

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

24 ottobre 2019 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 2008/50/CE – Qualità dell'aria ambiente – Articolo 13, paragrafo 1, e allegato XI – Superamento sistematico e persistente dei valori limite per il biossido di azoto (NO₂) in alcune zone ed in alcuni agglomerati francesi – Articolo 23, paragrafo 1 – Allegato XV – Periodo di superamento “il più breve possibile” – Misure appropriate»

Nella causa C-636/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto l'11 ottobre 2018,

Commissione europea, rappresentata da J.-F. Brakeland, E. Manhaeve e K. Petersen, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata da D. Colas, J. Traband e A. Alidière, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da T. von Danwitz, facente funzione di presidente di Sezione, C. Vajda e A. Kumin (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il proprio ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di constatare:

- che, la Repubblica francese, superando in maniera sistematica e persistente il valore limite annuale per il biossido di azoto (NO₂) dal 1° gennaio 2010 in dodici agglomerati e zone di qualità dell'aria francesi, ossia Marsiglia (FR03A02), Tolone (FR03A03), Parigi (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Tolosa Midi-Pirenei (FR12A01), zona urbana regionale (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rodano-Alpi (FR15A01), Strasburgo (FR16A02), Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ZUR Valle dell'Arve Rodano-Alpi (FR20N10) e Nizza (FR24A01), e superando in maniera sistematica e persistente il valore limite orario per il NO₂ dal 1° gennaio 2010 in due agglomerati e zone di qualità dell'aria francesi, ossia Parigi (FR04A01) e Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ha continuato a venir meno, da tale data, 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 alla suddetta direttiva, e ciò dall'entrata in vigore dei valori limite nel 2010, e

- che la Repubblica francese, dall'11 giugno 2010, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XV a quest'ultima, e in particolare all'obbligo, previsto all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, di vigilare affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

Contesto normativo

Direttiva 96/62/CE

- 2 L'articolo 7 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU 1996, L 296, pag. 55), intitolato «Miglioramento della qualità dell'aria ambiente – Requisiti generali», ai suoi paragrafi 1 e 3 enunciava quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicu[r]are il rispetto dei valori limite.

(...)

3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite».

- 3 L'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Misure applicabili nelle zone in cui i livelli superano il valore limite», ai suoi paragrafi 1, 3 e 4 così recitava:

«1. Gli Stati membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superano i valori limite oltre il margine di superamento.

(...)

3. Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure atte a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma che consenta di raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito.

Tale piano o programma, da rendere pubblico, deve riportare almeno le informazioni di cui all'allegato IV.

4. Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1 in cui il livello di più inquinanti supera i valori limite, gli Stati membri predispongono un piano integrato che interessi tutti gli inquinanti in questione».

- 4 Ai sensi dell'articolo 11 di detta direttiva, intitolato «Trasmissione delle informazioni e relazioni», gli Stati membri erano tenuti a presentare alla Commissione relazioni annuali sul rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di NO₂.

Direttiva 1999/30/CE

- 5 Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU 1999, L 163, pag. 41), intitolato «Biossido di azoto e ossidi di azoto»:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di biossido di azoto e, ove possibile, degli ossidi di azoto nell'aria, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato II, a decorrere dalle date ivi indicate.

I margini di tolleranza indicati nella sezione I dell'allegato II si applicano a norma dell'articolo 8 della direttiva [96/62].

2. La soglia di allarme per le concentrazioni di biossido di azoto nell'aria ambiente è indicata nella sezione II dell'allegato II».

6 Riguardo alla protezione della salute umana, l'allegato II della direttiva 1999/30 fissava al 1° gennaio 2010 la data a decorrere dalla quale i valori limite per il NO₂ dovevano essere rispettati.

7 Ai sensi dell'articolo 12 della direttiva in parola, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi ad essa entro il 19 luglio 2001.

Direttiva 2008/50

8 La direttiva 2008/50, entrata in vigore l'11 giugno 2008, sostituisce cinque atti legislativi preesistenti relativi all'evoluzione e alla gestione della qualità dell'aria ambiente, segnatamente le direttive 96/62 e 1999/30, le quali sono state abrogate a decorrere dall'11 giugno 2010, come risulta dall'articolo 31 della direttiva 2008/50.

9 L'allegato XI alla direttiva in parola indica tuttavia che la data alla quale il valore limite per il NO₂ dev'essere rispettato è il 1° gennaio 2010.

10 L'articolo 1 della direttiva 2008/50, intitolato «Oggetto», ai suoi punti da 1 a 3 enuncia quanto segue:

«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».

11 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», ai suoi punti 5, 8, da 16 a 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;

(...)

- 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;
- 17) “agglomerato”: zona in cui è concentrata una popolazione superiore a 250 000 abitanti o, allorché la popolazione è pari o inferiore a 250 000 abitanti, con una densità di popolazione per km² definita dagli Stati membri;
- 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)».

12 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».

13 L’articolo 22 della medesima direttiva, intitolato «Proroga del termine per il conseguimento e deroga all’obbligo di applicare determinati valori limite», è così formulato:

«1. Se in una determinata zona o agglomerato non è possibile raggiungere i valori limite fissati per il biossido di azoto o il benzene entro i termini di cui all’allegato XI, uno Stato membro può prorogare tale termine di cinque anni al massimo per la zona o l’agglomerato in questione, a condizione che sia predisposto un piano per la qualità dell’aria a norma dell’articolo 23 per la zona o per l’agglomerato cui s’intende applicare la proroga; detto piano per la qualità dell’aria è integrato dalle informazioni di cui all’allegato XV, punto B, relative agli inquinanti in questione e dimostra come i valori limite saranno conseguiti entro il nuovo termine.

2. Se in una determinata zona o agglomerato non è possibile conformarsi ai valori limite per il PM10 di cui all’allegato XI, per le caratteristiche di dispersione specifiche del sito, per le condizioni climatiche avverse o per l’apporto di inquinanti transfrontalieri, uno Stato membro non è soggetto all’obbligo di applicare tali valori limite fino all’11 giugno 2011 purché siano rispettate le condizioni di cui al paragrafo 1 e purché lo Stato membro dimostri che sono state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale e locale per rispettare le scadenze.

3. Qualora gli Stati membri applichino i paragrafi 1 o 2, provvedono affinché il valore limite per ciascun inquinante non sia superato oltre il margine di tolleranza massimo indicato nell’allegato XI per ciascun inquinante interessato.

4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i casi in cui ritengono applicabili i paragrafi 1 o 2 e le comunicano il piano per la qualità dell’aria di cui al paragrafo 1, comprese tutte le informazioni utili di cui la Commissione deve disporre per valutare se le condizioni pertinenti sono soddisfatte. In tale valutazione la Commissione tiene conto degli effetti stimati sulla qualità dell’aria ambiente negli Stati

membri, attualmente e in futuro, delle misure adottate dagli Stati membri e degli effetti stimati sulla qualità dell'aria ambiente delle attuali misure comunitarie e delle misure comunitarie previste che la Commissione porrà.

Se la Commissione non solleva obiezioni entro nove mesi dalla data di ricevimento di tale notifica, le condizioni per l'applicazione dei paragrafi 1 o 2 sono considerate soddisfatte.

In caso di obiezioni, la Commissione può chiedere agli Stati membri di rettificare i piani per la qualità dell'aria oppure di presentarne di nuovi».

- 14 L'articolo 23 della direttiva 2008/50, intitolato «Piani per la qualità dell'aria», al suo paragrafo 1 così recita:

«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».

- 15 L'allegato XI alla direttiva 2008/50 fissa 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 µg/m ³ , da non superare più di 18 volte per anno civile	(...) 0% entro il 1° gennaio 2010	1° gennaio 2010

Anno civile	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	50% il 19 luglio 1999, con una riduzione il 1° gennaio 2001 e successivamente ogni 12 mesi secondo una percentuale annua costante fino a raggiungere lo 0% entro il 1° gennaio 2010	1° gennaio 2010
-------------	-----------------------------	---	-----------------

Procedimento precontenzioso

- 16 Il 7 marzo 2012 la Repubblica francese ha chiesto, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, la proroga del termine previsto per il rispetto dei valori limite di NO₂. Tale domanda riguardava i valori limite annuali di 24 zone del territorio francese e i valori limite orari di tre di tali zone. Con decisione del 22 febbraio 2013, la Commissione, sulla base dell'articolo 22, paragrafo 4, della citata direttiva, ha sollevato obiezioni in merito a tale domanda di proroga. Detta decisione non è stata contestata dalla Repubblica francese. Tale Stato membro era pertanto obbligato a rispettare i valori limite di NO₂, calcolati per ora o per anno civile, a decorrere dal 1° gennaio 2010, conformemente all'allegato XI alla direttiva in parola.
- 17 A causa del superamento dei valori limite annuali di NO₂ in numerose zone del territorio francese dal 1° gennaio 2010, il 12 febbraio 2014 la Commissione ha avviato un procedimento nel contesto del meccanismo EU pilot.
- 18 Il 19 giugno 2015 la Commissione ha inviato alle autorità francesi una lettera di diffida, nella quale riteneva che la Repubblica francese non avesse osservato i valori limite applicabili per il NO₂ in 19 zone del territorio francese menzionate nell'allegato I a tale lettera. La Commissione ha altresì considerato che detto Stato membro, pur avendo adottato piani per la qualità dell'aria e/o altre misure volte a ridurre le emissioni di NO₂, non avesse adempiuto gli obblighi ad esso incombenti in forza del paragrafo 1 dell'articolo 23 della direttiva 2008/50, e, in particolare, del secondo comma di tale paragrafo, il quale impone di far sì che il periodo di superamento sia il più breve possibile. Inoltre, la Commissione ha constatato che la violazione era ancora in atto.
- 19 Con lettera del 3 dicembre 2015 nonché con lettera complementare, del 27 luglio 2016, le autorità francesi hanno risposto alla lettera di diffida della Commissione. Inoltre, esse hanno presentato le proprie relazioni annuali, rispettivamente, il 30 ottobre 2015 per l'anno 2014 e il 22 ottobre 2016 per l'anno 2015.
- 20 Ritenendo la risposta fornita dalla Repubblica francese insoddisfacente, il 15 febbraio 2017 la Commissione ha emesso un parere motivato, notificato alla Repubblica francese il 16 febbraio 2017, nel quale concludeva che, in tredici zone del territorio francese, ossia le dodici zone oggetto del ricorso per inadempimento in esame nonché quella di Saint-Étienne Rodano-Alpi (FR29A01), tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza, da un lato, dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XI a tale direttiva e, d'altro lato, dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva, in combinato disposto con il punto A del suo allegato XV, e ciò dal 1° gennaio 2010. Di conseguenza, la Commissione ha invitato la Repubblica

francese ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere motivato entro due mesi dalla ricezione di quest'ultimo.

- 21 Le autorità francesi hanno risposto al summenzionato parere motivato con lettera del 24 aprile 2017, integrata da lettere datate 16 ottobre 2017, 8 febbraio 2018 e 19 aprile 2018, nelle quali tali autorità ricordavano che il superamento di valori limite a decorrere dall'anno 2010 doveva essere valutato alla luce, da un lato, delle difficoltà strutturali che impediscono il rispetto di tali valori entro il termine impartito dalla direttiva 2008/50, e, d'altro lato, degli sforzi compiuti che hanno consentito un netto miglioramento della qualità dell'aria ambiente nelle zone considerate.
- 22 L'8 settembre 2017 è stata inoltre organizzata una riunione tecnica. Quest'ultima è stata seguita da una riunione organizzata dalla Commissione, svoltasi il 30 gennaio 2018, vertente sulla qualità dell'aria, che ha riunito i ministri dell'ambiente di vari Stati membri, fra cui la Repubblica francese, nonché il commissario competente in materia.
- 23 Considerando tuttavia che la Repubblica francese non avesse adottato tutte le misure necessarie per adempiere gli obblighi ad essa incombenti a norma della direttiva 2008/50, l'11 ottobre 2018 la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

Sul ricorso

Sulla prima censura, relativa a una violazione sistematica e persistente del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI a quest'ultima

Argomenti delle parti

- 24 Con la sua prima censura, la Commissione sostiene che la Repubblica francese ha violato, in maniera sistematica e persistente, gli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con il suo allegato XI, considerato che i limiti annuali previsti da tale direttiva riguardo al NO₂ sono stati superati nelle dodici zone e agglomerati di cui al punto 1 della presente sentenza e che i limiti orari sono stati superati in due di tali zone, ossia l'Île-de-France-Parigi e Lione Rodano-Alpi.
- 25 La Commissione afferma che, al punto 69 della sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), che riguardava l'inquinamento dell'aria ambiente da parte del PM₁₀, parimenti disciplinato dalla direttiva 2008/50, la Corte ha dichiarato che il superamento dei valori limite è sufficiente per accertare l'inadempimento del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI a quest'ultima. Orbene, nel caso di specie, le relazioni annuali per gli anni dal 2010 al 2016 trasmesse a tale istituzione dalle autorità francesi stesse, conformemente all'articolo 27 della direttiva 2008/50, nonché talune informazioni fornite da tali autorità durante la fase precontenziosa provverebbero l'inadempimento in questione. I dati provvisori relativi al 2017 sarebbero stati comunicati dalle autorità francesi, ma non sarebbero stati ancora convalidati dai servizi della Commissione.
- 26 La Repubblica francese deduce, in via preliminare, due argomenti.
- 27 Da un lato, la Repubblica francese contesta il carattere rappresentativo dei superamenti dei valori limite di NO₂ constatati dalla Commissione, i quali sarebbero stati registrati da un numero limitato di stazioni di misurazione tutte ubicate in prossimità di alcuni grandi assi di circolazione. Tali superamenti non sarebbero dunque rivelatori della qualità dell'aria nell'insieme delle dodici zone e agglomerati considerati, la quale sarebbe oggetto di un complessivo miglioramento.
- 28 Ciò premesso, la Repubblica francese asserisce che la presa in considerazione del valore più elevato in ciascuna zona non consente di fornire un'immagine rappresentativa dell'evoluzione della qualità dell'aria nell'insieme di tale zona.
- 29 D'altro lato, la Repubblica francese considera che le misure da essa adottate sono ostacolate dagli effetti della crescita demografica, accentuati dall'evoluzione delle modalità di trasporto. Inoltre, le

misure che devono essere adottate dagli Stati membri, le quali mirano in particolare a limitare la circolazione sugli assi stradali a forte traffico, dovrebbero tener conto delle caratteristiche dell'urbanizzazione delle zone e degli agglomerati interessati. Infatti, occorrerebbe che dette misure non conducano a spostare il traffico, e dunque, necessariamente, le emissioni inquinanti, verso altre zone urbane ed assi di circolazione inadeguati o sottodimensionati e che esse prendano in considerazione le esigenze di trasporto delle popolazioni. La Repubblica francese sottolinea, in proposito, che il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri in sede di recepimento della direttiva 2008/50 dev'essere esercitato nel rispetto delle disposizioni dei Trattati, in particolare del principio fondamentale della libera circolazione delle merci e delle persone, il che non consentirebbe, ad esempio, di prevedere divieti settoriali di circolazione.

30 Inoltre, lo sviluppo di altre soluzioni di mobilità richiederebbe investimenti ingenti e costosi, che potrebbero essere realizzati soltanto nel lungo periodo. L'efficacia delle misure adottate dalla Repubblica francese dipenderebbe altresì dalla modernizzazione del parco auto, resa difficile dalla circostanza che le famiglie conservano il proprio veicolo sempre più a lungo.

31 La Repubblica francese sostiene, peraltro, che normative più vincolanti, come quella volta ad aumentare la tassazione dei carburanti, attualmente non possono essere prese in considerazione, a causa della sensibilità dell'opinione pubblica a tale questione, e dunque possono dar luogo a turbative dell'ordine pubblico. In generale, l'efficacia delle misure adottate sarebbe connessa ai comportamenti della popolazione e all'evoluzione delle mentalità.

32 In chiusura di tali osservazioni preliminari, la Repubblica francese fa valere la negligenza di cui ha dato prova la Commissione stessa tardando ad adottare, a livello dell'Unione, le misure necessarie per la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2008/50. Essa afferma in particolare che l'effetto atteso, sulle emissioni di NO₂, delle norme sancite a livello dell'Unione dal regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU 2007, L 171, pag. 1), sarebbe minore della portata delle riduzioni di emissioni previste in occasione della fissazione dei valori limite nel contesto dell'adozione della direttiva 2008/50.

33 La Repubblica francese non pone in discussione la persistente esistenza dei superamenti dei valori limite orari e annuali di NO₂ nelle zone e negli agglomerati oggetto del ricorso presentato dalla Commissione. Essa contesta tuttavia l'asserita sistematicità di tali superamenti.

34 Inoltre, la Repubblica francese ricorda che la maggioranza degli Stati membri deve confrontarsi con difficoltà strutturali che rendono difficile il rispetto del valore limite annuale di NO₂ fissato dalla direttiva 2008/50.

35 In tale contesto, la Repubblica francese asserisce che occorre tener conto dell'ubicazione delle stazioni di misurazione, in sede di esame dei valori rilevati da queste ultime, tenendo presente la circostanza che alcune di esse si trovano in posizioni più vicine alle fonti di emissione di NO₂ rispetto a quanto richiesto dalla direttiva 2008/50. Occorrerebbe inoltre tener conto del miglioramento complessivo della qualità dell'aria in Francia. La Repubblica francese rileva, in proposito, che le misure da essa adottate hanno consentito di ridurre considerevolmente le emissioni di NO₂. Nell'intero territorio nazionale, il numero delle stazioni di misurazione in situazione di superamento del valore limite annuale di NO₂ sarebbe stato più che dimezzato tra il 2000 e il 2017. Dal 2010 al 2017, la percentuale delle stazioni di misurazione urbane, sottoposte all'influenza del traffico stradale, che hanno constatato un superamento del valore limite annuale di NO₂ sarebbe stata dimezzata. Nell'arco dello stesso periodo, la diminuzione della concentrazione media di NO₂ misurata da tali stazioni di misurazione urbane sarebbe stata due volte più rapida rispetto all'insieme delle stazioni di misurazione. Ne conseguirebbe che la percentuale della popolazione esposta agli effetti del superamento di detto valore limite è diminuita.

36 La Repubblica francese conclude che, a dispetto degli ostacoli costituiti dai fattori strutturali summenzionati, l'esame dell'evoluzione della qualità dell'aria nell'insieme del territorio francese

rivela una significativa diminuzione delle emissioni e delle concentrazioni di NO₂ dal 2010, per effetto delle misure adottate dalle autorità francesi.

Giudizio della Corte

- 37 La censura vertente sulla violazione dell'obbligo di cui all'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/50 deve essere valutata tenendo conto della giurisprudenza costante ai sensi della quale la procedura di cui all'articolo 258 TFUE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi che gli sono imposti dal Trattato FUE o da un atto di diritto derivato (sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Ne consegue che, nel caso di specie, il superamento dei limiti per il NO₂ nell'aria ambiente è sufficiente, di per sé, per constatare una violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI a quest'ultima (v., per analogia, sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Orbene, nel caso di specie, i dati risultanti dalle relazioni annuali sulla qualità dell'aria, presentate dalla Repubblica francese ai sensi dell'articolo 27 della direttiva 2008/50, dimostrano che, tra il 2010 e il 2016 incluso, tale Stato membro ha regolarmente superato, da un lato, i valori limite annuali per il NO₂ in dodici agglomerati e zone francesi e, d'altro lato, il valore limite orario per detto inquinante in due di tali agglomerati e zone.
- 40 Ne consegue che il superamento così constatato dev'essere considerato persistente, come del resto ammesso dalla Repubblica francese fin dalla fase precontenziosa, ma altresì sistematico, senza che la Commissione sia tenuta a produrre prove aggiuntive di tale superamento.
- 41 Per quanto attiene all'argomento addotto dalla Repubblica francese secondo il quale l'inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XI a quest'ultima, dev'essere valutato alla luce delle difficoltà strutturali incontrate in sede di recepimento della direttiva in parola, si deve ricordare che, ai sensi dell'allegato XI a detta direttiva, la data a partire dalla quale i valori limite per il NO₂ dovevano essere rispettati era fissata al 1° gennaio 2010.
- 42 Orbene, nel caso in cui si sia giunti all'accertamento oggettivo di un inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato FUE o di un atto di diritto derivato, è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza oppure dalle difficoltà tecniche o strutturali cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Di conseguenza, l'argomento della Repubblica francese relativo all'esistenza di problemi strutturali non può essere accolto.
- 44 Lo stesso vale per l'argomento di tale Stato membro relativo al carattere non rappresentativo dei superamenti dei valori limite di NO₂. Infatti, in primo luogo, per quanto concerne la circostanza che la Commissione ha preso in considerazione soltanto i valori annuali e orari di concentrazione di NO₂ nell'aria ambiente provenienti dalla stazione di misurazione che ha rilevato i valori più elevati nella zona interessata, è sufficiente ricordare che la Corte ha dichiarato che l'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 devono essere interpretati, in funzione dell'impianto sistematico e della finalità della normativa di cui tali disposizioni fanno parte, nel senso che, per accertare il superamento di un valore limite fissato nell'allegato XI a tale direttiva per la media calcolata per anno civile, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore al suddetto valore sia rilevato presso un singolo punto di campionamento (sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a., C-723/17, EU:C:2019:533, punti 60, 66 e 68). Ne consegue che la Commissione poteva prendere in considerazione, per ciascuna delle dodici zone o agglomerati oggetto del ricorso in esame, i valori annuali e orari di concentrazione di NO₂ nell'aria ambiente provenienti dalla stazione di misurazione che ha rilevato i valori più elevati nella zona o nell'agglomerato interessato.

- 45 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'argomento secondo il quale i superamenti contestati sono stati registrati da stazioni di misurazione ubicate il più vicino possibile ai grandi assi stradali, alcune delle quali si troverebbero, inoltre, in posizioni più vicine alle fonti di emissione di NO₂ di quanto richiesto dalla direttiva 2008/50, si deve constatare che, sebbene sia vero che l'ubicazione dei punti di campionamento occupa un posto centrale nel sistema di valutazione e miglioramento della qualità dell'aria previsto da tale direttiva e che lo scopo stesso di quest'ultima sarebbe compromesso se i punti di campionamento situati in una determinata zona o agglomerato non fossero installati conformemente ai criteri da essa prestabiliti (sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a., C-723/17, EU:C:2019:533, punti 47 e 49), la Repubblica francese non contesta che l'ubicazione delle stazioni di misurazione in prossimità dei grandi assi stradali sia conforme ai criteri di ubicazione su macroscala dei punti di campionamento definiti nell'allegato III alla direttiva 2008/50.
- 46 Per quanto concerne l'argomento della Repubblica francese secondo il quale la necessità di rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, la libera circolazione delle merci limiterebbe il margine di discrezionalità degli Stati membri in sede di adozione di misure volte a ridurre le emissioni di NO₂ prodotte dal traffico stradale, come un divieto settoriale di circolazione, si deve ricordare, come risulta dai punti 117, 138 e 140 della sentenza del 21 dicembre 2011, Commissione/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), che la Corte ha dichiarato che un simile divieto settoriale può essere idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente e giustificare quindi un ostacolo al principio di libera circolazione delle merci, a condizione che non esistano misure meno restrittive della libertà di circolazione alla luce dell'obiettivo così perseguito.
- 47 Per quanto attiene all'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe tardato ad adottare le misure necessarie per la realizzazione degli obiettivi della direttiva 2008/50, occorre constatare che esso non è idoneo ad esimere la Repubblica francese da responsabilità per il mancato rispetto degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'allegato XI a quest'ultima.
- 48 La Repubblica francese considera inoltre che l'effetto atteso, sulle emissioni di NO₂, delle norme sancite dal regolamento n. 715/2007 si è rivelato modesto rispetto alla portata delle riduzioni di emissioni previste in occasione della fissazione dei valori limite nel contesto dell'adozione della direttiva 2008/50. In proposito, oltre al fatto che i veicoli a motore soggetti a tali norme non sono l'unica causa delle emissioni di NO₂, circostanza del resto ammessa dalla Repubblica francese, e che la normativa dell'Unione applicabile all'omologazione dei veicoli a motore non può esimere gli Stati membri dal loro obbligo di rispettare i valori limite fissati a decorrere dal 1^o gennaio 2010 dalla direttiva 2008/50, si deve rilevare che la Repubblica francese non considera che, conformemente al combinato disposto degli articoli 1, punto 1, e 2, punto 5, della direttiva 2008/50, interpretati alla luce dei considerando da 1 a 3 di tale direttiva, i valori limite sono stati fissati non già alla luce dell'effetto atteso delle norme sancite dal regolamento n. 715/2007, bensì in base alle conoscenze scientifiche e all'esperienza degli Stati membri in maniera da riflettere il livello ritenuto appropriato dall'Unione europea e dagli Stati membri al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi degli inquinanti dell'aria per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso.
- 49 Peraltro, a differenza di quanto sostiene la Repubblica francese, un'eventuale tendenza parziale al ribasso evidenziata dai dati raccolti, che non comporta tuttavia che tale Stato membro si conformi ai limiti al cui rispetto è tenuto, non può inficiare la constatazione dell'inadempimento a esso imputabile a tale effetto (sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 65).
- 50 In tale contesto, la prima censura dev'essere accolta.

Sulla seconda censura, relativa a una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con il punto A dell'allegato XV a quest'ultima

Argomenti delle parti

- 51 Con la sua seconda censura, la Commissione afferma, in sostanza, che, dall'11 giugno 2010, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 23, paragrafo

1, della direttiva 2008/50.

- 52 La Commissione dichiara, in proposito, che, sebbene sia vero che nel contesto dell'attuazione di tale disposizione lo Stato membro dispone, nell'ambito dei propri piani per la qualità dell'aria, di un certo margine di discrezionalità nella scelta delle misure da adottare, queste ultime devono, in ogni caso, consentire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile.
- 53 Al fine di accertare se un piano per la qualità dell'aria stabilisca misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile, il che richiede un'analisi caso per caso, la Commissione sostiene che occorre tener conto di sei fattori, dedotti, in particolare, dalla giurisprudenza menzionata ai punti 37 e 42 della presente sentenza.
- 54 In primo luogo, il superamento dei valori limite nel lungo periodo nonché, in secondo luogo, la durata stimata del superamento dei valori limite per il futuro costituirebbero importanti indizi del mancato rispetto da parte dello Stato membro interessato dell'obbligo ad esso incombente in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50.
- 55 In terzo luogo, si dovrebbe tener conto del livello assoluto del superamento dei valori limite. Quanto più il divario da colmare al fine di rispettare il valore limite fissato dalla direttiva 2008/50 è significativo, in particolare nel corso degli anni più recenti, tanto più l'assenza di ambizione delle misure previste nel piano costituirebbe un indice della violazione degli obblighi di cui all'articolo 23 della direttiva 2008/50.
- 56 In quarto luogo, l'evoluzione relativa della concentrazione annuale di NO₂ nell'aria ambiente, in particolare nel corso degli anni più recenti, potrebbe indicare una violazione di detta disposizione. Se tale tendenza è all'aumento o alla stagnazione, ciò costituirebbe parimenti un forte indice dell'insufficienza delle misure previste nel piano. Anche una tendenza alla diminuzione potrebbe essere indice di una violazione delle condizioni di cui all'articolo 23 della direttiva 2008/50, qualora il ritmo di tale diminuzione sia troppo modesto rispetto alla portata del superamento affinché quest'ultimo cessi nel periodo più breve possibile.
- 57 In quinto luogo, dovrebbe essere preso in considerazione il contenuto formale dei piani, in particolare la questione se questi ultimi contengano tutte le informazioni richieste dal punto A dell'allegato XV alla direttiva 2008/50. In proposito, la Commissione rinvia al paragrafo 113 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), da cui risulta che tali informazioni rivestono un'importanza centrale.
- 58 In sesto luogo, la Commissione suggerisce altresì di tener conto del contenuto materiale dei piani, in particolare della corrispondenza fra la diagnosi formulata in tali piani e le misure previste, dell'analisi di tutte le misure possibili, della copertura geografica e settoriale delle misure selezionate in detti piani, nonché della loro natura cogente o di meri incentivi.
- 59 La Commissione ammette che, nel caso di specie, ciascuna delle dodici zone del territorio francese contemplate dal suo ricorso era formalmente oggetto di un piano per la qualità dell'aria alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, ossia il 16 aprile 2017. Tuttavia, essa considera che tali piani sono inefficaci in quanto non hanno posto termine ai persistenti superamenti esistenti in Francia dal 2010. Inoltre, dopo aver analizzato detti piani ed altre misure adottate dalla Repubblica francese nonché le informazioni trasmesse dalle autorità di tale Stato membro nel corso del procedimento precontenzioso, la Commissione, contestando al contempo a tali autorità un atteggiamento passivo e l'adozione di misure non vincolanti, afferma che i piani in questione non stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite di NO₂ sia «il più breve possibile». Peraltro, nessuno di tali piani menziona la necessità di trasformazioni strutturali.
- 60 Infine, la Commissione asserisce che vari atti giuridici adottati dalla Repubblica francese dopo il 16 aprile 2017 – data limite fissata dal parere motivato – confermano la violazione dell'articolo 23 della direttiva 2008/50.

- 61 La Commissione dichiara che, certamente, il 10 maggio 2017 la Repubblica francese ha adottato un piano di riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici, che prevede un certo numero di azioni di riduzione delle emissioni in tutti i settori e, in particolare, misure per ridurre le emissioni connesse al trasporto stradale, come la convergenza di tassazione fra benzina e diesel, o la promozione dell'acquisto di veicoli puliti. Tuttavia, da tale piano risulterebbe che il rispetto dei valori limite avverrà non prima del 2030.
- 62 Ciò premesso, la Commissione ricorda che il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), in una sentenza del 12 luglio 2017, ha constatato la violazione della normativa francese di recepimento degli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50 in sedici zone del territorio francese.
- 63 La Commissione sostiene inoltre che dalle informazioni fornite dalla Repubblica francese nella sua lettera dell'8 febbraio 2018 risulta che, nel 2020, dieci stazioni di misurazione si troveranno ancora in una situazione di non conformità, numero che passerà a tre nel 2030, senza che tuttavia sia indicata l'ubicazione di tali stazioni. Ciò confermerebbe, in ogni caso, il persistente mancato rispetto da parte di tale Stato membro, al di là della data limite fissata nel parere motivato, degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 23 della direttiva 2008/50.
- 64 La Commissione afferma altresì che il 20 aprile 2018 le è stato trasmesso dalle autorità francesi un elenco di misure nazionali aggiuntive, effettive o annunciate. Non è stata nondimeno fornita alcuna quantificazione dell'impatto di tali misure e non è stata indicata alcuna data di cessazione del superamento dei valori limite di NO₂ nell'insieme delle dodici zone oggetto del ricorso in esame.
- 65 Inoltre, secondo la Commissione, l'argomento addotto dalla Repubblica francese, fondato sull'esistenza di difficoltà strutturali, non si basa su alcuna analisi caso per caso per ciascuna delle dodici zone oggetto del ricorso in esame. Trattandosi, in realtà, di un argomento generale, esso dovrebbe essere respinto in quanto non provato in fatto.
- 66 La Commissione afferma altresì che l'analisi degli elementi di fatto presentati dalla Repubblica francese nel suo controricorso conferma che nessuna delle zone in questione è oggetto di un piano che preveda misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile. Inoltre, gli elementi addotti dal governo francese riguardano per la maggior parte azioni previste ben dopo la scadenza del termine di risposta al parere motivato, la cui realizzazione è attesa talvolta dopo oltre quindici anni dall'entrata in vigore dei valori limite di NO₂.
- 67 Peraltro, la Commissione respinge l'argomento secondo il quale soltanto una minima parte della popolazione sarebbe interessata dai superamenti dei valori limite di NO₂, in quanto un simile argomento è inconferente alla luce della direttiva 2008/50 che non contiene norme de minimis.
- 68 La Repubblica francese fa valere l'esistenza di difficoltà strutturali incontrate in sede di attuazione delle misure adottate affinché il periodo di superamento dei valori limite di NO₂ sia il più breve possibile, le quali avrebbero ostacolato l'efficacia di tali misure.
- 69 La Repubblica francese asserisce inoltre che la Commissione fornisce un'erronea interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XV a quest'ultima.
- 70 In proposito, la Repubblica francese contesta la maniera in cui la Commissione si è basata sulla giurisprudenza della Corte relativa al superamento dei valori limite di PM₁₀ nell'aria ambiente per valutare il carattere appropriato dei piani per la qualità dell'aria affinché il periodo di superamento dei valori limite di NO₂ sia il più breve possibile, conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, per il motivo che i vincoli relativi alle misure di contrasto delle emissioni di questi due inquinanti sono ben distinti. Essa addebita in particolare alla Commissione di non aver preso in considerazione, nell'ambito del necessario esame caso per caso del carattere appropriato delle misure adottate alla luce della prescrizione secondo la quale la durata del superamento deve essere la più breve possibile, le caratteristiche specifiche delle emissioni di NO₂, la localizzazione dei superamenti in zone urbane sottoposte all'influenza del traffico e i vincoli strutturali propri delle emissioni di NO₂, cosicché di per se stessa la persistenza dei superamenti dei valori limite di NO₂ dal 1° gennaio 2010

non permetterebbe, contrariamente a quanto afferma la Commissione, di dimostrare il carattere inappropriato di tali misure.

- 71 La Repubblica francese sottolinea inoltre che i piani in questione, i quali, contrariamente al parere della Commissione, contengono misure proattive ed appropriate, alcune delle quali hanno carattere vincolante, hanno permesso di migliorare complessivamente ed in maniera assai significativa la qualità dell'aria in Francia. Tale miglioramento prosegue, sebbene non abbia ancora consentito di porre fine ai superamenti dei valori limite di NO₂ rilevati dalla Commissione nel contesto del ricorso in esame.
- 72 Se la Commissione suggerisce che i piani per la qualità dell'aria devono indicare la data alla quale i valori limite fissati nell'allegato XI alla direttiva 2008/50 saranno rispettati, la Repubblica francese rileva che nessuna disposizione della direttiva in parola impone esplicitamente alle autorità degli Stati membri di indicare una simile data nei propri piani. Infatti, l'allegato XV a detta direttiva prevedrebbe, tra le informazioni da includere nei piani per la qualità dell'aria locali, regionali o nazionali di miglioramento della qualità dell'aria ambiente, che debbano comparirvi il «calendario di attuazione» e la «stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e dei tempi previsti per conseguire questi obiettivi». Orbene, non ne risulterebbe che detti piani debbano indicare la data alla quale i valori limite saranno rispettati. L'espressione «conseguire questi obiettivi» farebbe riferimento agli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria ambiente fissati in tali piani, e non al rispetto dei valori limite fissati dal summenzionato allegato.
- 73 La Repubblica francese sostiene che il carattere appropriato dei piani per la qualità dell'aria dev'essere esaminato caso per caso alla luce degli specifici vincoli locali che devono essere superati in ciascuna delle dodici zone o agglomerati in questione e fornisce, in proposito, una panoramica di alcuni di tali vincoli specifici per ciascuna delle zone nonché delle più recenti misure attuate per porre termine ai superamenti dei valori limite di NO₂. La Repubblica francese ne trae la conclusione di non essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.

Giudizio della Corte

- 74 Dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 risulta che, qualora il superamento dei valori limite per il NO₂ abbia luogo dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, lo Stato membro interessato è tenuto a predisporre un piano per la qualità dell'aria che soddisfi taluni requisiti.
- 75 In tal senso, detto piano deve stabilire misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile e può inoltre includere misure specifiche volte a tutelare gruppi sensibili di popolazione, compresi i bambini. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2008/50, tale piano deve poi contenere almeno le informazioni di cui all'allegato XV, punto A, a tale direttiva e può includere misure a norma dell'articolo 24 di quest'ultima. Detto piano deve essere comunicato alla Commissione senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento.
- 76 Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 ha una portata più generale giacché si applica, senza limiti temporali, al superamento di ogni valore limite di inquinante stabilito da tale direttiva, dopo il termine previsto per il suo raggiungimento, che sia fissato da detta direttiva o dalla Commissione in forza dell'articolo 22 della stessa direttiva (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 104).
- 77 In tale contesto, riguardo all'argomento della Repubblica francese vertente sulla giurisprudenza elaborata dalla Corte nelle sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), nonché del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), relativa al superamento dei valori limite di PM₁₀ nell'aria ambiente, al fine di valutare piani per la qualità dell'aria affinché il periodo di superamento dei valori limite di NO₂ sia il più breve possibile, si deve rilevare che la formulazione degli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50 prende in considerazione indistintamente tutti gli inquinanti dell'aria ambiente ai quali tale direttiva si applica. Detta giurisprudenza è dunque trasponibile, come quadro di analisi, alla valutazione del rispetto da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi risultanti dal citato articolo 23 per quanto concerne un

inquinante diverso dal particolato PM10, dal momento che tale inquinante è disciplinato da detta direttiva.

- 78 Si deve parimenti rilevare che quest'ultima disposizione istituisce un nesso diretto tra, da un lato, il superamento dei valori limite per il NO₂, come previsti dal combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI a quest'ultima, e, dall'altro, la predisposizione di piani per la qualità dell'aria (v., in tal senso, sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 83, e del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 76).
- 79 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 (sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 106, e del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 93).
- 80 Pertanto, il fatto che uno Stato membro superi i valori limite per il NO₂ nell'aria ambiente non è sufficiente, di per sé, per ritenere che detto Stato membro sia venuto meno agli obblighi previsti all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 (v., per analogia, sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 107, e del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 94).
- 81 Infatti, da tale disposizione risulta che, se è vero che gli Stati membri dispongono di un determinato margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, è pur vero che queste ultime devono, comunque, garantire che il periodo di superamento dei limiti sia il più breve possibile (sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 109, e del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 95).
- 82 In tale contesto, è opportuno verificare, secondo un'analisi caso per caso, se i piani predisposti dallo Stato membro di cui trattasi siano conformi all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 108).
- 83 Nel caso di specie, la Repubblica francese sostiene che i termini indicati per quanto concerne le misure da essa adottate nei piani per la qualità dell'aria che ha predisposto sono adeguati alla portata delle trasformazioni strutturali necessarie per porre fine ai superamenti dei valori limite applicabili per il NO₂, evidenziando in particolare, da un lato, le difficoltà derivanti dalla rilevanza e dai costi degli investimenti da realizzare e, d'altro lato, i vincoli esistenti in materia di contrasto delle emissioni di NO₂, quali l'aumento del numero di veicoli dovuto, fra l'altro, alla crescita demografica, la circostanza che la realizzazione delle misure occorrenti per la modernizzazione del parco auto si svolge necessariamente nel lungo periodo, la difficoltà di modificare i grandi assi di circolazione o la sensibilità dell'opinione pubblica a talune misure come, in particolare, l'aumento della tassazione sui carburanti nonché il persistente utilizzo di veicoli a motore.
- 84 In tale contesto, si deve constatare che nei piani in questione la Repubblica francese ha menzionato detti elementi di carattere generale, senza fornire ulteriori precisazioni né addentrarsi in una più approfondita analisi caso per caso per ciascuna delle dodici zone oggetto del ricorso della Commissione.
- 85 Occorre inoltre ricordare che la Corte ha già dichiarato che difficoltà strutturali, connesse alla sfida socio economica e finanziaria dei vasti investimenti da realizzare, non rivestivano carattere eccezionale e non erano idonee a escludere che sarebbe stato possibile stabilire termini più brevi (v., per analogia, sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 101).
- 86 La sussistenza di simili difficoltà strutturali, in particolare connesse ai vincoli esistenti in materia di contrasto delle emissioni di NO₂, segnatamente in circostanze in cui i superamenti constatati siano localizzati esclusivamente intorno ai grandi assi stradali, potrebbe tuttavia venire in rilievo, nel contesto dell'equilibrio menzionato al punto 77 della presente sentenza, per dichiarare che il periodo di superamento è il più breve possibile, purché lo Stato membro abbia adottato tutte le misure appropriate a tal fine.

- 87 Orbene, va rilevato che, nell'ambito del suo esame caso per caso delle varie zone e dei vari agglomerati oggetto del ricorso de quo, la Repubblica francese, pur dimostrando una certa riduzione del livello di superamento in alcune zone ed in alcuni agglomerati interessati, ha sistematicamente menzionato misure che, da un lato, non forniscono precisazioni riguardo ai luoghi considerati, riguardo al loro scadenziario e riguardo alla quantificazione del loro impatto e, d'altro lato, sono state, per la maggior parte, adottate o previste ben dopo la scadenza del termine di risposta al parere motivato oppure sono in corso di adozione o di pianificazione, prevedendo talvolta una durata di realizzazione di oltre quindici anni dall'entrata in vigore dei valori limite per il NO₂.
- 88 In tale contesto, occorre ricordare che l'obbligo di predisporre, in caso di superamento dei valori limite per il NO₂ nell'aria ambiente, piani per la qualità dell'aria grava sullo Stato membro interessato dall'11 giugno 2010. Come risulta dal fascicolo presentato alla Corte, a tale data in Francia erano già stati constatati superamenti dei valori limite. Pertanto, a partire dalla data summenzionata, in cui la Repubblica francese doveva mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2008/50, conformemente all'articolo 33, paragrafo 1, di quest'ultima, tale Stato membro era tenuto ad adottare e attuare, il più rapidamente possibile, misure appropriate, a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 89 Alla luce delle condizioni menzionate al punto 87 della presente sentenza, va rilevato che la Repubblica francese non ha manifestamente adottato, in tempo utile, misure appropriate che permettessero di garantire un periodo di superamento che sia il più breve possibile. Quindi, in tale Stato membro il superamento dei valori limite in questione per sette anni consecutivi rimane sistematico e persistente, a dispetto dell'obbligo ad esso incombente di adottare tutte le misure appropriate ed efficaci per conformarsi alla prescrizione che il periodo di superamento debba essere il più breve possibile.
- 90 Tale situazione dimostra di per sé, senza che sia necessario esaminare in modo più dettagliato il contenuto dei piani per la qualità dell'aria predisposti dalla Repubblica francese, che, nel caso di specie, detto Stato membro non ha attuato misure appropriate ed efficaci affinché il periodo di superamento dei valori limite per il NO₂ sia «il più breve possibile», ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 (sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 117).
- 91 Ne consegue che, di per sé, gli argomenti addotti dalla Repubblica francese non possono giustificare termini così lunghi per porre fine a detti superamenti alla luce della prescrizione volta a garantire che il periodo di superamento sia il più breve possibile.
- 92 Ciò premesso, la seconda censura fatta valere dalla Commissione dev'essere accolta.
- 93 Tenuto conto dell'insieme delle precedenti considerazioni, si deve constatare:
- che, la Repubblica francese, superando in maniera sistematica e persistente il valore limite annuale per il NO₂ dal 1° gennaio 2010 in dodici agglomerati e zone di qualità dell'aria francesi, ossia Marsiglia (FR03A02), Tolone (FR03A03), Parigi (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Tolosa Midi-Pirenei (FR12A01), ZUR Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rodano-Alpi (FR15A01), Strasburgo (FR16A02), Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ZUR Valle dell'Arve Rodano-Alpi (FR20N10) e Nizza (FR24A01), e superando in maniera sistematica e persistente il valore limite orario per il NO₂ dal 1° gennaio 2010 in due agglomerati e zone di qualità dell'aria, ossia Parigi (FR04A01) e Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ha continuato a venir meno, da tale data, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XI alla suddetta direttiva, e ciò dall'entrata in vigore dei valori limite nel 2010, e
 - che la Repubblica francese, dall'11 giugno 2010, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva, in combinato disposto con l'allegato XV a quest'ultima, e in particolare all'obbligo, previsto all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della medesima direttiva, di provvedere affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

Sulle spese

- 94 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 francese è rimasta sostanzialmente soccombente, occorre condannarla alle spese conformemente alla domanda della Commissione.

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

- 1) **La Repubblica francese, superando in maniera sistematica e persistente il valore limite annuale per il biossido di azoto (NO₂) dal 1^o gennaio 2010 in dodici agglomerati e zone di qualità dell'aria francesi, ossia Marsiglia (FR03A02), Tolone (FR03A03), Parigi (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Tolosa Midi-Pirenei (FR12A01), zona urbana regionale (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rodano-Alpi (FR15A01), Strasburgo (FR16A02), Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ZUR Valle dell'Arve Rodano-Alpi (FR20N10) e Nizza (FR24A01), e superando in maniera sistematica e persistente il valore limite orario per il NO₂ dal 1^o gennaio 2010 in due agglomerati e zone di qualità dell'aria, ossia Parigi (FR04A01) e Lione Rodano-Alpi (FR20A01), ha continuato a venir meno, da tale data, 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 alla suddetta direttiva, e ciò dall'entrata in vigore dei valori limite nel 2010.**

La Repubblica francese, dall'11 giugno 2010, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva, in combinato disposto con l'allegato XV a quest'ultima, e in particolare all'obbligo, previsto all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della medesima direttiva, di provvedere affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

- 2) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Firme

* [Lingua processuale: il francese.](#)