³. Tenuto conto dei superamenti registrati nelle zone interessate,

una siffatta riduzione non sarebbe stata sufficiente per rispettare il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50. Per di più, secondo la Commissione, diverse misure previste sarebbero generiche e non sarebbero state oggetto di una quantificazione rigorosa in termini di impatto atteso. La Commissione menziona il caso della misura M 3 (car sharing/car pooling), il cui contenuto non è stato oggetto di una spiegazione precisa e il cui impatto non è stato quantificato. Una delle azioni asseritamente attuate nell'ambito di tale misura sarebbe stata una semplice sensibilizzazione della popolazione, realizzata mediante un'unica pubblicazione sul social network Facebook.

68 Dall'altro, dette misure non sarebbero state attuate correttamente. Infatti, secondo la Commissione, la Repubblica portoghese ha riconosciuto un'attuazione parziale, vale a dire pari al 59%, di tali misure. La Commissione fa riferimento a numerose misure che non sono state attuate o la cui attuazione ha subito un notevole ritardo.

69 In tal senso, per quanto riguarda le misure che non sarebbero state attuate, la Commissione menziona, in particolare, l'esempio della misura M 8 (Zona a emissioni ridotte) che doveva coprire una parte di Matosinhos, Leça da Palmeira, Senhora da Hora e S. Mamede De Infesta e che non sarebbe stata in alcun modo attuata al 15 giugno 2020. Per quanto riguarda le misure la cui attuazione avrebbe subito un notevole ritardo, la Commissione cita, in particolare, la misura M 2 (Miglioramento della rete di trasporti pubblici), per la quale la Repubblica portoghese non avrebbe peraltro fornito alcuna precisazione quanto agli obiettivi specifici perseguiti né ai risultati ottenuti.

70 In subordine, la Commissione presenta un'analisi di altre misure che, senza costituire piani per la qualità dell'aria, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, sono state tuttavia presentate dalla Repubblica portoghese quali misure che contribuiscono a ridurre le concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente.

71 La Commissione rileva che le misure menzionate hanno una portata nazionale e non hanno quindi lo scopo di ridurre specificamente le concentrazioni di NO₂ nelle zone interessate dal presente ricorso per inadempimento.

72 Per quanto riguarda l'Estratégia Nacional do Ar 2020 (Strategia nazionale relativa all'aria 2020; in prosieguo: l'«ENAR 2020»), la Commissione sostiene che essa costituisce un elenco generico di misure che non possono essere attuate direttamente e che, inoltre, non comportano un termine di attuazione. Per di più, l'ENAR 2020 non sarebbe stata rivista dopo la sua adozione nel 2016 e, se dovesse sfociare nell'adozione di piani per la qualità dell'aria più ambiziosi per le zone di cui trattasi, questi ultimi sarebbero comunque tardivi, tenuto conto dei superamenti del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50, che sono stati rilevati in modo continuato dal 2010.

73 Infine, per quanto riguarda i programmi finanziati mediante il Fundo Ambiental (Fondo per l'ambiente, Portogallo), ossia un programma di sostegno alla riduzione delle tariffe dei trasporti pubblici, un programma di incentivi all'acquisto di veicoli a basse emissioni e un programma di sostegno alla mobilità elettrica all'interno delle amministrazioni pubbliche, la Commissione osserva che la portata di detti programmi non è stata quantificata e che questi ultimi non costituiscono misure di sostegno. Lo stesso varrebbe, secondo la Commissione, per il programma di stabilizzazione economica e sociale adottato nel giugno 2020, che mira a promuovere il telelavoro, senza quantificazione del suo impatto, e per la campagna nazionale «Por um país com bom ar» (Per un paese dall'aria pulita), volto a educare e a sensibilizzare i cittadini e le imprese alle buone pratiche ambientali.

74 Nel suo controrricorso, la Repubblica portoghese contesta la sussistenza di un inadempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50. Essa sostiene, in particolare, che diverse misure sono state attuate, tanto a livello delle zone interessate quanto a livello nazionale. Essa precisa inoltre che gli asseriti inadempimenti riguardano zone densamente popolate, con emissioni di NO₂ nell'aria ambiente legate alla circolazione stradale e alle abitudini di mobilità.

75 Per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), la Repubblica portoghese afferma che il piano per la qualità dell'aria per la regione di Lisboa e Vale do Tejo prevede diverse misure, raggruppate in otto tipi di politiche, strutturate secondo due scenari, vale a dire, rispettivamente, uno «scenario di base», comprendente misure in corso di attuazione fino al 2023, e uno «scenario previsto», comprendente misure che potrebbero aggiungersi a quelle dello scenario di base e che non sono ancora state approvate.

76 Secondo la Repubblica portoghese, la mancata approvazione del programma di attuazione delle misure non osta a che alcune di esse siano già applicate.

77 In tale contesto, la Repubblica portoghese osserva che le misure dello scenario di base potrebbero portare ad una riduzione del 19% delle emissioni di NO₂ nell'aria ambiente per l'intera città di Lisbona. Aggiungendovi le misure dello scenario previsto, sarebbe possibile ridurre dette emissioni di circa il 23% per l'intera città. La misura più significativa sarebbe quella connessa al rinnovo della flotta della società di trasporto pubblico Carris. La Repubblica portoghese ritiene che, se l'insieme di tali misure fosse attuato, sarebbe possibile rispettare, nel 2023, il valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50.

78 Per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), la Repubblica portoghese riconosce che non esiste attualmente alcun nuovo piano per la qualità dell'aria per queste ultime. Tale Stato membro ammette altresì che il piano per la qualità dell'aria per il periodo dal 2015 al 2017 non ha avuto l'impatto previsto in termini di riduzione delle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente.

79 Tuttavia, la Repubblica portoghese sostiene che le autorità regionali intendono individuare misure supplementari che potrebbero contribuire a tale riduzione, nonché coordinarsi con gli enti locali di Porto, Matosinhos e Braga al fine di

valutare la loro capacità di attuare dette misure. Secondo la Repubblica portoghese, occorre inoltre tener conto del fatto che la pandemia di COVID-19 avrebbe ritardato gli sforzi intrapresi al fine di ridurre i superamenti rilevati.

80 Nella sua replica, la Commissione rileva, in via generale, che la Repubblica portoghese non invoca elementi nuovi a sostegno della sua posizione.

81 Per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), la Commissione sostiene che, tenuto conto, in particolare, del fatto che le autorità interessate non hanno ancora adottato alcun programma di attuazione del piano per la qualità dell'aria approvato nel 2019 e tenuto conto del ritmo di esecuzione molto lento constatato finora, le misure adottate e attuate dalla Repubblica portoghese non consentono di garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi sia il più breve possibile, cosicché sarebbe dimostrata una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.

82 Per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), tenuto conto della mancanza di piani per la qualità dell'aria in vigore e tenuto conto del ritmo di esecuzione molto lento constatato finora, la Commissione conclude parimenti per la violazione di tale disposizione.

83 La Commissione osserva, infine, che l'insufficienza delle misure adottate e attuate dalla Repubblica portoghese a partire dal 2010 per garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi fosse il più breve possibile non può essere giustificata da una pandemia verificatasi nel 2020.

84 Nella sua controp replica, per quanto riguarda la zona di Lisboa Norte (PT-3001), la Repubblica portoghese ribadisce la sua affermazione secondo cui la mancata approvazione formale del programma di attuazione del piano per la qualità dell'aria non avrebbe prodotto l'effetto di impedire l'esecuzione delle misure previste nell'ambito dello scenario di base. Alcune di queste misure sarebbero state realizzate tramite il Fondo per l'ambiente o programmi di finanziamento degli enti locali.

85 Ciò avverrebbe, in particolare, nel caso della misura diretta al rinnovo della flotta di autobus della società di trasporto pubblico Carris, che potrebbe contribuire a ridurre le emissioni di NO₂ nell'aria ambiente all'interno della città di Lisbona dell'8% entro il 2023. Dette misure, già in corso di attuazione, sarebbero destinate ad essere integrate da una misura supplementare, consistente nell'offrire biglietti per il trasporto pubblico gratuito per le persone di età inferiore ai 23 anni e superiore a 65 anni.

86 Infine, la Repubblica portoghese menziona iniziative intraprese nell'ambito dell'ENAR 2020 e del Fondo per l'ambiente, a livello nazionale, come il programma di incentivazione all'acquisto di veicoli a basse emissioni e di sostegno alla mobilità elettrica all'interno delle amministrazioni pubbliche. Tali iniziative, risalenti al 2017, andrebbero a beneficio, in particolare, delle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009).

Giudizio della Corte

87 In forza dell'articolo 23, paragrafo 1, commi dal primo al terzo, della direttiva 2008/50, se in determinate zone i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite qualsiasi, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone in questione al fine di conseguire il relativo valore limite specificato nell'allegato XI di tale direttiva. In caso di superamento di tali valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, detti piani stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

88 Detti piani contengono almeno le informazioni di cui all'allegato XV, punto A, della direttiva di cui trattasi. In forza punto A.8 di tale allegato, sono richieste le informazioni sui provvedimenti adottati allo scopo di ridurre l'inquinamento, compresi l'elenco e la descrizione di tutti i provvedimenti messi a punto nell'ambito del progetto, il calendario di attuazione di tali provvedimenti, nonché la stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e dei tempi previsti per conseguire questi obiettivi.

89 Secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 ha portata generale, dato che si applica, senza limiti di tempo, ai superamenti di qualsiasi valore limite di inquinante fissato da tale direttiva, dopo il termine previsto per la sua applicazione, indipendentemente dal fatto che esso sia fissato da detta direttiva o dalla Commissione in forza dell'articolo 22 di quest'ultima [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 152 e giurisprudenza ivi citata].

90 Occorre parimenti rilevare che l'articolo 23 della direttiva 2008/50 stabilisce un nesso diretto tra, da un lato, il superamento dei valori limite fissati per il NO₂, come stabilito dall'articolo 13, paragrafo 1, in combinato disposto con l'allegato XI di tale direttiva e, dall'altro, la predisposizione di piani per la qualità dell'aria [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 153 e giurisprudenza ivi citata].

91 Tali piani possono essere predisposti solo sulla base dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio di inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 154 e giurisprudenza ivi citata].

92 Pertanto, il fatto che uno Stato membro superi i valori limite fissati per il NO₂ non è sufficiente, di per sé, per ritenere che tale Stato membro sia venuto meno agli obblighi previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 155 e giurisprudenza ivi citata].

93 Tuttavia, dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 risulta che, sebbene gli Stati membri

dispongano di un certo margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, queste ultime devono, in ogni caso, consentire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 156 e giurisprudenza ivi citata].

94 In tali circostanze, occorre verificare, mediante un'analisi caso per caso, se i piani predisposti dallo Stato membro interessato siano conformi all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 [sentenza del 12 maggio 2022, Commissione/Italia (Valori limite – NO₂), C-573/19, EU:C:2022:380, punto 157 e giurisprudenza ivi citata].

95 Una siffatta analisi caso per caso deve riguardare anche la questione se le misure adottate siano state effettivamente attuate. Infatti, secondo la giurisprudenza, qualora sia stato accertato un superamento dei valori limite, 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 per la 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 [v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM₁₀), C-644/18, EU:C:2020:895, punto 150].

96 Nel caso di specie, per quanto riguarda l'area di Lisboa Norte (PT-3001), risulta che il piano per la qualità dell'aria, in vigore al 15 giugno 2020, presentava carenze in quanto era fondato su dati, non aggiornati, risalenti al 2014, e conteneva lacune quanto al contenuto concreto di talune misure, nonché al calendario di attuazione di dette misure.

97 Inoltre, tale piano doveva essere corredato di un programma di attuazione che, al 15 giugno 2020, non era stato formalmente approvato. Sebbene, come sostenuto dalla Repubblica portoghese, tale mancanza di approvazione non abbia impedito l'adozione di una serie di misure, dalle informazioni fornite dalla Commissione, e non contestate dalla Repubblica portoghese, risulta che l'esecuzione delle misure di cui trattasi è stata tardiva e parziale. Inoltre, dalle indicazioni della Repubblica portoghese risulta che l'adozione e l'attuazione di tutte le misure previste potrebbe condurre alla conformità al valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 non prima del 2023.

98 In ogni caso, dal momento che il superamento del valore limite annuale fissato per il NO₂ nell'aria ambiente dalla direttiva 2008/50 è persistito dal 2010 al 2020 incluso, va constatato che le misure adottate e attuate dalle autorità portoghesi manifestamente non hanno consentito di garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi fosse il più breve possibile, di modo che è dimostrato il mancato rispetto dell'articolo 23, paragrafo 1, di tale direttiva, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, della direttiva medesima.

99 Per quanto riguarda le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), occorre rilevare che la Repubblica portoghese ammette l'assenza di qualsiasi piano per la qualità dell'aria dal 2017. Come correttamente sostenuto dalla Commissione, una situazione del genere costituisce, di per sé, una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, tenuto conto dei superamenti rilevati in dette zone.

100 Quanto al piano per la qualità dell'aria per il periodo dal 2015 al 2017, occorre constatare che le misure adottate erano intrinsecamente insufficienti, alla luce delle stime delle stesse autorità portoghesi. Inoltre, secondo le informazioni fornite dalla Commissione e non contestate dalla Repubblica portoghese, la loro attuazione si è rivelata tardiva e parziale. La stessa Repubblica portoghese ammette che detto piano non ha avuto l'impatto previsto in termini di riduzione delle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente e che, nonostante tale constatazione, dopo il 2017 non è stato adottato alcun nuovo piano.

101 Al riguardo, l'argomento della Repubblica portoghese fondato sull'impatto della pandemia di COVID-19 sull'adozione e sull'attuazione delle misure appropriate non può essere accolto. Come infatti rilevato dalla Commissione, l'insufficienza delle misure che avrebbero dovuto essere adottate e attuate a partire dal 2010 per garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi fosse il più breve possibile non può essere giustificata da una pandemia verificatasi nel 2020.

102 Infine, l'esistenza di iniziative intraprese a livello nazionale che potrebbero, indirettamente, migliorare la qualità dell'aria nelle zone interessate non può rimediare alle carenze, e ancor meno all'assenza, di piani per la qualità dell'aria per le zone di cui trattasi. Risulta infatti chiaramente dall'articolo 23 e dall'allegato XV della direttiva 2008/50 che lo Stato membro interessato deve predisporre un piano per la qualità dell'aria, comprendente misure appropriate, per ciascuna zona interessata. Ciò premesso, l'argomento della Repubblica portoghese relativo alle iniziative adottate nell'ambito dell'ENAR 2020 e del Fondo per l'ambiente, e al loro impatto sulle concentrazioni di NO₂ nell'aria ambiente in dette zone, non può essere accolto.

103 L'inosservanza dei requisiti di cui all'articolo 23, paragrafo 1, e all'allegato XV della direttiva 2008/50 è quindi dimostrata anche per le zone di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009).

104 Pertanto, la seconda censura deve essere accolta.

105 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che la Repubblica portoghese:

- avendo superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il NO₂, dal 1° gennaio 2010 fino al 2020 incluso, nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, di tale direttiva, e

- per quanto riguarda tutte queste zone, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23,

paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di detta direttiva, e, in particolare, all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di quest'ultima di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

Sulle spese

106 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica portoghese è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica portoghese:

– avendo superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂), dal 1° gennaio 2010 fino al 2020 incluso, nelle zone di Lisboa Norte (PT-3001), di Porto Litoral (PT-1004) e di Entre Douro e Minho (PT-1009), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 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, in combinato disposto con l'allegato XI, punto B, di tale direttiva;

– per quanto riguarda tutte queste zone, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto individualmente e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di detta direttiva, e, in particolare, all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di quest'ultima di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

2) La Repubblica portoghese è condannata alle spese.

(Omissis)

