

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

5 aprile 2017 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 2008/50/CE – Qualità dell’aria ambiente – Articolo 13, paragrafo 1 – Allegato XI – Valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM10 – Superamento sistematico e continuato dei valori limite – Articolo 22 – Proroga del termine per il conseguimento di determinati valori limite – Presupposti d’applicazione – Articolo 23, paragrafo 1 – Piani per la qualità dell’aria – Periodo di superamento “il più breve possibile” – Misure appropriate – Elementi di valutazione»

Nella causa C-488/15,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 14 settembre 2015,

Commissione europea, rappresentata da E. Kružíková, S. Petrova, P. Mihaylova e E. Manhaeve, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Bulgaria, rappresentata da E. Petranova e M. Georgieva, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica di Polonia, rappresentata da A. Gawłowska, B. Majczyna e D. Krawczyk, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (relatore) e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 29 settembre 2016,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 10 novembre 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

- a fronte dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino quantomeno al 2013 incluso, dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 nord, BG0005 sud-ovest e BG0006 sud-est,
- a fronte dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino quantomeno al 2013 incluso, del valore limite giornaliero applicabile alle concentrazioni di PM₁₀ nella zona BG0003 AG Varna e del valore limite annuale, nel 2007, nel 2008 e dal 2010 sino quantomeno al 2013 incluso, nella medesima zona BG0003 AG Varna,
- e in assenza di informazioni complementari secondo cui tale situazione di inosservanza dei valori limite giornaliero e annuale applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati suddetti sarebbe mutata,

persiste nel venir meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI 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), e

- alla luce dell'ultima relazione annuale sulla qualità dell'aria per il 2013, secondo cui il superamento dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ è persistito in tutte le zone e gli agglomerati suddetti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva e, segnatamente, all'obbligo di fare in modo che il periodo di superamento sia il più breve possibile, dichiarando altresì che detta violazione persiste tuttora.

Ambito normativo

La 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», così disponeva ai suoi paragrafi 1 e 3:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare 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», prevedeva, ai suoi paragrafi 1, 3 e 4, quanto segue:

«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 della direttiva medesima, intitolato «Trasmissione delle informazioni e delle relazioni», gli Stati membri erano tenuti a presentare alla Commissione relazioni annuali sul rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀.

La direttiva 1999/30/CE

5 Il considerando 7 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), così recita:

«considerando che la direttiva 96/62/CE prevede l'elaborazione di piani di azione per le zone dove le concentrazioni di inquinanti nell'[aria ambiente] superano i valori limite più i margini temporanei di tolleranza applicabili per garantire l'osservanza dei valori limite entro la(e) data(e) specificata(e); che questi piani di azione ed altre strategie di riduzione dovrebbero mirare, nel caso delle particelle, a ridurre le concentrazioni di particelle fini, come parte della riduzione totale delle concentrazioni di particelle».

6 L'articolo 5 della direttiva 1999/30, intitolato «Particelle», così disponeva:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM₁₀ nell'aria ambiente, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III a decorrere dalle date ivi indicate.

(...)

3. I piani di azione elaborati per le PM₁₀, a norma dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE e le strategie generali per diminuire le concentrazioni delle stesse particelle tendono anche a ridurre le concentrazioni delle particelle PM_{2,5}.

4. Se i valori limite per le PM₁₀ di cui alla sezione I dell'allegato III sono superati a causa di concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente dovute a eventi naturali e ne derivano concentrazioni significativamente superiori ai normali livelli di riferimento relativi alle fonti naturali, gli Stati membri ne informano la Commissione a norma del paragrafo 1 dell'articolo 11 della direttiva 96/62/CE, fornendo le necessarie giustificazioni a riprova del fatto che il superamento è dovuto a eventi naturali. In tali casi, gli Stati membri sono obbligati ad applicare piani d'azione a norma del paragrafo 3 dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE soltanto dove i valori limite di cui alla sezione I dell'allegato III sono superati per cause diverse dagli eventi naturali».

7 Ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 1999/30, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi ad essa entro il 19 luglio 2001.

8 Al fine di garantire la protezione della salute umana, l'allegato III di detta direttiva fissava due tipi di limiti per le PM₁₀, distinguendo due fasi, le quali erano a loro volta suddivise in due periodi. Riguardo ai periodi della fase 1, che si estende dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009, da un lato, il valore giornaliero di 50 µg/m³ non doveva essere superato più di 35 volte per anno civile e, dall'altro, il valore annuale da non superare era di 40 µg/m³ per anno civile. Per quanto concerne i periodi della fase 2, a partire dal 1° gennaio 2010, da un lato, il valore giornaliero da non superare più di 7 volte per anno civile era di 50 µg/m³ e, dall'altro, il valore limite annuale era di 20 µg/m³ per anno civile.

La direttiva 2008/50

9 Ai sensi dei considerando 2, 16, 18 e 19 della direttiva 2008/50:

«(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.

(...)

(16) Per le zone e gli agglomerati in cui le condizioni sono particolarmente difficili, dovrebbe essere possibile prorogare il termine entro il quale deve essere garantita la conformità ai valori limite per la qualità dell'aria nei casi in cui, nonostante l'attuazione di adeguate misure di abbattimento, in alcune zone o agglomerati specifici persistano problemi acuti di conformità. Le eventuali proroghe per una determinata zona o agglomerato dovrebbero essere corredate di un piano globale sottoposto alla valutazione della Commissione e finalizzato a garantire la conformità entro il termine così prorogato. La disponibilità delle necessarie misure comunitarie che riflettono il livello di ambizione scelto nella strategia tematica sull'inquinamento atmosferico per ridurre le emissioni alla fonte è importante ai fini di un'effettiva riduzione delle emissioni nel periodo fissato dalla presente direttiva per la conformità ai valori limite e dovrebbe essere presa in considerazione al momento di valutare le richieste di posticipare i termini per la conformità.

(...)

(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].

(19) I piani d'azione dovrebbero indicare i provvedimenti da adottare nel breve termine nei casi in cui sussista il rischio di superare una o più delle soglie di allarme al fine di ridurre il rischio in questione e di limitarne la durata. Allorché il rischio riguarda uno o più valori limite o valori-obiettivo, gli Stati membri possono, se opportuno, elaborare tali piani d'azione a breve termine (...).

10 L'articolo 1 della direttiva 2008/50, intitolato «Oggetto», così recita ai suoi paragrafi 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».

11 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede, ai suoi punti 5, 8 e 18, quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si 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;

(...)

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».

12 L'articolo 13 di tale direttiva, intitolato «Valori limite e soglie di allarme ai fini della protezione della salute umana», prevede quanto segue al suo paragrafo 1:

«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.

(...))».

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

«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 proporrà.

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», così dispone al suo paragrafo 1:

«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.

(...))».

15 L'articolo 27 di tale direttiva, intitolato «Trasmissione di informazioni e relazioni», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono a far pervenire alla Commissione le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente entro i termini richiesti, stabiliti dalle disposizioni d'attuazione di cui all'articolo 28, paragrafo 2.

2. In ogni caso, al fine specifico di valutare la conformità ai valori limite e ai livelli critici nonché al raggiungimento dei valori obiettivo, tali informazioni sono messe a disposizione della Commissione entro nove mesi dalla fine di ciascun anno ed includono:

- a) le modifiche apportate nell'anno in questione all'elenco e alla delimitazione delle zone e degli agglomerati istituiti ai sensi dell'articolo 4;
- b) l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti sono superiori ai valori limite più, ove applicabile, il margine di tolleranza o superiori ai valori-obiettivo o ai livelli critici, nonché, per tali zone o agglomerati:
 - i) i livelli valutati e, se del caso, le date e i periodi in cui tali livelli sono stati riscontrati;
 - ii) se opportuno, una valutazione dei contributi da fonti naturali ai livelli valutati e dei contributi relativi alla risospensione del particolato a seguito di sabbiatura o salatura delle strade nella stagione invernale, come dichiarati alla Commissione ai sensi degli articoli 20 e 21.

3. I paragrafi 1 e 2 si applicano alle informazioni raccolte a decorrere dall'inizio del secondo anno civile successivo all'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione di cui all'articolo 28, paragrafo 2».

16 L'articolo 31 di detta direttiva, intitolato «Abrogazione e disposizioni transitorie», così dispone al suo paragrafo 1:

«Le direttive 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000, concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente (GU 2000, L 313, pag. 12)] e 2002/3/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria (GU 2002, L 67, pag. 14)] sono abrogate a decorrere dall'11 giugno 2010, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri riguardanti i termini per il recepimento o dall'applicazione delle suddette direttive.

(...))».

17 L'articolo 33 della direttiva 2008/50, intitolato «Attuazione», così enuncia al suo paragrafo 1:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente all'11 giugno 2010. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di dette disposizioni.

(...))».

18 Ai sensi dell'articolo 34 di detta direttiva, intitolato «Entrata in vigore», tale direttiva è entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, ossia l'11 giugno 2008.

19 L'allegato XI della direttiva 2008/50 è intitolato «Valori limite per la protezione della salute umana». Ai sensi di detto allegato, per quanto riguarda i PM₁₀, il valore limite giornaliero è di 50 µg/m³, da non superare più di 35 volte per anno civile, e il valore limite annuale è di 40 µg/m³ per anno civile. Tale allegato precisa che la data entro cui detti valori limite dovevano essere rispettati era il 1^o gennaio 2005.

La fase precontenziosa del procedimento

20 Il 14 aprile 2009 la Repubblica di Bulgaria, in applicazione dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2008/50, ha notificato alla Commissione una domanda volta ad ottenere una deroga all'obbligo di applicare i valori limite di PM₁₀ fino all'11 giugno 2011. Con decisione dell'11 dicembre 2009, la Commissione, sulla base dell'articolo 22, paragrafo 4, della suddetta direttiva, ha sollevato un'obiezione avverso tale domanda di deroga.

21 A seguito dell'adozione di detta decisione, la Commissione, ritenendo che la Repubblica di Bulgaria fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 13 della direttiva 2008/50, ha trasmesso a tale Stato membro, in data 1^o ottobre 2010, una lettera di costituzione in mora.

22 Il 18 febbraio 2011, la Repubblica di Bulgaria, in risposta alla suddetta lettera di costituzione in mora, senza contestare di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 13 della direttiva 2008/50, ha affermato che, durante il 2007 e il 2008, erano stati registrati nelle zone e negli agglomerati bulgari determinati superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, eccetto che in alcuni comuni, e ha analizzato, nella propria risposta, le cause di detti superamenti.

23 Con lettera del 9 giugno 2011, la Repubblica di Bulgaria ha notificato alla Commissione una seconda domanda volta ad ottenere una deroga all'obbligo di applicare i valori limite di PM₁₀ ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2008/50 (in prosieguo: la «notifica del 9 giugno 2011»). Con lettera dell'11 luglio 2011, la Commissione ha risposto che, dal momento che la suddetta domanda era stata registrata in data 10 giugno 2011, il periodo di nove mesi previsto all'articolo 22, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2008/50 affinché la Commissione svolga la sua valutazione terminerebbe ben oltre la scadenza contemplata all'articolo 22, paragrafo 2, della medesima direttiva, ossia l'11 giugno 2011. La Commissione ha aggiunto di necessitare, per svolgere una valutazione

completa, di detto periodo di nove mesi, risultando al contempo impossibile, per preservare l'effetto utile della direttiva 2008/50 e assicurare la certezza del diritto, l'adozione di una decisione successivamente all'11 giugno 2011, il che implicherebbe una valutazione della domanda stessa con riferimento ad un periodo già trascorso.

- 24 Il 25 gennaio 2013 la Commissione, ritenendo che Repubblica di Bulgaria avesse violato tanto l'articolo 13 della direttiva 2008/50 quanto l'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva, le ha inviato una lettera di costituzione in mora integrativa. A tal riguardo, la Commissione ha fatto valere l'inosservanza dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ in tutte le zone e negli agglomerati di tale Stato membro dal 2007 sino al 2011 incluso, ad eccezione della zona BG0003 AG Varna, nella quale il valore limite annuale applicabile alle concentrazioni di PM₁₀ era stato rispettato nel corso del 2009.
- 25 Con lettera del 1° aprile 2013, integrata da una lettera del 2 settembre 2013, la Repubblica di Bulgaria ha replicato alla Commissione che i dati comunicati mostravano una tendenza alla diminuzione dei superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, affermando di aver definito e adottato misure appropriate per ottemperare all'articolo 13 della direttiva 2008/50.
- 26 Con lettera dell'11 luglio 2014, ricevuta in pari data, la Commissione ha emesso un parere motivato in cui contestava alla Repubblica di Bulgaria di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50, nonché dell'articolo 23, paragrafo 1, della stessa direttiva, a fronte dell'inosservanza, da un lato, dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 nord, BG0005 sud-ovest e BG0006 sud-est dal 2007 sino quantomeno al 2012, e, dall'altro, del valore limite giornaliero nella zona BG0003 AG Varna dal 2007 sino quantomeno al 2012, e del valore limite annuale durante il 2007 e il 2008 nonché dal 2010 sino quantomeno al 2012 (in prosieguo: il «parere motivato dell'11 luglio 2014»). La Commissione ha altresì invitato tale Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro due mesi a decorrere dalla sua ricezione.
- 27 Con lettera dell'8 settembre 2014, in risposta a detto parere motivato, la Repubblica di Bulgaria, senza contestare il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati indicati, ha presentato taluni dati relativi alle concentrazioni giornaliere e annuali di PM₁₀ a livello comunale, ponendo a confronto i dati del 2013 con quelli del 2012 e del 2011, da cui risulterebbe un miglioramento dei valori medi.
- 28 Il 2 giugno 2015 la Repubblica di Bulgaria ha inviato alla Commissione una risposta aggiuntiva al parere motivato dell'11 luglio 2014, nella quale ha sostenuto che nel proprio territorio si riscontrava una tendenza al ribasso, del numero di superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ e, nel contempo, delle concentrazioni giornaliere ed annuali di questi ultimi in gran parte dei punti di misurazione della qualità dell'aria.
- 29 Tuttavia, ad avviso della Commissione, la relazione annuale sulla qualità dell'aria per il 2013, presentata dalla Repubblica di Bulgaria a norma dell'articolo 27 della direttiva 2008/50, confermava che nemmeno in tale anno i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ erano stati rispettati in tutte le sei zone e agglomerati indicati nel parere motivato dell'11 luglio 2014.
- 30 Alla luce di tali circostanze, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

Sulla prima censura, vertente sulla violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima

Sulla ricevibilità della prima censura

– Argomenti delle parti

- 31 La Repubblica di Bulgaria deduce, nel proprio controricorso, l'irricevibilità della prima censura in base al rilievo che la Commissione avrebbe ampliato l'oggetto della controversia quale definito nella fase precontenziosa del procedimento.
- 32 Infatti, anzitutto, per quanto riguarda il combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, la lettera di costituzione in mora integrativa del 25 gennaio 2013 riguarderebbe gli anni dal 2007 al 2011. Inoltre, il parere motivato dell'11 luglio 2014 riguarderebbe il periodo dal 2007 sino «quantomeno al 2012». Infine, il ricorso si riferirebbe al periodo dal 2007 sino «quantomeno al 2013 incluso».
- 33 Per quanto riguarda, poi, il periodo preso in considerazione dalla prima censura, il ricorso in esame conterrebbe espressioni imprecise, come quella secondo cui la Repubblica di Bulgaria «persiste nel venir meno» agli obblighi ad essa incombenti. In tale contesto, la mancata indicazione di un elemento indispensabile del contenuto dell'atto introduttivo del giudizio, quale il periodo in cui la Repubblica di Bulgaria avrebbe violato, a parere della Commissione, il diritto dell'Unione, non risponderebbe ai requisiti di coerenza, di chiarezza e di precisione, come richiamati nella sentenza del 15 novembre 2012, Commissione/Portogallo (C-34/11, EU:C:2012:712, punto 47).
- 34 La Commissione fa valere, nella propria replica, che non tenere in considerazione il periodo successivo al parere motivato dell'11 luglio 2014, periodo durante il quale la violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima è continuata ed è stata confermata da nuovi dati, viola lo scopo, lo spirito e il tenore letterale della direttiva 2008/50.
- 35 Infatti, la relazione annuale sulla qualità dell'aria per il 2014, presentata dalla Repubblica di Bulgaria a norma dell'articolo 27 della direttiva 2008/50, dimostrerebbe il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ anche con riferimento a tale anno. Pertanto, occorrerebbe ormai prendere in considerazione il periodo dal 2007 sino «quantomeno al 2014 incluso». In proposito, l'oggetto della controversia non sarebbe stato modificato o ampliato e la Repubblica di Bulgaria non potrebbe far valere di non essere stata in grado di comprendere detto oggetto o di non aver avuto la possibilità di difendersi.
- 36 La Repubblica di Bulgaria indica, nella propria controplica, taluni dati provvisori derivanti dalle misure sulla qualità dell'aria con riferimento al 2015.

– Giudizio della Corte

- 37 Secondo costante giurisprudenza della Corte, 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 (v. sentenze dell'8 luglio 2010, Commissione/Portogallo, C-171/08, EU:C:2010:412, punto 25, e del 13 febbraio 2014, Commissione/Bulgaria, C-152/12, non pubblicata, EU:C:2014:82, punto 30).
- 38 Nel caso di specie, nell'ambito del presente ricorso, così come nel parere motivato dell'11 luglio 2014, la Commissione fa valere il superamento dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, quali previsti dal combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima.
- 39 Di conseguenza, si deve rilevare che, per quanto riguarda la prima censura, il ricorso in esame si basa sui medesimi motivi e mezzi del parere motivato dell'11 luglio 2014.
- 40 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (sentenze del 10 aprile 2003, Commissione/Germania, C-20/01 e C-28/01, EU:C:2003:220, punto 32; del 6 ottobre 2009, Commissione/Spagna, C-562/07, EU:C:2009:614, punto

- 23, nonché del 1° dicembre 2016, Commissione/Lussemburgo, C-152/16, non pubblicata, EU:C:2016:919, punto 20).
- 41 Nella presente causa, la data di scadenza del termine stabilito nel parere motivato dell'11 luglio 2014, ricevuto dalla Repubblica di Bulgaria in pari data, è stata fissata all'11 settembre 2014.
- 42 Tuttavia, risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte che, nel caso in cui il ricorso in esame miri a denunciare un inadempimento sistematico e continuato del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, 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 (v., in tal senso, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punto 37; del 22 dicembre 2008, Commissione/Spagna, C-189/07, non pubblicata, EU:C:2008:760, punto 29, e dell'11 luglio 2013, Commissione/Paesi Bassi, C-576/10, EU:C:2013:510, punto 29).
- 43 In particolare, la Corte ha già avuto occasione di precisare che l'oggetto di un ricorso per inadempimento può estendersi a fatti successivi al parere motivato, purché siano della medesima natura di quelli considerati in detto parere e costituiscano uno stesso comportamento (v., in tal senso, sentenze del 22 marzo 1983, Commissione/Francia, 42/82, EU:C:1983:88, punto 20; del 22 dicembre 2008, Commissione/Spagna, C-189/07, non pubblicata, EU:C:2008:760, punto 30, e del 15 marzo 2012, Commissione/Cipro, C-340/10, EU:C:2012:143, punto 37).
- 44 Nel caso di specie, la Repubblica di Bulgaria ha presentato alla Commissione la relazione annuale sulla qualità dell'aria per il 2014, conformemente all'articolo 27 della direttiva 2008/50, concernente, segnatamente, il rispetto del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima. I dati contenuti in tale relazione figurano in allegato al controricorso della Repubblica di Bulgaria.
- 45 Nella sua replica, la Commissione si è basata su tali dati per far valere che la prima censura riguardava il periodo «sino quantomeno al 2014».
- 46 Orbene, anche se i dati sulla qualità dell'aria per il 2014 costituivano fatti intervenuti successivamente al parere motivato dell'11 luglio 2014, essi sono della medesima natura di quelli considerati in detto parere motivato e costituiscono uno stesso comportamento.
- 47 Pertanto, tali dati, di cui la Commissione è venuta a conoscenza dopo aver emesso il parere motivato dell'11 luglio 2014, hanno potuto essere validamente menzionati da quest'ultima per affermare che la Repubblica di Bulgaria era venuta meno al combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima anche con riferimento al 2014.
- 48 In tale contesto, la mera circostanza che la Commissione non abbia fatto riferimento ad una data fissa e determinata per indicare fino a quando la Repubblica di Bulgaria sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima non è sufficiente per ritenere l'irricevibilità in toto della prima censura.
- 49 Occorre aggiungere che la Repubblica di Bulgaria ha fornito, in allegato alla controreplica, i dati sulle concentrazioni giornaliere e annuali di PM₁₀ con riferimento ad una parte del 2015. Tuttavia tali dati, a quel momento, non riguardavano l'intero anno ed erano ancora provvisori. Pertanto, essi non devono essere presi in considerazione nell'ambito del ricorso in esame.
- 50 Peraltro, poiché la Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti contemplati dall'articolo 258 TFUE perché sia proposto un ricorso per inadempimento (v. sentenze del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, C-439/99, EU:C:2002:14, punto 8, e del 22 settembre 2016, Commissione/Repubblica ceca, C-525/14, EU:C:2016:714, punto 14), è necessario verificare se la Commissione, con la sua prima censura, sia legittimata a far dichiarare che la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a decorrere dal 2007.

- 51 Conformemente al suo articolo 34, la direttiva 2008/50, che è la sola presa in considerazione dalla Commissione nella sua prima censura, è entrata in vigore l'11 giugno 2008, ossia successivamente alla data a decorrere dalla quale la Commissione ha chiesto alla Corte di accertare l'inadempimento. Inoltre, in applicazione dell'articolo 33, paragrafo 1, di quest'ultima, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla detta direttiva anteriormente all'11 giugno 2010.
- 52 Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, la Commissione è legittimata a far dichiarare un inadempimento degli obblighi che trovano la loro origine nella versione iniziale di un atto dell'Unione europea, successivamente modificato o abrogato, e che siano stati confermati dalle disposizioni di un nuovo atto dell'Unione. Per contro, l'oggetto della controversia non può essere esteso ad obblighi derivanti da nuove disposizioni che non trovino equivalenti nella versione iniziale dell'atto di cui trattasi, determinandosi in caso contrario una violazione delle forme sostanziali della regolarità del procedimento con cui si constata l'inadempimento (sentenze del 24 maggio 2011, Commissione/Portogallo C-52/08, EU:C:2011:337, punto 42, e del 10 settembre 2015, Commissione/Polonia, C-36/14, non pubblicata, EU:C:2015:570, punto 24).
- 53 Nel caso di specie, dal combinato disposto dell'articolo 5 della direttiva 1999/30 e dell'allegato III di quest'ultima risulta che, riguardo ai periodi della fase 1, compresa dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009, da un lato, il valore giornaliero di $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ non doveva essere superato più di 35 volte per anno civile e, dall'altro, il valore annuale da non superare era di $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per anno civile.
- 54 È pacifico che tali obblighi risultino confermati dal combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima. Infatti, detto allegato indica che tali valori sono in vigore dal 1° gennaio 2005.
- 55 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che la censura vertente sulla violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima è ricevibile con riferimento al periodo dal 2007 sino al 2014.

Sulla fondatezza della prima censura

– Argomenti delle parti

- 56 La Commissione sostiene, nel proprio ricorso, che il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM_{10} costituisce, di per sé, una violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima.
- 57 Orbene, dalle relazioni annuali sulla qualità dell'aria, presentate dalla Repubblica di Bulgaria dal 2008 in poi, risulterebbe che i valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM_{10} sarebbero stati superati in modo sistematico e continuo in tutto il territorio di tale Stato membro, ossia nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 nord, BG0005 sud-ovest e BG0006 sud-est, a decorrere dal 2007, ad eccezione della zona BG0003 AG Varna, nella quale il valore limite annuale sarebbe stato rispettato nel 2009.
- 58 Detti superamenti non sarebbero stati contestati dalla Repubblica di Bulgaria nella sua risposta al parere motivato dell'11 luglio 2014. Inoltre, con riferimento a numerosi punti di misurazione della qualità dell'aria, non risulterebbe alcuna tendenza al ribasso dai dati forniti relativamente al numero di giorni di superamento del valore limite annuale applicabile alle concentrazioni di PM_{10} .
- 59 La Repubblica di Bulgaria fa valere di aver notificato alla Commissione, in data 9 giugno 2011, a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50, una domanda volta ad ottenere una deroga all'obbligo di applicazione dei valori limite di PM_{10} , cui la Commissione ha risposto sostenendo l'impossibilità dell'adozione di una decisione successivamente all'11 giugno 2011, data contemplata al paragrafo 2 di detto articolo, adozione che implicherebbe la valutazione di tale domanda con riferimento ad un periodo già trascorso.

- 60 Orbene, ad avviso della Repubblica di Bulgaria, non è prevista alcuna scadenza per la notifica da parte di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 22 della direttiva 2008/50. La Commissione sarebbe stata, dunque, tenuta a esaminare la notifica del 9 giugno 2011 e ad adottare una decisione retroattiva.
- 61 Rifiutandosi di pronunciarsi sulla notifica del 9 giugno 2011, la Commissione avrebbe violato il proprio obbligo di leale cooperazione derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE il che escluderebbe, quindi, la sussistenza di una violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI della medesima.
- 62 Per quanto riguarda i superamenti dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, la Repubblica di Bulgaria riscontra una tendenza al ribasso dei PM₁₀ nell'aria ambiente negli ultimi anni in Bulgaria.
- 63 A tal riguardo, in particolare, 28 dei 37 punti di misurazione della qualità dell'aria avrebbero registrato una diminuzione della concentrazione media annuale di PM₁₀. Del pari, 29 dei 37 punti di misurazione della qualità dell'aria avrebbero registrato una diminuzione del numero di superamenti dei valori limite giornalieri tra il 2011 e il 2015.
- 64 La Repubblica di Bulgaria deduce, altresì, che i suoi sforzi per ridurre i livelli di PM₁₀ sono ostacolati dalla sua situazione socio-economica. Infatti, le emissioni di PM₁₀ sarebbero difficili da ridurre a motivo delle fonti di inquinamento costituite dal riscaldamento domestico e dal trasporto stradale. In tal senso, il legno e il carbone sarebbero utilizzati in modo ingente per il riscaldamento nel periodo invernale, a causa delle difficoltà economiche di una parte considerevole della popolazione bulgara. In particolare, la percentuale della popolazione che nel 2013 aveva notevoli difficoltà nella copertura delle proprie spese mensili sarebbe pari al 32,9% per quanto attiene alla Repubblica di Bulgaria, mentre tale percentuale corrisponderebbe al 12,2% per quanto concerne l'insieme dei 28 Stati membri.
- 65 La Commissione rileva, nella propria replica, di aver ricevuto la notifica del 9 giugno 2011 soltanto due giorni prima della scadenza del termine previsto all'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2008/50, vale a dire l'11 giugno 2011. Orbene, essa non avrebbe il potere di prorogare il suddetto termine per il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, né di approvare retroattivamente una situazione non conforme ai requisiti di tale direttiva.

– Giudizio della Corte

- 66 Per quanto riguarda la valutazione della fondatezza della prima censura, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, punto 1, della direttiva 2008/50, quest'ultima istituisce misure volte a 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.
- 67 In tale contesto, l'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, di detta direttiva dispone che gli Stati membri provvedono affinché i livelli, segnatamente, di PM₁₀ presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI della medesima direttiva.
- 68 Orbene, il procedimento previsto dall'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 (v. sentenze del 1^o marzo 1983, Commissione/Belgio, 301/81, EU:C:1983:51, punto 8; del 19 dicembre 2012, Commissione/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, punto 62, e del 4 settembre 2014, Commissione/Grecia, C-351/13, non pubblicata, EU:C:2014:2150, punto 23).
- 69 Il superamento dei valori limite è sufficiente, quindi, per accertare l'inadempimento del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2011, Commissione/Svezia, C-479/10, non pubblicata, EU:C:2011:287, punti 15 e 16, nonché del 15 novembre 2012, Commissione/Portogallo, C-34/11, EU:C:2012:712, punti 52 e 53).

- 70 A tal riguardo, non può essere condivisa la tesi secondo cui uno Stato membro avrebbe pienamente adempiuto agli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 per il solo fatto di aver predisposto un piano sulla qualità dell'aria (v., in tal senso, sentenza del 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 42).
- 71 Nel caso di specie, i dati risultanti dalle relazioni annuali sulla qualità dell'aria presentate dalla Repubblica di Bulgaria evidenziano che tale Stato membro ha superato i valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Nord, BG0005 Sud ovest e BG0006 Sud est dal 2007 fino al 2014 incluso, ad eccezione del valore limite annuale nella zona BG0003 AG Varna durante il 2009, il che d'altronde non è stato contestato.
- 72 Per quanto concerne l'argomento della Repubblica di Bulgaria, secondo cui, a seguito della sua notifica del 9 giugno 2011, essa avrebbe dovuto beneficiare dell'applicazione dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2008/50, e che la Commissione, negando l'esame della sua domanda, sarebbe venuta meno all'obbligo di leale cooperazione derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, si deve rilevare, come ha fatto in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, che la risposta della Commissione alla Repubblica di Bulgaria, secondo cui la domanda di quest'ultima sarebbe stata tardiva rispetto alla scadenza dell'11 giugno 2011 prevista all'articolo 22, paragrafo 2, di detta direttiva, implicava un'obiezione, da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, della medesima direttiva, obiezione che non è stata contestata dalla Repubblica di Bulgaria.
- 73 Orbene, tale obiezione della Commissione, sollevata giustamente in considerazione della manifesta tardività della domanda presentata dalla Repubblica di Bulgaria, è sufficiente per escludere l'applicazione della deroga condizionale prevista all'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2008/50 e, di conseguenza, l'inadempimento, da parte della Commissione, del suo obbligo di leale cooperazione derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 74 In tali condizioni, è opportuno dichiarare che la Repubblica di Bulgaria non è stata esentata dall'obbligo di rispettare i valori limite fino all'11 giugno 2011.
- 75 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica di Bulgaria, secondo cui i suoi sforzi per ridurre i livelli di PM₁₀ sono ostacolati dalla sua situazione socio-economica, si deve ricordare che, ai sensi dell'allegato III della direttiva 1999/30, la data a decorrere dalla quale i valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ dovevano essere rispettati era il 1° gennaio 2005. Tale obbligo ha trovato applicazione nei confronti della Repubblica di Bulgaria il giorno dell'adesione di quest'ultima all'Unione, ossia il 1° gennaio 2007.
- 76 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 cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte (v. sentenze del 1° ottobre 1998, Commissione/Spagna, C-71/97, EU:C:1998:455, punto 15, e del 4 settembre 2014, Commissione/Grecia, C-351/13, non pubblicata, EU:C:2014:2150, punto 23).
- 77 Di conseguenza, l'argomento della Repubblica di Bulgaria relativo alla sua situazione socio-economica non può essere accolto.
- 78 In tali condizioni, la prima censura fatta valere dalla Commissione dev'essere accolta.

Sulla seconda censura, vertente sulla violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50

Sulla ricevibilità della seconda censura

– Argomenti delle parti

- 79 La Repubblica di Bulgaria rileva che, per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, il petitum del ricorso indica non il periodo durante

il quale si sarebbe verificata tale violazione, bensì unicamente che l'inadempimento ha avuto luogo e che detta «violazione è tuttora in corso». Pertanto, al pari della prima censura, la Commissione non risponderebbe ai requisiti di coerenza, di chiarezza e di precisione formulati dalla Corte, segnatamente nella sentenza del 15 novembre 2012, Commissione/Portogallo (C-34/11, EU:C:2012:712, punti da 46 a 48).

80 La Commissione sottolinea che, per quanto concerne la seconda censura, la mancata indicazione di un periodo di tempo determinato è dovuta al fatto che l'obbligo, per lo Stato membro interessato, di adottare misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile, conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, sorge al momento della prima violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 13 della medesima direttiva e persiste fintantoché tale Stato membro non abbia posto fine ai superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM_{10} .

– Giudizio della Corte

81 Ai sensi dell'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte e della giurisprudenza relativa a tale disposizione, ogni atto introduttivo di giudizio deve indicare l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti invocati nonché l'esposizione sommaria di tali motivi. Detta indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (v., in particolare, sentenza del 15 giugno 2010, Commissione/Spagna, C-211/08, EU:C:2010:340, punto 32, e del 22 settembre 2016, Commissione/Repubblica ceca, C-525/14, EU:C:2016:714, punto 16).

82 A tal riguardo, si deve rilevare che, ai termini dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, i piani per la qualità dell'aria, in caso di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM_{10} dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia «il più breve possibile».

83 Tale disposizione istituisce, quindi, un nesso diretto tra, da un lato, il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM_{10} , come previsti dal combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, e, dall'altro, la predisposizione di siffatti piani.

84 Risulta dal punto 55 della presente sentenza che, nel caso di specie, la censura vertente sulla violazione del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima è ricevibile con riferimento al periodo fino al 2014 incluso.

85 È pur vero che, per quanto riguarda la seconda censura, la Commissione non ha fatto riferimento a date determinate con riguardo al periodo in cui la Repubblica di Bulgaria sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.

86 Tuttavia, in considerazione del nesso diretto esistente con l'asserita violazione dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima, si deve ritenere che la censura vertente sulla violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva riguardi parimenti il periodo fino al 2014 incluso.

87 Peraltro, per quanto concerne la data a decorrere dalla quale sarebbe integrata la seconda censura, risulta dalla giurisprudenza citata al punto 52 della presente sentenza che l'oggetto della controversia non può essere esteso ad obblighi derivanti da nuove disposizioni che non trovino equivalenti nella versione iniziale dell'atto di cui trattasi.

88 Nel caso di specie, l'articolo 5 della direttiva 1999/30, letto in combinato disposto con l'articolo 8 della direttiva 96/62, non fissava alcun termine esplicito per la predisposizione di piani d'azione. In proposito, come sostiene la Commissione, la direttiva 96/62 si limitava a imporre agli Stati membri

l'adozione, entro un termine ragionevole, di misure volte a conformare la qualità dell'aria ai valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀.

- 89 Per contro, l'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 dispone che i piani per la qualità dell'aria, in caso di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia «il più breve possibile».
- 90 In tale contesto, mediante tale necessità di rispettare un periodo di superamento che sia il più breve possibile, detta disposizione prevede un obbligo che non trova equivalenti nella normativa anteriore dell'Unione, come indica la stessa Commissione nel suo ricorso.
- 91 Inoltre, la data a decorrere dalla quale gli Stati membri erano tenuti a rispettare l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 si ricava dal testo stesso di detta direttiva. Infatti, ai sensi dell'articolo 33 della suddetta direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa anteriormente all'11 giugno 2010.
- 92 Di conseguenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, la violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 può essere accertata solo a partire dall'11 giugno 2010.
- 93 Pertanto, la censura vertente sulla violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 è ricevibile nella parte riguardante il periodo dall'11 giugno 2010 fino al 2014 incluso.

Sulla fondatezza della seconda censura

– Argomenti delle parti

- 94 Ad avviso della Commissione, quando uno Stato membro viola l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e, a seguito di tale violazione, detto Stato membro, come la Repubblica di Bulgaria nel caso di specie, omette di stabilire per almeno sette anni consecutivi, nei propri piani per la qualità dell'aria, qualsivoglia misura per ottemperarvi, detto Stato membro viene parimenti meno agli obblighi ad esso incombenti in virtù dell'articolo 23, paragrafo 1, di tale direttiva, ossia, in particolare, di provvedere a che il periodo di superamento sia il più breve possibile.
- 95 La Commissione sostiene che le misure a livello nazionale descritte dalla Repubblica di Bulgaria nelle sue risposte al parere motivato dell'11 luglio 2014 non sono tuttora applicate, oppure hanno iniziato ad esserlo ma i loro risultati non sono dimostrati, il che comprova l'insufficienza di dette misure. Per quanto riguarda il livello nazionale, sebbene sia stato riscontrato un miglioramento del numero di superamenti dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nella maggior parte dei comuni, la situazione al momento della presentazione del ricorso in esame rimarrebbe quella di un superamento continuato in ognuna delle sei zone e agglomerati bulgari.
- 96 Di conseguenza, ad avviso della Commissione tali misure sono insufficienti o inappropriate per garantire che il periodo di superamento sia «il più breve possibile», ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.
- 97 La Repubblica di Bulgaria fa valere che ad essa incombeva l'obbligo di adottare, nell'ambito di un piano d'azione e a breve termine, misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, ma che il termine entro cui essa doveva provvedere affinché il periodo di superamento di detti valori limite fosse «il più breve possibile» varia in relazione alle circostanze concrete e che tale termine non le è stato indicato dalla Commissione.
- 98 Peraltro, considerato che l'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2008/50 prevede che i piani sono comunicati alla Commissione al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento, tale termine di due anni dovrebbe essere preso in considerazione per calcolare il periodo di superamento «più breve possibile».

- 99 Inoltre, se è pur vero che l'obbligo di rispettare i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ è disciplinato dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, il superamento di tali valori rappresenta solo il presupposto per il sorgere dell'obbligo previsto all'articolo 23, paragrafo 1, di tale direttiva. Di conseguenza, le condizioni per accertare una violazione di quest'ultima disposizione sarebbero distinte da quelle relative alla violazione dell'articolo 13 della direttiva 2008/50. Orbene, la Commissione non menzionerebbe alcun argomento specifico per provare la sussistenza di una violazione dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50.
- 100 Per quanto riguarda le misure adottate, tutti i comuni bulgari inadempienti avrebbero predisposto e attuato piani il cui obiettivo ultimo sarebbe conformarsi alle disposizioni della direttiva 2008/50 e che si tradurrebbero nel miglioramento dei dati sulla qualità dell'aria. A livello nazionale, la normativa sarebbe stata modificata a dicembre 2015 per accelerare il processo di miglioramento della qualità dell'aria ambiente. Ai fini del miglioramento della qualità dell'aria sarebbero stati adottati più programmi concernenti, in particolare, i sistemi di trasporto pubblico delle città, l'efficienza energetica degli edifici, il miglioramento dell'ambiente urbano e lo sviluppo rurale. Del pari, sarebbero state adottate misure per migliorare l'allacciamento delle abitazioni alla rete di distribuzione del gas.
- 101 Infine, la Repubblica di Bulgaria fa valere che l'esecuzione di tali misure è tuttora in corso e che i nuovi programmi implicano calendari di attuazione a breve, a medio e a lungo termine in relazione al tipo di misure. Per quanto riguarda il numero di superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ e i livelli medi di detti superamenti, il miglioramento dei risultati sarebbe evidente.
- Giudizio della Corte
- 102 Emerge dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50 che, in caso di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, lo Stato membro interessato deve predisporre un piano per la qualità dell'aria che soddisfi alcuni requisiti.
- 103 In tal senso, il suddetto 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. Del pari, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2008/50, tale piano contiene almeno le informazioni di cui all'allegato XV, punto A, di tale direttiva e può anche 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.
- 104 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 la sua applicazione, che sia fissato dalla detta direttiva o dalla Commissione in forza dell'articolo 22 della stessa direttiva (v. sentenza del 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 48).
- 105 Nell'ambito dell'interpretazione della direttiva 96/62, la Corte ha rilevato che, sebbene gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale, l'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva fissa alcuni limiti all'esercizio di quest'ultimo, i quali possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali, in relazione al carattere adeguato delle misure che il piano di azione deve contenere nei confronti dell'obiettivo di riduzione del rischio di superamento e di limitazione della sua durata, in considerazione dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco (v. sentenza del 25 luglio 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punti 45 e 46).
- 106 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 96 delle sue conclusioni, il medesimo approccio dev'essere seguito per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50. Di conseguenza, i piani per la qualità dell'aria 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.

- 107 Pertanto, il fatto che uno Stato membro superi i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ non è sufficiente, di per sé, per ritenere che detto Stato membro sia venuto meno agli obblighi previsti all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.
- 108 In tale contesto, è opportuno verificare, secondo un'analisi caso per caso, se i piani predisposti dallo Stato membro di cui trattasi siano conformi a tale disposizione.
- 109 Al riguardo, risulta dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 che, se è pur vero che gli Stati membri dispongono di un determinato margine di valutazione per la determinazione delle misure da adottare, è pur vero che questi ultimi devono, comunque, garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile (sentenza del 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 57).
- 110 Ad avviso della Repubblica di Bulgaria, per accertare se sia stato rispettato il requisito secondo cui il periodo di superamento sia il più breve possibile, si deve prendere in considerazione il termine di due anni previsto all'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2008/50 per la comunicazione dei piani alla Commissione dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento.
- 111 Tale argomento non può essere accolto.
- 112 Infatti, dal tenore letterale dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, nonché dall'economia di tale disposizione, discende che l'obbligo secondo cui il periodo di superamento dei valori limite deve essere il più breve possibile è indipendente dall'obbligo di comunicare i piani alla Commissione. Di conseguenza, l'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, della suddetta direttiva non riconosce in alcun modo un termine supplementare allo Stato membro di cui trattasi affinché adottati misure appropriate e che queste ultime entrino in vigore.
- 113 Nel caso di specie, come risulta dal punto 78 della presente sentenza, la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dell'allegato XI di quest'ultima in tutte le zone e gli agglomerati, per otto anni consecutivi.
- 114 A decorrere dall'11 giugno 2010, data in cui la Repubblica di Bulgaria doveva aver messo in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2008/50, conformemente all'articolo 33, paragrafo 1, di quest'ultima, detto Stato membro era, dunque, tenuto ad adottare e ad attuare, senza indugio, misure appropriate, in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 115 Orbene, anche nel 2014 i valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ sono stati superati in tutte le sei zone e agglomerati bulgari, ossia più di tre anni dopo la scadenza del termine di attuazione della direttiva 2008/50. Il superamento di detti valori limite rimane, quindi, sistematico e continuato in tale Stato membro, nonostante gli obblighi ad esso incombenti in virtù della direttiva 2008/50.
- 116 Peraltro, come indicato dalla Repubblica di Bulgaria e come risulta dal punto 100 della presente sentenza, la normativa nazionale è stata modificata soltanto nel dicembre 2015 per accelerare il processo di miglioramento della qualità dell'aria ambiente.
- 117 Tale situazione dimostra di per sé, senza che sia necessario esaminare in modo dettagliato il contenuto dei piani predisposti dalla Repubblica di Bulgaria, che, nel caso di specie, detto Stato membro non ha attuato misure appropriate ed efficaci affinché il periodo di superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ sia «il più breve possibile», ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2008/50.
- 118 Ciò premesso, la seconda censura fatta valere dalla Commissione deve essere accolta.
- 119 Alla luce delle suesposte considerazioni occorre dichiarare che la Repubblica di Bulgaria:

- a causa dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino al 2014 incluso, dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 nord, BG0005 sud-ovest e BG0006 sud-est,
- a causa dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino al 2014 incluso, del valore limite giornaliero applicabile alle concentrazioni di PM₁₀ nella zona BG0003 AG Varna e del valore limite annuale, nel 2007, nel 2008 e dal 2010 sino al 2014 incluso, nella medesima zona BG0003 AG Varna,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50, e

- a causa del fatto che il superamento dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ è persistito in tutte le zone e gli agglomerati suddetti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva e, segnatamente, all'obbligo di provvedere affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile, con riferimento al periodo dall'11 giugno 2010 sino al 2014 incluso.

Sulle spese

- 120 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 Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica di Bulgaria, rimasta sostanzialmente soccombente, deve essere condannata alle spese.
- 121 In applicazione dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, secondo il quale gli Stati membri che sono intervenuti nella causa sopportano le proprie spese, la Repubblica di Polonia supporterà le proprie spese.

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

1) La Repubblica di Bulgaria:

- a causa dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino al 2014 incluso, dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone e negli agglomerati BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 nord, BG0005 sud-ovest e BG0006 sud-est,
- a causa dell'inosservanza sistematica e continuata, dal 2007 sino al 2014 incluso, del valore limite giornaliero applicabile alle concentrazioni di PM₁₀ nella zona BG0003 AG Varna e del valore limite annuale, nel 2007, nel 2008 e dal 2010 sino al 2014 incluso, nella medesima zona BG0003 AG Varna,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e

- a causa del fatto che il superamento dei valori limite giornalieri e annuali applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ è persistito in tutte le zone e gli agglomerati suddetti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della suddetta direttiva e, segnatamente, all'obbligo di provvedere affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile, con riferimento al periodo dall'11 giugno 2010 sino al 2014 incluso.

2) La Repubblica di Bulgaria è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) La Repubblica di Polonia sopporta le proprie spese.

Firme

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