



LORENZO DI ANSELMO*

LE AZIONI DI PRIVATE ENFORCEMENT NEL QUADRO DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA SULLA QUALITÀ DELL'ARIA ALLA LUCE DEI RECENTI SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI: UN PERCORSO ANCORA INCOMPIUTO?

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi. – 2. Il quadro normativo vigente: gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50 in base alla giurisprudenza della Corte nell'ambito dei ricorsi per inadempimento. – 3. L'attuazione della direttiva 2008/50 attraverso gli strumenti di *private enforcement*: i principali sviluppi giurisprudenziali. – 4. La vicenda *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*: i fatti all'origine della controversia. – 5. La pronuncia della Corte alla luce della dottrina della responsabilità patrimoniale degli Stati per violazioni del diritto dell'Unione. – 6. Osservazioni conclusive e questioni irrisolte: protezione ambientale e tutela dei diritti fondamentali restano due dimensioni separate?

1. Profili introduttivi

Il contrasto all'inquinamento atmosferico e la promozione della qualità dell'aria rivestono un ruolo di primo piano nell'agenda politica dell'Unione europea¹. Tale centralità è divenuta ancor più prioritaria nell'ambito del *Green deal europeo*², il cui obiettivo di favorire la transizione energetica e raggiungere la neutralità climatica esige inevitabilmente un'azione rigorosa sul fronte della riduzione delle emissioni nocive³. Questo settore, allo stato attuale,

* Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso l'Università di Roma La Sapienza.

¹ Cfr. G. D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in F. AMABILI, R. GIUFFRIDA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 207 ss.; K. PEDROSA, B. VANHEUSDEN, *EU Air Pollution Law: Comprehensive but Insufficient*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 296 ss.; S. VARVASTIAN, *The Revised EU Air Quality Policy and Public Health*, S. NEGRI (ed.), *Environmental Health in International and EU Law. Current Challenges and Legal Responses*, London, 2020, p. 83 ss.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, p. 24.

³ Sul tema del *Green Deal europeo* cfr., *ex multis*, M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, p. 54 ss.; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.; L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione*

è disciplinato dalla direttiva 2008/50/CE, la quale fissa, per determinate categorie di agenti inquinanti, valori limite, cui gli Stati sono obbligati a conformarsi⁴. Come noto, tuttavia, l'efficacia di una disciplina giuridica non si misura soltanto sulla base dell'estensione del suo *corpus* normativo, bensì alla luce dell'effettiva applicazione delle norme vigenti. Ciò è particolarmente vero nel contesto del diritto ambientale, in cui l'inosservanza delle norme è suscettibile di provocare significative ripercussioni in termini di degrado ambientale e di vulnerabilità della salute umana⁵.

A tal proposito, appare meritevole di attenzione la recente sentenza della Corte di giustizia *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*⁶, in cui i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a pronunciarsi, in via pregiudiziale, in merito alla richiesta di risarcimento avanzata da un cittadino francese nei riguardi del proprio Stato, accusato di aver violato i valori limite imposti dalla direttiva 2008/50, danneggiando la salute del ricorrente⁷. La Corte ha escluso che, in tali circostanze, i singoli abbiano il diritto di promuovere un'azione risarcitoria nei confronti degli Stati membri. Secondo il giudice dell'Unione, la menzionata direttiva, per quanto concerne le disposizioni che impongono agli Stati di rispettare i valori limite prefissati (art. 13, par. 1) e di predisporre, in caso di superamento, un piano per la qualità dell'aria al fine di rendere più breve possibile la durata dell'infrazione (art. 23, par. 1), non è idonea a conferire diritti individuali ai singoli, precludendo pertanto il diritto all'eventuale risarcimento in favore di questi ultimi⁸.

La vicenda aveva suscitato particolare interesse, avendo ad oggetto una fattispecie finora mai esplorata nell'ambito della disciplina giuridica sulla tutela dell'aria. In caso di accoglimento dell'istanza risarcitoria, dunque, sarebbe stato ragionevole attendersi l'avvio di una serie di iniziative analoghe in sede nazionale, giacché l'attuazione della direttiva in questione negli Stati membri rimane lacunosa⁹, a fronte di una maturata consapevolezza sulla

europea, Padova, 2021, p. 257 ss.; J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, 2020, p. 300 ss.

⁴ 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 *GUUE* L 152 dell'11 giugno 2008, p. 1 ss.

⁵ Cfr. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012, p. 133 ss.

⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 dicembre 2022, C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento dell'aria)*, ECLI:EU:C:2022:1015.

⁷ Per un commento alla sentenza, cfr. P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza *Ministre de la Transition écologique*, in *BlogDUE* (on-line), 4 gennaio 2023; M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties: the Grand Chamber judgment in JP v. Ministre de la Transition écologique*, in *European Law Blog* (on-line), 2 February 2023; H. VAN EIJKEN, J. KROMMENDIJK, *Does the Court of Justice clear the air: a Schutznorm in state liability after all?: JP v Ministre de la Transition écologique*, in *EU Law Live* (on-line), 10 January 2023.

⁸ Alla luce della sentenza, analoghe considerazioni valgono per le altre direttive sulla qualità dell'aria che disciplinavano la materia nelle more del procedimento, ora non più in vigore: direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, in *GUUE* L 296 del 21 novembre 1996, p. 5 ss.; 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, in *GUUE* L 163 del 29 giugno 1999, p. 41 ss.; direttiva 80/779/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980 relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, in *GUUE* L 229 del 30 agosto 1980, p. 30 ss.; direttiva 85/203/CEE del Consiglio del 7 marzo 1985 concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto, in *GUUE* L 087 del 27 marzo 1985, p. 1 ss. Nel corso del presente lavoro ci si riferirà, in prevalenza, alla direttiva 2008/50, la quale ha integralmente sostituito i precedenti atti normativi.

⁹ Si veda CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta*, Relazione speciale n. 23/2018, in cui la Corte dichiara: «la maggior parte degli Stati membri non rispetta ancora

connessione esistente tra la qualità dell'aria e la salvaguardia della salute umana¹⁰. In ragione di ciò, non si può fare a meno di accogliere la decisione del giudice dell'Unione come un'occasione mancata, quantomeno nella prospettiva di consolidare gli strumenti di *enforcement* a disposizione dei privati in un settore, quello della tutela ambientale, sempre più rilevante nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Sotto questo profilo, la causa rappresentava un banco di prova sull'applicabilità, in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico, dei principi applicabili alla responsabilità degli Stati per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione¹¹. A tal proposito, la Corte avrebbe potuto chiarire in quali circostanze la violazione dei valori limite, nonché la carente predisposizione dei piani d'azione correttivi, potesse dare luogo alle azioni di risarcimento: essa, invece, negando l'effetto diretto alle disposizioni oggetto del procedimento, ha ritenuto non percorribile l'ipotesi risarcitoria, senza esaminarne gli altri presupposti.

Il ragionamento del giudice dell'Unione merita ugualmente di essere approfondito, non solo perché si allontana in modo sostanziale dalle conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott¹², ma pure perché sembra discostarsi dalla giurisprudenza della Corte stessa in tema di contenzioso inerente alla normativa sull'aria pulita sviluppatasi nel corso degli anni¹³. In effetti, la direttiva 2008/50 ha assunto un crescente rilievo nell'attività della Corte di giustizia sia nell'ambito delle procedure d'infrazione *ex art.* 258 TFUE, promosse dalla

le norme dell'UE in materia di qualità dell'aria e non ha intrapreso sufficienti *azioni efficaci* per migliorare la qualità dell'aria in modo adeguato [...] I piani per la qualità dell'aria, che rappresentano un requisito fondamentale della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, spesso non hanno prodotto i risultati attesi» (p. 7).

¹⁰ Ricostruire il dibattito scientifico sulla questione non rientra tra gli obiettivi del presente lavoro. In questa sede, basti ricordare che l'inquinamento atmosferico costituisce, secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), «one of the greatest environmental risk to health», responsabile «to have caused 4.2 million premature deaths worldwide in 2019», secondo le stime dell'Organizzazione (OMS, *Ambient (outdoor) air pollution*, 19 December 2022, [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)). A livello europeo, si ricorda la già citata relazione della Corte dei conti europea n. 23/2018 (v. *supra*, nota n. 9), in cui si afferma che «l'inquinamento atmosferico [...] ogni anno provoca nell'UE circa 400 000 decessi prematuri e comporta diseconomie legate alla salute per centinaia di miliardi di euro» (p. 6). Inoltre, secondo i dati dell'Agenzia europea dell'ambiente, l'inquinamento da c.d. particolato fine ha provocato, nel 2018, approssimativamente 417.000 decessi prematuri in Europa, mentre l'inquinamento da NO₂ e da O₃ ne hanno causati rispettivamente circa 55.000 e quasi 21.000 (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Air quality in Europe – 2020 report*, n. 9/2020, Luxembourg, p. 7).

¹¹ In dottrina, cfr., *ex multis*, R. BIFULCO, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010, p. 506 ss.; A. BIONDI, M. FARLEY, *The Right to Damages in European Law*, Amsterdam, 2009; F. CAPELLI, *L'obbligo degli Stati a risarcire i danni per violazione delle norme comunitarie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, p. 52 ss.; A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Napoli, 2017; F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000; A. SAGGIO, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *Danno e responsabilità*, 2001, p. 223 ss.; V. SCIARRINO, *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012, p. 41 ss.; U. VILLANI, *Il risarcimento dei danni da inosservanza di obblighi comunitari da parte degli Stati*, in *Iustitia*, 2003, p. 241 ss.

¹² Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate il 5 maggio 2022, causa C-61/21, ECLI:EU:C:2022:359. Per un commento, v. U. TADDEI, I. KOTIUK, *The Individual Right to Clean Air and the Spectre of Francovich Damages for State Failures to Comply with EU Air Quality Rules (Case C-61/21)*, in *EU Law Live* (on-line), 22 March 2022.

¹³ Cfr. L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell'aria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 803 ss.

Commissione europea nei confronti degli Stati membri inadempienti (*public enforcement*)¹⁴, sia in risposta ai rinvii pregiudiziali proposti dai giudici nazionali, tenuti a garantire l'osservanza, negli ordinamenti interni, dei parametri stabiliti dalla direttiva (*private enforcement*). Sotto il primo profilo, il giudice dell'Unione ha mostrato fin da subito un approccio intransigente, giudicando i valori limite alla stregua di criteri prettamente matematici, il cui superamento è sufficiente per accertare la violazione dell'obbligo incombente allo Stato, a prescindere dalle circostanze o dalle condotte che l'hanno causato¹⁵. Sotto il secondo profilo, i casi portati all'attenzione della Corte hanno fornito terreno fertile per una giurisprudenza evolutiva in materia di accesso alla giustizia ambientale, favorendo il progressivo ampliamento delle posizioni giuridiche soggettive dei privati¹⁶.

Alla luce di tali considerazioni, la sentenza in esame presenta aspetti di interesse sistemico per il diritto dell'Unione, a maggior ragione perché evidenzia una tensione sempre più tangibile all'interno di tale ordinamento. Invero, da un lato, la crescente centralità della tematica ambientale nell'azione politica dell'Unione si è tradotta in una regolamentazione normativa capillare, che è stata rafforzata, quanto alla sua efficacia, dal contributo offerto dalla Corte di giustizia attraverso la valorizzazione dei principi dell'elevato livello di tutela ambientale, di precauzione e di prevenzione di cui agli artt. 3 TUE e 191 TFUE¹⁷. Dall'altro lato, ha dimostrato l'incompletezza dei rimedi giudiziari in favore dei privati, necessari sia per chiedere al giudice dell'Unione di sindacare le violazioni delle norme ambientali compiute dalle istituzioni europee, sia per assicurare in sede nazionale la salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione¹⁸. Pertanto, alle iniziative intraprese sul piano politico e normativo, orientate a collocare la sfera ambientale tra le priorità dell'agenda europea¹⁹, non è (ancora) corrisposto un sufficiente adeguamento dei meccanismi di

¹⁴ L'attivismo della Commissione su questo versante si è intensificato a seguito dell'iniziativa "Un programma 'Aria pulita' per l'Europa" (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2013) 918 final, 18 dicembre 2013). Nell'ambito della procedura d'infrazione, la Corte ha reso le seguenti sentenze: sentenza della Corte (Prima Sezione) del 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2012:815; sentenza della Corte (Terza Sezione) del 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:2017:267; sentenza della Corte (Terza Sezione) del 22 febbraio 2018, causa C-336/16, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:94; sentenza della Corte (Settima Sezione) del 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2019:900; sentenza della Corte (Settima Sezione) del 30 aprile 2020, causa C-638/18, *Commissione c. Romania*, ECLI:EU:C:2020:334; sentenza della Corte (Grande Sezione) del 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:895; sentenza della Corte (Settima Sezione) del 4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2021:171; sentenza della Corte (Settima Sezione) del 3 giugno 2021, causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2021:437; sentenza della Corte (Settima Sezione) del 3 febbraio 2021, causa C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2021:92. Per un elenco aggiornato delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione ancora pendenti, v. Relazione della Commissione, *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Relazione annuale 2021*, COM(2022) 344, 15 luglio 2022, p. 4.

¹⁵ V. *infra*, par. 2.

¹⁶ V. *infra*, par. 3, nonché la giurisprudenza e la bibliografia *in* citate.

¹⁷ Sul contributo della Corte di giustizia rispetto allo sviluppo della politica ambientale dell'Unione, cfr. F. JACOBS, *The role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2006, p. 185 ss.; L. KRÄMER, *The Court of Justice of the European Union*, in A. JORDAN, V. GRAVEY (eds.), *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*, London, 2021, p. 110 ss.; A. SIKORA, *Constitutionalisation of environmental protection in EU law*, Zutphen, 2020, p. 202 ss.

¹⁸ Cfr. F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Quaderno AISDUE serie speciale*, Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia", Bologna, 4-5 novembre 2021, p. 119 ss.

¹⁹ Cfr. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *federalismi.it*, 2020, p. 92 ss.

enforcement a livello privato, sia dinanzi al giudice europeo che di fronte a quello nazionale. Ci si riferisce, rispettivamente, alle note limitazioni alla legittimazione attiva dei ricorrenti c.d. non privilegiati nell'ambito dei ricorsi per annullamento *ex art.* 263, quarto comma, TFUE²⁰, solo parzialmente compensate dalla possibilità offerta al giudice nazionale di adire la Corte in via pregiudiziale, sollevando una questione di validità ai sensi dell'art. 267, primo comma,

²⁰ I fini del presente lavoro non consentono di soffermarsi su tali aspetti. Basti ricordare che, ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE, le persone fisiche e giuridiche possono impugnare dinanzi alla Corte di giustizia gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione qualora si tratti di: *i*) atti adottati nei loro confronti, *ii*) atti che le riguardino direttamente e individualmente, *iii*) atti regolamentari che le riguardino direttamente e non comportino alcuna misura di esecuzione. Qualora l'azione sia promossa da un'associazione, la questione si pone relativamente alla verifica della sussistenza della seconda condizione. In tali casi, l'ammissibilità dell'azione proposta dai ricorrenti viene valutata sulla base della formula elaborata dalla Corte nella celebre sentenza *Plaumann*, secondo cui «chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità e quindi lo identifichi alla stregua stessa dei destinatari» (sentenza della Corte del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann & Co. c. Commissione della Comunità economica europea*, ECLI:EU:C:1963:17). Nella nota pronuncia *Carvalho*, tale limitazione è stata ribadita dalla Corte in relazione ai ricorsi promossi da un'associazione ambientalista allo scopo di contestare la legittimità di taluni atti normativi adottati dall'Unione, ritenuti non sufficientemente ambiziosi per contrastare i cambiamenti climatici (sentenza della Corte del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:252). Per un commento, cfr. F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2021, p. 2603 ss.; M. E. HARRIS, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and Individual Concern*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 175 ss.; G. WINTER, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 137 ss. Tali questioni, qui solamente accennate, sono ampiamente dibattute in dottrina. Sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati cfr., *ex multis*, C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021; S. BALTHASAR, *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, in *European Law Review*, 2010, p. 542 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 109 ss.; E. FONTANA, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'unione europea*, 2010, p. 53. ss.; M. GESTRI, *Portata e limiti del diritto individuale di accesso alla giustizia nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2006, p. 463 ss.; S. MARINO, *La legittimazione attiva dei privati nel ricorso per annullamento: quali novità a seguito del Trattato di Lisbona?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, p. 1126 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action Under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, 2015, p. 743 ss.; A. M. ROMITO, *Il ricorso per annullamento ed i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 525 ss.; C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, vol. II, p. 1245 ss.; V. ZAMBRANO, *L'accesso dell'individuo alla Corte di giustizia della UE alla luce delle novità del Trattato di Lisbona*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Torino, 2012, p. 939 ss. Sulla legittimazione ad agire delle persone fisiche e giuridiche in ambito ambientale, cfr., *ex multis*, E. FASOLI, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. BOSCHIERO, C. PITEA, T. SCOVAZZI, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, p. 337 ss.; M. MESSINA, *Il locus standi delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula "Plaumann"?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, p. 121 ss.; M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU environmental litigation: an analysis of NGOs legal arguments in actions for annulment*, in *Diritto e processo*, 2019, p. 311 ss.

lett. b), TFUE²¹, oltre che dall'eccezione di inapplicabilità di cui all'art. 277 TFUE²²; nonché al principio dell'autonomia procedurale di cui dispongono gli Stati nel disciplinare le condizioni di accesso alla giustizia, suscettibile di indebolire l'effettività della tutela giurisdizionale²³.

La ricostruzione degli strumenti di *private* e *public enforcement* del diritto ambientale dell'Unione esula dagli scopi di questo scritto, essendo stata affrontata ampiamente in dottrina²⁴. Ciò nonostante, poiché tali questioni delineano il contesto generale in cui si colloca la vicenda esaminata, è sembrato indispensabile farvi riferimento. Del resto, com'è stato notato, le domande di risarcimento per danni rappresentano «l'aspetto 'naturale' del *private enforcements*»²⁵. Se, infatti, le azioni di *private enforcement* mirano ad assicurare la tutela giudiziaria delle posizioni giuridiche che il diritto dell'Unione intende riconoscere agli individui, allora la richiesta di risarcimento costituisce l'approdo ultimo di tali iniziative, qualora il mancato godimento di dette situazioni giuridiche, dovuto alla condotta illecita di uno Stato membro, abbia arrecato un danno al soggetto interessato.

Traendo spunto dalle questioni emerse nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, il presente lavoro si propone di riflettere sugli strumenti di *private enforcement* configurabili nel quadro della disciplina giuridica relativa alla qualità dell'aria, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia. A tal fine, dopo aver fornito un inquadramento giuridico della direttiva 2008/50 allo scopo di illustrarne i principi ispiratori e le disposizioni rilevanti, verranno analizzati i casi giurisprudenziali di maggior interesse, così da indagare, da un lato, sulla portata degli obblighi stabiliti nella direttiva, dall'altro, sul ruolo dei privati nell'esigere l'attuazione da parte degli Stati. Tale ricostruzione consentirà di approfondire

²¹ Nonostante l'importanza di tale opzione sia stata ribadita dalla Corte di giustizia (sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a.*, ECLI:EU:C:1998:153, punto 33), la sua efficacia appare comunque circoscritta, non solo perché, per essere praticata, richiede l'esistenza di un giudizio *a quo* in cui una norma dell'atto dell'Unione di cui si discute la validità risulti essenziale ai fini della risoluzione del procedimento principale, ma anche perché l'intera iniziativa è sostanzialmente rimessa alla discrezionalità del giudice nazionale. Sul punto, v. Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 21 marzo 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:197, punti 36-49.

²² Ai sensi dell'art. 277 TFUE, qualora nel corso di un giudizio pendente venga in rilievo la presunta illegittimità di un atto a portata generale adottato dall'Unione, ciascuna parte può invocare l'inapplicabilità dinanzi alla Corte, anche una volta trascorso il termine d'impugnazione previsto dall'articolo 263 TFUE. Tale procedura presenta due significative limitazioni: da un lato, richiede l'esistenza di un'azione di annullamento già instaurata; dall'altro, trattandosi di una disapplicazione nel caso di specie, produce effetti solo tra le parti in giudizio.

²³ Cfr. B. DE WITTE, H. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Antwerp/Cambridge, 2011, p. 281 ss.; D. U. GALETTA, *Procedural Autonomy of the Member States: Paradise Lost?*, Berlin, 2010; G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea. L'autonomia procedurale degli Stati membri in settori a diverso livello di "europeizzazione"*, Catania, 2010.

²⁴ Cfr., *ex multis*, L. CASHMAN, *Commission Compliance Promotion and Enforcement in the Field of the Environment*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2006, p. 385 ss.; I. HADJIYIANNI, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces for a Complete Puzzle of Legal Remedies*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 777 ss.; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law Legal Issues and Challenges*, London, 2017; S. KINGSTON, *Mind the Gap: Difficulties in Enforcement and the Continuing Unfulfilled Promise of EU Environmental Law*, in S. KINGSTON (ed.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon-New York, 2013, p. 147 ss.; L. KRAMER (ed.), *Enforcement of Environmental Law*, Cheltenham, 2016; K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, 2011, p. 3 ss.; F. MUNARI, *Protecting the Environment through Union Sanctions. The Many Facets of the Enforcement of EU Environmental Law*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds.), *EU Law Enforcement*, Abingdon-New York, 2021, p. 267 ss.; F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, Sezione "Atti convegni AISDUE", 1° gennaio 2023.

²⁵ F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, cit., p. 25.

l'impatto della sentenza in esame alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in materia, rispetto alla quale, come anticipato, la sentenza C-61/21 sembra divergere.

2. Il quadro normativo vigente: gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50 in base alla giurisprudenza della Corte nell'ambito dei ricorsi per inadempimento

Il regime normativo relativo alla qualità dell'aria è attualmente disciplinato dalla direttiva 2008/50²⁶. Ai sensi dell'art. 1, punto 1, la direttiva mira, *inter alia*, 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». Tale formulazione, oltre a concretizzare nel diritto secondario gli scopi della politica ambientale dell'Unione sanciti nei Trattati²⁷, evidenzia la correlazione esistente tra la protezione ambientale e la tutela della salute umana²⁸.

L'adozione della direttiva ha consentito di razionalizzare il quadro normativo in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico²⁹, predisponendo una disciplina integrata, basata su obblighi sostanziali e procedurali³⁰. Quanto ai primi, la direttiva impone agli Stati taluni obblighi allo scopo di mantenere l'inquinamento entro livelli tollerabili. A tal fine vengono individuati due parametri di riferimento, noti come «valori limite» e «valori obiettivo», a cui corrisponde un differente grado di vincolatività: i primi fissano i massimi quantitativi consentiti di concentrazione nell'aria degli agenti inquinanti elencati nella direttiva³¹, cui gli Stati sono obbligati ad allinearsi entro un termine prestabilito, senza potersene più discostare (art. 2, punto 5); i secondi, invece, pongono livelli più ambiziosi, a cui gli Stati debbono aspirare, senza però un obbligo esplicito di rispettarli (art. 2, punto 9).

La diversa natura giuridica di tali *standard* emerge anche qualora gli Stati manchino di osservarli. Ai sensi dell'art. 13, par. 1, gli Stati «provvedono» affinché i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente non superino i valori limite stabiliti nell'allegato XI. In caso di un loro superamento una volta trascorso il termine previsto per raggiungerli, gli Stati sono

²⁶ Cfr. M. GASPARINETTI, *La direttiva 2008/50/Ce sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale 2015, p. 105 ss.

²⁷ Rileva, al riguardo, l'art. 191, par. 1, TFUE, il quale, nell'elencare gli obiettivi che orientano la politica ambientale dell'Unione, vi include la «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente», nonché «la protezione della salute umana».

²⁸ Cfr. L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria e le sfide di un concetto polisemico di salute*, in *Corti Supreme e Salute*, 2018, p. 501 ss.

²⁹ La materia relativa alla qualità dell'aria era stata disciplinata a partire dalla metà degli anni Novanta con l'adozione di una direttiva quadro (96/62/CE, cit.), a cui avevano fatto seguito quattro «direttive figlie» (direttiva 1999/30/CE, cit.; direttiva 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, in *GUUE* L 313 del 13 dicembre 2000, p. 12 ss.; direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria, in *GUUE* L 67 del 9 marzo 2002, p. 14 ss.; direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente, in *GUUE* L 23 del 26 gennaio 2005, p. 3 ss., l'unica ancora in vigore), le quali fissavano i valori limite per le varie tipologie di sostanze inquinanti.

³⁰ Cfr. M. WILDE, *The New Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe*, in *Environmental Law Review*, 2010, p. 282 ss.

³¹ Come dispone l'art. 2, punto 5, della direttiva, tali valori sono fissati «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».

obbligati a predisporre un piano per la qualità dell'aria contenente le «misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile» (art. 23, par. 1, secondo comma). Detto obbligo non viene meno neanche qualora lo Stato, consapevole di non potersi conformare ai valori stabiliti nell'intervallo previsto, abbia prorogato il termine di cinque anni, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 22, par. 1³².

La proroga dell'arco temporale entro cui conformarsi ai valori limite, dunque, ha il solo effetto giuridico di escludere, in caso di superamento, l'illiceità della condotta dello Stato inadempiente, senza esonerarlo dall'obbligo di realizzare un piano per la qualità dell'aria. Anzi, è presumibile che l'eventuale richiesta di proroga sia motivata da difficoltà oggettive (di carattere geografico-ambientale) sperimentate dalle autorità nazionali nel tentativo di ridurre l'inquinamento atmosferico³³: in tali circostanze, l'importanza dei piani appare ancora più evidente, dovendo essi includere misure particolarmente efficaci e risolutive.

Come si accennava in precedenza, la Corte ha avuto occasione di esprimersi sull'art. 13 della direttiva in numerose pronunce rese nell'ambito dei ricorsi per inadempimento *ex* art. 258 TFUE, chiarendo la portata normativa dei valori limite. Nello specifico, la Corte ha più volte sottolineato che il superamento di questi ultimi basti di per sé per provare l'inadempimento dell'art. 13³⁴: la constatazione oggettiva della violazione della norma, dunque, è condizione sufficiente per accertare l'avvenuta infrazione del diritto dell'Unione. Ai fini della valutazione sulla responsabilità degli Stati per la mancata osservanza dei parametri ambientali, dunque, non rileva l'elemento soggettivo (dolo o colpa) relativo alla condotta dello Stato. La Corte, su questo punto, è piuttosto netta: una volta riscontrata l'inosservanza dei valori limite, «è irrilevante che l'inadempimento derivi dalla volontà dello Stato membro cui è addebitabile, dalla negligenza di tale Stato, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte»³⁵.

Ugualmente trascurabili sono le circostanze fattuali che possano aver inciso sull'incapacità dello Stato convenuto di allinearsi agli *standard* prefissati. Le varie argomentazioni avanzate dagli Stati a propria difesa sono state costantemente respinte dalla

³² Ai sensi dell'art. 22, par. 4, la richiesta di proroga viene valutata ed eventualmente accordata dalla Commissione, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro interessato. In particolare, come disposto dall'allegato XV della direttiva, lo Stato dovrà rendere noto lo stato d'attuazione della direttiva, al fine di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per rispettare la scadenza, nonché evidenziare in che modo le misure aggiuntive potranno consentire il rientro nei valori limite entro il nuovo termine previsto.

³³ Una circostanza di questo tipo ricorreva, ai sensi dell'art. 22, par. 2, qualora in una determinata zona o agglomerato uno Stato non potesse 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». In tali casi, lo Stato era esonerato dall'obbligo di applicare i valori limite fino all'11 giugno 2011, purché dimostrasse di aver adottato «tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale e locale per rispettare le scadenze».

³⁴ Causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 71; causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 54; causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit., punto 78; sentenza della Corte del 12 maggio 2022, causa C-573/19, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2022:380, punto 75.

³⁵ Causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, cit., punto 63.

Corte, sia che riguardassero fattori economico-sociali³⁶ o geografico-ambientali³⁷, sia che invocassero la necessità di tutelare le libertà fondamentali stabilite nei Trattati (quali la libertà di circolazione delle merci o delle persone) a fronte di possibili misure restrittive³⁸, sia, ancora, che chiamassero in causa le iniziative politiche intraprese dall'Unione, giudicate insufficienti per sostenere adeguatamente gli sforzi degli Stati³⁹. Il giudizio della Corte non muta neanche di fronte a situazioni caratterizzate dalla progressiva riduzione dei livelli di inquinamento riscontrati, qualora i valori permangano comunque al di sopra delle soglie consentite⁴⁰, o dalla saltuaria presenza di periodi di conformità, se questi si inseriscono in un quadro complessivo di violazione dei valori tale da configurare parimenti un'infrazione continuata e sistematica⁴¹. In altri termini, salvo le ipotesi in cui ricorrano circostanze di forza maggiore, purché

³⁶ Causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, cit., punto 75. In quel caso, la Bulgaria aveva sostenuto che le emissioni di PM₁₀ fossero difficili da ridurre a causa dell'inquinamento derivante dal riscaldamento domestico, per il quale erano ampiamente utilizzati il legno e il carbone «a causa delle difficoltà economiche di una parte considerevole della popolazione bulgara» (punto 64). In dottrina, cfr. L. KRÄMER, *480.000 Dead per Year are Enough: The CJEU Opens a New Way to Better Enforce Air Quality Laws: Commentary on the CJEU Judgment in C-488/15*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, p. 111 ss. Cfr. anche causa C-336/16, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 89, in cui la Polonia aveva dichiarato che le misure correttive necessarie per conformarsi ai valori limite avrebbero comportato «conseguenze socio-economiche notevoli, segnatamente obbligando le popolazioni a utilizzare combustibili più costosi». Parimenti, aggiungeva la Polonia, «la precarietà della società polacca ostacolerebbe un ampio utilizzo delle fonti di energia rinnovabile». In dottrina, cfr. K. WARD, *ECJ Rules that Poland Failed to Fulfil Obligations under Ambient Air Directive*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, p. 372 ss.

³⁷ Nella causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, cit., tra i motivi dedotti per giustificare il mancato rispetto dei valori entro i termini previsti, l'Italia aveva indicato «la complessità del fenomeno di formazione delle particelle PM₁₀» e «l'influenza della meteorologia sulle concentrazioni atmosferiche di PM₁₀» (punto 41).

³⁸ Su questo punto, la Corte ha specificato che eventuali limitazioni alla libertà di circolazione delle merci o delle persone, ad esempio il divieto settoriale di circolazione, possono essere idonee «a garantire la realizzazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente (...) a condizione che non esistano misure meno restrittive della libertà di circolazione alla luce dell'obiettivo così perseguito» (causa C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit., punto 46; cfr. anche sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2011:854, punti 117, 138 e 140).

³⁹ Si veda il caso C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit., in cui la Francia aveva sostenuto che il mancato rispetto dei valori limite fosse imputabile anche all'Unione, la cui azione di contrasto all'inquinamento atmosferico nell'ambito del regolamento (CE) 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, in *GUUE* L 171 del 29 giugno 2007, non sarebbe stata efficace nel ridurre sufficientemente le emissioni come preventivato (punto 32), aggravando di conseguenza l'onere in capo agli Stati. Al riguardo, la Corte oppone due argomentazioni (punto 47): *i*) le emissioni causate dai veicoli a motore diesel non costituiscono l'unica fonte di emissioni, considerazione che pare implicare che lo Stato avrebbe potuto compensare tali emissioni intervenendo con maggiore vigore in altri settori; *ii*) i valori limite sono stati fissati «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 [...]» piuttosto che «alla luce dell'effetto atteso delle norme sancite dal regolamento n. 715/2007», la cui efficacia, pertanto, non incide sulla portata dell'obbligo incombente allo Stato. In giurisprudenza, cfr. anche causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 88; causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit., punto 90. In dottrina sull'argomento, cfr. V. CAVANNA, *Il caso "diesel gate" e la "flessibilità" europea in tema di emissioni in atmosfera*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2016, p. 195 ss.

⁴⁰ Cfr. causa C-336/16, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 65; causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 77; causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit., punto 83.

⁴¹ Come rileva la Corte nella sentenza C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 75-76, il dettato dell'art. 13 della direttiva è nitido nel precisare che il valore limite «deve essere conseguito entro un dato termine e non essere superato una volta raggiunto»: tale definizione, pertanto, non ammette periodi di conformità solo sporadici.

debitamente motivate dallo Stato convenuto e comunque limitatamente al periodo necessario a porvi rimedio⁴², l'obbligo di allinearsi agli *standard* prestabiliti non incontra alcuna eccezione.

Peraltro, nemmeno la predisposizione di piani per la qualità dell'aria adeguati, dunque rispondenti ai requisiti sanciti nell'art. 23 della direttiva e negli allegati tecnici, esclude l'inadempimento del diritto dell'Unione. Questo punto merita qualche breve considerazione. Come ricordato, l'art. 23 vincola gli Stati, in caso di superamento dei valori limite, a predisporre piani per la qualità dell'aria contenenti misure correttive. Secondo una lettura proposta dall'Italia nel corso di una recente procedura d'infrazione, sulla base del combinato disposto degli artt. 13 e 23, la violazione di tali valori avrebbe il solo effetto di obbligare lo Stato a realizzare detti piani, non potendo dare luogo di per sé a un inadempimento del diritto dell'Unione⁴³. Si tratta di una questione decisiva per individuare con esattezza quali inadempimenti autorizzino la Commissione ad attivare la procedura *ex art.* 258 TFUE.

La Corte, privilegiando un'interpretazione della direttiva volta a salvaguardarne l'effetto utile, ribadisce che l'inosservanza dei valori limite, violando il dettato dell'art. 13 della direttiva, sia sufficiente per rilevare l'inadempimento del diritto dell'Unione⁴⁴. Ciò non significa, in ogni caso, che la Corte sanzioni qualsiasi superamento dei valori limite. Il giudice dell'Unione, infatti, non censura i casi di violazioni sporadiche, le quali possono verificarsi anche in virtù di fattori contingenti o non soggetti al controllo degli Stati, dato il carattere transfrontaliero dell'inquinamento atmosferico⁴⁵. Semmai, ad essere oggetto di condanna da parte della Corte è l'inerzia dello Stato convenuto, qualora esso non abbia fatto il possibile per rientrare rapidamente nei parametri consentiti, configurando, pertanto, una violazione continuata e sistematica⁴⁶.

Essendo piuttosto ricco e articolato, il contenzioso relativo all'applicazione della direttiva 2008/50 nell'ambito delle procedure d'infrazione pone ulteriori questioni giuridiche, la cui indagine non rientra tra i fini del presente lavoro⁴⁷. In questa sede, vale la pena sottolineare il rigore mostrato dalla Corte su questo fronte. L'intransigenza nel sanzionare le violazioni dei parametri ambientali commesse dagli Stati segnala l'intenzione, da parte dei giudici di Lussemburgo, di riservare un'attenzione massima all'osservanza della normativa in materia di qualità dell'aria e tutela della salute umana. L'attuazione della direttiva, pertanto, può fare affidamento su strumenti di *public enforcement* efficaci: alla scrupolosità della

⁴² Cfr. causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, cit., punto 64. Cause di forza maggiore possono essere invocate qualora si verifichino «circostanze eccezionali le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'uso della massima diligenza» (causa C-573/19, *Commissione c. Italia*, cit., punto 105).

⁴³ Causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 38.

⁴⁴ *Ibidem*, punti 79-80. Secondo la Corte, l'argomentazione avanzata dall'Italia «non trova fondamento né nel testo di tale direttiva né nella giurisprudenza della Corte [...] la quale conferma che gli Stati membri sono tenuti a conseguire il risultato perseguito dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 e dall'allegato XI di quest'ultima, che consiste nel non superare i valori limite fissati da tali disposizioni». Inoltre, «siffatta interpretazione lascerebbe peraltro la realizzazione dell'obiettivo di tutela della salute umana [...] della direttiva 2008/50, alla sola discrezionalità degli Stati membri, il che è contrario alle intenzioni del legislatore dell'Unione, quali risultano dalla definizione stessa della nozione di "valore limite" [...] che esige che il suo rispetto sia garantito entro un dato termine e poi mantenuto».

⁴⁵ Del resto, la stessa direttiva, oltre a individuare i «margini di tolleranza», ossia la «percentuale di tolleranza del valore limite consentita alle condizioni stabilite dalla presente direttiva» (art. 2, par. 7), prevede nell'allegato XI il numero di volte che detti valori possono essere superati in un anno.

⁴⁶ Causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit. punto 83. Cfr. anche causa C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, cit., punti 59-69.

⁴⁷ Per un'analisi approfondita, si rinvia a L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell'aria*, cit., p. 841 ss.

Commissione nel vigilare sull'operato degli Stati, si accompagna l'inesorabilità della Corte nel sanzionare gli Stati inadempienti. Tale fermezza richiederebbe un'azione altrettanto incisiva da parte del giudice dell'Unione sul fronte dei rimedi giurisdizionali azionabili dai privati. Come si avrà modo di approfondire, la sentenza *Ministre de la Transition écologique* configura uno scenario differente, cosicché l'impianto di assoluta inflessibilità costruito dalla Corte per assicurare il rispetto della direttiva «sembra dissolversi» dinanzi alle incertezze riguardanti i meccanismi di *private enforcement*⁴⁸, specialmente le azioni di risarcimento per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione imputabili agli Stati.

Infine, venendo rapidamente agli obblighi procedurali, basti ricordare che la direttiva istituisce un quadro per il monitoraggio (artt. 7 e 8) e la valutazione della qualità dell'aria (artt. 5 e 6) allo scopo di agevolare il perseguimento degli obiettivi sostanziali e facilitare l'azione di controllo esercitata dalla Commissione. Tale regime si basa su un sistema di raccolta e comunicazione dei dati elaborati dalle autorità preposte (art. 27), designate da ciascuno Stato (art. 3), nonché sulla condivisione delle informazioni ambientali alla cittadinanza (art. 26).

In breve, il territorio nazionale è suddiviso in zone o agglomerati (art. 4), in cui la qualità dell'aria è rapportata alle soglie di valutazione superiore e inferiore⁴⁹: tale misurazione dà origine a tre distinte ipotesi di classificazione ai fini del monitoraggio (art. 5, par. 1, secondo comma). Nelle aree in cui il livello degli inquinanti supera la rispettiva soglia di valutazione superiore, la qualità dell'aria ambiente è valutata tramite misurazioni in siti fissi, le c.d. stazioni di rilevamento (art. 6, par. 2). Laddove invece il livello degli inquinanti si attesta al di sotto della soglia di valutazione inferiore, il monitoraggio diviene meno intenso e capillare, per cui la qualità dell'aria può essere valutata anche soltanto con modelli o stime (art. 6, par. 4). Nei casi intermedi, con valori ricompresi tra le due soglie estreme, il monitoraggio può essere effettuato con una combinazione di misurazioni in siti fissi e tecniche di modellizzazione teoriche (art. 6, par. 3). L'individuazione dei luoghi di installazione dei sistemi di rilevamento, nonché la scelta delle modalità di misurazione degli inquinanti, rientrano nella discrezionalità degli Stati, pur dovendo essere conformi ai requisiti tecnici definiti nella direttiva e nei relativi allegati⁵⁰.

3. L'attuazione della direttiva 2008/50 attraverso gli strumenti di private enforcement: i principali sviluppi giurisprudenziali

Oltre alla giurisprudenza sviluppatasi nell'ambito dei ricorsi per inadempimento, la normativa sulla qualità dell'aria è stata oggetto anche di talune pronunce rese dalla Corte in risposta alle questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali ai sensi dell'art. 267 TFUE. Del resto, le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva 2008/50

⁴⁸ P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta, cit., p. 1.

⁴⁹ Per soglie di valutazione superiore e inferiore, ai sensi dell'art. 2, par. 12 e 13, si intende, rispettivamente, il «livello al di sotto del quale è possibile combinare le misurazioni in siti fissi con le tecniche di modellizzazione e/o le misurazioni indicative al fine di valutare la qualità dell'aria ambiente» e il «livello al di sotto del quale è possibile utilizzare solo tecniche di modellizzazione o di stima obiettiva al fine di valutare la qualità dell'aria ambiente».

⁵⁰ Sull'ubicazione dei punti di campionamento: con riguardo all'ozono v. art. 10, par. 1, che rinvia all'allegato VIII; per quanto riguarda gli altri inquinanti, v. art. 7, par. 1, che rinvia all'allegato III. Sulle modalità effettive di misurazione: con riguardo all'ozono v. art. 11; con riguardo agli altri inquinanti v. art. 8, che rinviano all'allegato VI, rispettivamente punti B e A-C.

(e degli atti normativi che l'hanno preceduta) hanno avuto l'effetto di stimolare un ampio contenzioso dinanzi alle giurisdizioni nazionali⁵¹. In numerose circostanze, infatti, le persone fisiche e giuridiche si sono rivolte al giudice interno per esigere il rispetto, da parte degli Stati, degli obblighi sanciti nella direttiva.

La Corte, a partire dal caso *Janecek*⁵², ha interpretato le direttive sulla qualità dell'aria in modo da preservarne l'effetto utile, rafforzandone il carattere precettivo e ampliando le possibilità di ricorso a disposizione degli interessati. Il ragionamento seguito dalla Corte è stato costante, muovendo da una considerazione: la capacità delle direttive sulla qualità dell'aria di produrre effetti diretti in favore dei privati. Come noto, infatti, poiché la direttiva è un atto generalmente privo di efficacia diretta⁵³, le sue disposizioni non possono essere invocate dai singoli dinanzi al giudice interno, in assenza di provvedimenti di attuazione. Tale possibilità si verifica, tuttavia, qualora dette disposizioni siano sufficientemente chiare e precise, tali da conferire diritti soggettivi direttamente invocabili in sede nazionale: impedire agli interessati, *a priori*, di ricorrere in via giudiziaria per esigere l'adempimento degli obblighi stabiliti nella direttiva sarebbe incompatibile con il carattere vincolante delle direttive *ex art.* 288 TFUE⁵⁴.

Ebbene, secondo il giudice dell'Unione, poiché le direttive sulla qualità dell'aria mirano a tutelare l'ambiente e la salute umana, non si può escludere per i soggetti interessati la facoltà di agire in via giudiziaria al fine di pretenderne l'adempimento. Di conseguenza, qualora gli Stati non si conformino ai valori limite, le direttive conferiscono ai privati la legittimazione ad agire per richiedere alle autorità competenti di adottare le misure correttive atte a cessare la condotta illecita. Ciò rileva sia in caso di mancata realizzazione dei piani per la qualità

⁵¹ Cfr. C. DOUHAIRE, R. KLINGER, *The Breach of Limit Values under the Ambient Air Quality Directive: What Is 'As Short As Possible'?*, in *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*, 2016, p. 52 ss.; U. TADDEI, *Right to clean air in EU law? Using litigation to progress from procedural to substantive environmental rights*, in *Environmental Law Review*, 2016, p. 3 ss.

⁵² Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447.

⁵³ La tematica dell'effetto diretto delle norme dell'Unione, nonché l'evoluzione giurisprudenziale in materia, non può essere approfondita in questa sede. Basti ricordare che tale concetto designa la capacità di una norma dell'Unione di incidere sulla posizione giuridica delle persone fisiche e giuridiche, creando diritti ed obblighi direttamente in capo a queste ultime, senza che sia necessario alcun intervento a livello dell'ordinamento interno degli Stati membri. Sul piano fattuale, l'effetto diretto di una norma permette ai singoli di far valere direttamente, dinanzi al giudice nazionale, le situazioni giuridiche soggettive di cui sono beneficiari in forza del diritto dell'Unione. Sull'effetto diretto delle norme di diritto dell'UE (in precedenza comunitario), la letteratura è amplissima: cfr., *ex multis*, S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002; J. BENGOTXEA, *Direct Applicability or Effect*, in M. HOSKINS, W. ROBINSON (eds.), *A True European. Essays for Judge David Edward*, Oxford, 2004, p. 353 ss.; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; K. LENAERTS, *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, in *European Law Review*, 2006, p. 287 ss.; R. LUZZATTO, *La diretta applicabilità del diritto comunitario*, Milano, 1983; P. PESCATORE, *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 ss.; J. M. PRINSEN, A. SCHRAUWEN (eds.), *Direct Effect: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, Zutphen, 2002; G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea - Volume I*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2021, p. 249 ss.

⁵⁴ Tale teoria si è affermata a partire dalla sentenza della Corte del 4 dicembre 1974, causa 41-74, *Yvonne van Duyn c. Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133, punto 12. Sulla teoria dell'effetto diretto delle direttive, qui solamente accennata, si rinvia a A. BARONE, *L'efficacia diretta delle direttive fra certezze (comunitarie) e fraintendimenti (nazionali)*, in *Foro it.*, 1996, IV, p. 358 ss.; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, p. 109 ss.; B. CONFORTI, *In tema di applicabilità diretta delle direttive dell'Unione europea*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 155 ss.; S. PRECHAL, *Directives in EC law*, Oxford, 2005, p. 216 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 316 ss.

dell'aria, sia in caso di una loro predisposizione non conforme ai parametri stabiliti nella direttiva 2008/50 e nei relativi allegati tecnici.

Il primo tassello di questo percorso si è avuto con il già citato caso *Janecek*⁵⁵. Il procedimento aveva ad oggetto le disposizioni della direttiva 96/62/CE, allora in vigore, ma può essere esaminato anche alla luce della normativa vigente, dato che la direttiva 2008/50 ha mantenuto la fattispecie giuridica al centro del contenzioso⁵⁶. La domanda pregiudiziale verteva sulla possibilità, per i privati, di invocare davanti al giudice interno la violazione dell'attuale art. 24: tale disposizione obbliga gli Stati a predisporre i c.d. piani d'azione a breve termine qualora, in determinate zone o agglomerati, sussista il rischio che i livelli degli inquinanti superino le soglie di allarme previste⁵⁷. In sostanza, si trattava di appurare se la disposizione in questione avesse effetto diretto, così da poter essere invocata in sede nazionale dagli interessati.

La risposta della Corte è stata affermativa, aprendo la strada ai successivi sviluppi⁵⁸. Il giudice dell'Unione ha riconosciuto che la disposizione rilevante nel caso di specie fosse *categorica e sufficientemente precisa*⁵⁹, nel senso di imporre un *obbligo chiaro* a carico degli Stati⁶⁰: pertanto, le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento dei livelli di inquinanti possono rivolgersi al giudice nazionale per «ottenere dalle autorità competenti [...] la predisposizione di un piano di azione una volta che esista un rischio del genere»⁶¹. L'argomentazione sviluppata dalla Corte si è fondata sulla necessità di salvaguardare gli scopi della direttiva, in particolare quello di proteggere la salute pubblica⁶².

Questa prospettiva è stata ribadita dalla Corte nella sentenza *Client Earth*⁶³. Accertata la competenza, spettante al giudice nazionale, di imporre allo Stato inadempiente la predisposizione dei piani per la qualità dell'aria, si trattava di valutare se il giudice interno, eventualmente adito dagli interessati, potesse sindacare anche il contenuto di detti piani. In

⁵⁵ Cfr. H. DOERIG, *The German courts and European air quality plans*, in *Journal of environmental law*, 2014, p. 139 ss.; J. H. JANS, *Harmonization of National Procedural Law Via the Back Door? Preliminary Comments on the ECJ's Judgment in Janecek in a Comparative Context*, in M. BULTERMAN, L. HANCHER, A. MCDONNELL, H. SEVENSTER (eds.), *Views of European Law From the Mountain: Liber Amicorum Piet Jan Slot*, London, 2009, p. 267 ss.; G. VITALE, *L'autonomia procedurale nel caso Janecek e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 403 ss.

⁵⁶ Al centro del procedimento vi era, infatti, l'art. 7, par. 3, della direttiva 96/62/CE, il cui contenuto è ora previsto dall'art. 24 della direttiva 2008/50.

⁵⁷ Per soglia di allarme, ai sensi dell'art. 2, punto 10, si intende il «livello oltre il quale vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata della popolazione nel suo insieme e raggiunto il quale gli Stati membri devono adottare provvedimenti immediati».

⁵⁸ Non a caso, U. TADDEI, *Right to clean air in EU law?*, cit., p. 5, ha affermato che il caso *Janecek* abbia rappresentato «a landmark ruling and one of the most important environmental cases in recent years».

⁵⁹ Causa C-237/07, *Janecek*, cit., punto 36.

⁶⁰ *Ibidem*, punto 35.

⁶¹ *Ibidem*, punto 39.

⁶² *Ibidem*, punto 37: «[...] è incompatibile con il carattere vincolante che l'art. 249 CE [ora art. 288 TFUE] riconosce alla direttiva escludere, in linea di principio, che l'obbligo che essa impone possa essere invocato dagli interessati. Questa considerazione vale in modo particolare per una direttiva, il cui scopo è quello di controllare nonché ridurre l'inquinamento atmosferico e che mira, di conseguenza, a tutelare la sanità pubblica».

⁶³ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 19 novembre 2014, C-404/13, *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382. In dottrina, cfr. J. BELL, *ClientEarth (No 2): A Case of Three Legal Dimensions*, in *Journal of Environmental Law*, 2017, p. 343 ss.; J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Contribution of the Case Law of the CJEU to the Judicial Enforcement of EU Environmental Law in the UK*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, p. 109 ss.; Á. RYALL, *Enforcing EU Environmental Law against Member States: Air Pollution, National Courts and the Rule of Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, p. 305 ss.

caso di risposta positiva, i privati avrebbero potuto contestare non solo l'effettiva predisposizione dei piani, bensì anche l'adeguatezza delle misure ivi contenute rispetto all'obiettivo ultimo di ridurre le emissioni inquinanti. La Corte ha confermato questa linea interpretativa, riconoscendo efficacia diretta all'art. 23, par. 1, secondo comma.

Secondo il giudice dell'Unione, ai sensi della direttiva 2008/50, gli Stati sono vincolati ad adottare piani per la qualità dell'aria contenenti «misure adeguate affinché il periodo di non conformità sia il più breve possibile»⁶⁴, nonché rispondenti a taluni requisiti sostanziali⁶⁵. La mera predisposizione dei piani, quindi, non basta di per sé a ritenere che lo Stato abbia pienamente adempiuto agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 13, par. 1, secondo comma⁶⁶. Quanto alla legittimità ad agire dei privati, la Corte ha replicato il ragionamento già proposto nella sentenza *Janecek*: poiché l'art. 23, par. 1, secondo comma, della direttiva impone agli Stati «un obbligo chiaro di predisporre un piano per la qualità dell'aria conforme a determinati requisiti»⁶⁷, si deve ritenere che le persone fisiche e giuridiche possano invocare tale disposizione di fronte alle giurisdizioni nazionali.

La vicenda *Client Earth* ha permesso di estendere il sindacato giurisdizionale alla valutazione sulla congruità dei piani rispetto alla direttiva. Ciò implica, più in generale, un giudizio nel merito delle misure adottate dagli Stati per contrastare l'inquinamento atmosferico e, parallelamente, un ruolo maggiore riservato ai privati tramite le azioni di *private enforcement*. La medesima questione è stata ulteriormente approfondita nel caso *Craeynest*⁶⁸ a proposito degli strumenti di monitoraggio dei livelli degli inquinanti.

Il procedimento riguardava la corretta collocazione dei punti di campionamento volti a misurare la concentrazione delle emissioni. Come disposto dall'allegato III, sez. B, punto 1, lett. a), a cui rinvia l'art. 7, par. 1, della direttiva, tali punti devono essere installati in modo da fornire dati sulle aree «dove si verificano le concentrazioni più elevate». Questa disposizione mira a garantire che le informazioni ottenute sulla qualità dell'aria siano attendibili. Secondo il giudice dell'Unione, la direttiva 2008/50 «prevede norme dettagliate» per quanto concerne l'ubicazione dei punti di campionamento⁶⁹, le quali configurano «obblighi chiari, precisi e incondizionati, tali da poter essere invocati dai singoli nei confronti dello Stato»⁷⁰.

⁶⁴ Causa C-404/13, *ClientEarth*, cit., punto 41.

⁶⁵ *Ivi*. Ai sensi dell'art. 23, par. 1, terzo comma, infatti, il piano deve contenere le informazioni di cui all'allegato XV, punto A.

⁶⁶ *Ibidem*, punto 42.

⁶⁷ *Ibidem*, punto 53.

⁶⁸ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest e a.*, ECLI:EU:C:2019:533. In dottrina, cfr. K. PEDROSA, *The Decentralised Enforcement of the Provisions on Measurement and Assessment of Air Quality under Directive 2008/50/EC*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 247 ss.; U. TADDEI, *Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU*, in *Journal of Environmental Law*, 2020, p. 151 ss.

⁶⁹ Causa C-723/17, *Craeynest e a.*, cit., punto 35 ss. Nello specifico, la Corte cita: l'art. 6 della direttiva relativo ai metodi tecnici che gli Stati devono utilizzare per valutare la qualità dell'aria (punto 36); l'art. 7 riguardante la collocazione e il numero minimo dei punti di campionamento (punto 37); l'allegato III, sez. B, punto 1, lett. a) ed f), secondo cui «i punti di campionamento devono fornire dati rappresentativi per aree [...] caratterizzate da un certo livello di inquinamento» (punto 39), nonché la lett. b), secondo cui «i punti di campionamento devono essere situati in modo da evitare misurazioni di «micro-ambienti» molto ridotti nelle immediate vicinanze dei punti» e «l'aria campionata deve essere rappresentativa della qualità dell'aria di un'area di un certa ampiezza» (punto 40).

⁷⁰ *Ibidem*, punto 42.

L'ubicazione dei punti di campionamento, pur rientrando nella discrezionalità dello Stato, deve essere stabilita alla luce delle finalità che la direttiva intende perseguire⁷¹. Le misurazioni dei livelli di inquinamento rivestono un ruolo chiave nella *ratio* della direttiva, poiché i valori riscontrati incidono sugli obblighi incombenti allo Stato: di conseguenza, la raccolta di queste informazioni deve avvenire correttamente, altrimenti lo scopo della direttiva sarebbe compromesso⁷². In linea con la giurisprudenza ormai consolidata, la Corte dichiara che i privati direttamente interessati dal superamento dei valori limite possano contestare il posizionamento delle stazioni di monitoraggio.

La ricca saga giurisprudenziale appena delineata, di cui è stata fornita una panoramica tenendo conto dei fini del presente lavoro⁷³, ha senz'altro contribuito ad ampliare gli strumenti di *private enforcement* in materia di contrasto all'inquinamento atmosferico. Riconoscendo efficacia diretta a molteplici disposizioni della direttiva 2008/50, il giudice dell'Unione ne ha sancito la capacità di conferire diritti soggettivi in favore dei privati, attribuendo loro posizioni giuridiche di cui avvalersi in sede nazionale. Nonostante tali sviluppi, la configurabilità di un vero e proprio diritto all'aria pulita o all'ambiente salubre nel diritto dell'Unione rimane una questione controversa⁷⁴. Da una parte, le sentenze analizzate sembrano implicare la possibilità di immaginare, quantomeno *pro futuro*, la progressiva affermazione di un diritto all'aria pulita in capo ai singoli, seppur dai contorni ancora incerti: i giudici di Lussemburgo, infatti, non si sono limitati a concedere ai singoli un generico diritto di accesso alla giustizia, ma hanno fornito loro gli strumenti per esigere, agendo in via giudiziaria, l'attuazione di specifici obblighi contenuti nella direttiva, sia sostanziali (l'osservanza dei valori limite e il contenuto dei piani per la qualità dell'aria) che procedurali (l'ubicazione dei punti di campionamento)⁷⁵. Allo stesso tempo, l'assenza, nella giurisprudenza analizzata, di qualsivoglia riferimento ai diritti fondamentali nell'ottica di

⁷¹ Cfr. *ibidem*, punti 44-46, 52.

⁷² *Ibidem*, punti 47-49. La *ratio*, com'è evidente, è quella di evitare che vengano registrati dati al di sotto dei valori effettivamente presenti nell'aria: a tal fine, «le autorità nazionali competenti hanno l'obbligo di scegliere l'ubicazione dei punti di campionamento in modo da minimizzare il rischio che il superamento dei valori limite non venga rilevato» (punto 50).

⁷³ A tal proposito, si è scelto di non approfondire il caso *Deutsche Umwelthilfe* (sentenza della Corte (Grande Sezione) del 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114): tale vicenda, pur concernendo la direttiva 2008/50, si discosta dai casi analizzati in precedenza, riguardando non tanto l'adempimento degli obblighi sanciti nella direttiva, quanto le conseguenze, ai danni delle amministrazioni nazionali, derivanti dalla mancata esecuzione dell'ingiunzione emessa da un tribunale interno. Il procedimento aveva ad oggetto la richiesta avanzata dall'associazione *Deutsche Umwelthilfe*, concernente l'adozione di misure coercitive nei confronti dei vertici governativi del Land della Baviera, il quale non si era conformato all'ingiunzione tramite cui, dal 2012, il competente tribunale amministrativo aveva ordinato alla Baviera di conformarsi agli obblighi stabiliti nella direttiva in questione. Basti dire, in questa sede, che la Corte ha concluso nel senso di ritenere che il diritto dell'Unione non consenta di per sé di fornire una risposta positiva: tuttavia, qualora l'adozione di misure coercitive in circostanze analoghe sia ammessa dal diritto interno e non sussistano misure meno drastiche atte a garantire l'esecuzione dell'ingiunzione, il principio di effettività obbliga il giudice nazionale ad adottare dette misure (punto 52). Per ulteriori approfondimenti, cfr. A. MARTINI, *Sull'inadempimento degli obblighi della direttiva 2008/50/CE «qualità dell'aria ambiente» e l'applicazione di misure detentive coercitive. Il caso Deutsche Umwelthilfe eV (C-752/18)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, p. 1006 ss.; D. MISONNE, *Arm Wrestling around Air Quality and Effective Judicial Protection. Can Arrogant Resistance to EU Law-related Orders Put You in Jail?*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 409 ss.

⁷⁴ Cfr. D. MISONNE, *The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2021, p. 34 ss.; U. TADDEI, *The right to clean air in the European Union*, in A. ORSINI, E. KAVVATHA (eds.), *EU Environmental Governance. Current and Future Challenges*, London, 2020, p. 34 ss.

⁷⁵ L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell'aria*, cit.

includervi anche il diritto all'aria pulita, suggerisce un giudizio più cauto. Del resto, come anticipato, la Corte ha preferito adottare una posizione prudente anche nella recente sentenza *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, aggiungendo ulteriori spunti di riflessione a questo dibattito.

4. *La vicenda* Ministre de la Transition écologique e Premier ministre: *i fatti all'origine della controversia*

Prima di approfondire la sentenza nel merito, appare necessario ricostruirne i fatti. Il procedimento principale ha avuto origine a seguito dell'iniziativa intrapresa da JP, un cittadino francese residente nell'agglomerato di Parigi, il quale, lamentando problemi di salute provocati dall'inquinamento atmosferico, ha richiesto al proprio Stato 21 milioni di euro a titolo di risarcimento danni. A suo avviso, i problemi di salute, avvertiti a partire dal 2003, sarebbero stati causati dal deterioramento della qualità dell'aria nella zona di residenza, dovuto al mancato rispetto, da parte della Francia, dei valori limite stabiliti nella direttiva 2008/50. In sostanza, il superamento dei livelli consentiti delle sostanze inquinanti avrebbe esposto il ricorrente a vivere in un ambiente degradato, danneggiandone la salute.

In effetti, nella località interessata dalla controversia, l'inosservanza dei valori limite fissati è nota, essendo stata riscontrata più volte dalle autorità giudiziarie, sia europee che nazionali. Negli ultimi anni, infatti, la Francia è stata coinvolta in due procedure per inadempimento riguardanti la direttiva 2008/50, conclusesi entrambe con sentenze di inadempimento da parte della Corte. La prima, datata ottobre 2019, ha accertato il superamento, nell'agglomerato di Parigi, dei valori limite per il biossido di azoto fin dal 2010, dunque a partire dalla loro entrata in vigore⁷⁶. La seconda, invece, risale all'aprile 2022: la Corte, da un lato, ha rilevato l'inosservanza dei valori limite anche per il PM₁₀ nel periodo compreso tra il 2005 e il 2019; dall'altro, ha dichiarato l'inadempienza dello Stato francese per aver violato l'art. 23, par. 1, secondo comma, della direttiva 2008/50, in combinato disposto con l'allegato XV, non avendo realizzato piani per la qualità dell'aria idonei a minimizzare la durata dell'infrazione⁷⁷. Con esito analogo si è concluso, inoltre, un procedimento a livello interno, in cui il Consiglio di Stato, in riferimento alla città di Parigi, ha constatato il superamento delle soglie limite sia per il biossido di azoto che per il PM₁₀, rispettivamente fino al 2020 e al 2019⁷⁸.

In data 12 dicembre 2017, il competente tribunale amministrativo (Cergy-Pontoise) ha respinto l'istanza di risarcimento avanzata da JP, sostenendo che gli artt. 13, par. 1, e 23, par. 1, della direttiva 2008/50 non conferissero ai singoli il diritto al risarcimento. A seguito di ciò, JP ha presentato ricorso dinanzi alla Corte d'appello amministrativa di Versailles. Quest'ultima, ritenendo che per risolvere la controversia fosse necessario precisare la portata

⁷⁶ Causa C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit. Per un commento, cfr. A. RICHARD, *Respect des valeurs limites de dioxyde d'azote et obligation d'adopter des mesures de correction dans le cadre de la directive «qualité de l'air»*. CJUE, 24 octobre 2019, *Commission européenne/République française*, C-636/18, in *Revue des affaires européennes*, 2019, p. 777 ss.

⁷⁷ Sentenza del 28 aprile 2022, causa C-286/21, *Commissione c. Francia (Valeurs limites - PM10)*, ECLI:EU:C:2022:319.

⁷⁸ Sentenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato) del 4 agosto 2021, *Association les Amis de la Terre France et autres* (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804, punti 4 e 5).

degli artt. 13, par. 1, e 23, par. 1, della direttiva 2008/50, ha sospeso il procedimento, rivolgendo alla Corte due domande pregiudiziali.

Il primo quesito riveste un'importanza cruciale: esso, infatti, è volto ad appurare se le disposizioni citate, in caso di danni alla salute derivanti da una loro violazione sufficientemente qualificata imputabile a uno Stato membro, siano idonee ad attribuire ai singoli il diritto al risarcimento. In caso di risposta positiva, il giudice francese chiede alla Corte di chiarire le condizioni a cui è subordinato il riconoscimento di detto diritto: in particolare, quale sia il momento in cui vada ritenuto compiuto l'inadempimento da parte dello Stato coinvolto. In altre parole, i quesiti sollevati dal giudice *a quo* mirano a stabilire se, ed eventualmente in quali termini, il superamento dei valori limite sulla qualità dell'aria, nonché la mancata predisposizione di adeguati piani d'azione, possano effettivamente autorizzare i soggetti a promuovere una richiesta di risarcimento.

5. La pronuncia della Corte alla luce della dottrina della responsabilità patrimoniale degli Stati per violazioni del diritto dell'Unione

Come emerge dai fatti ricordati, il caso si inserisce in un contesto di violazione sistematica e prolungata, da parte della Repubblica francese, dei livelli d'inquinamento tollerabili ai sensi della direttiva 2008/50: una situazione, come evidenziato in precedenza, che il giudice dell'Unione ha sempre affrontato con la massima intransigenza. Tale tendenza depone, in linea di massima, a favore dell'istanza del ricorrente, pur non assicurandone l'accoglimento. La richiesta di risarcimento, infatti, è subordinata all'applicabilità, nel caso di specie, della dottrina della responsabilità degli Stati per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione.

Il principio generale secondo cui, a determinate condizioni, le infrazioni del diritto dell'Unione fanno sorgere in capo agli Stati l'obbligo di risarcire i danni arrecati è stato affermato dalla Corte a partire dalla sentenza *Francovich e a.*⁷⁹, divenendo poi oggetto di una giurisprudenza consolidata. Ciò nonostante, questo principio non è mai stato formalmente integrato nel diritto primario, pur costituendo ormai uno dei principi cardine dell'ordinamento giuridico europeo. Il giudice dell'Unione ha elaborato i principi in tema di responsabilità sulla base di una duplice esigenza: da un lato, garantire piena efficacia alle norme del diritto dell'Unione e ai diritti da esso derivanti⁸⁰; dall'altro, eliminare gli effetti negativi conseguenti all'inadempimento degli obblighi incombenti agli Stati in forza di detto diritto, riparando il danno scaturito dalla violazione⁸¹. In particolare, la possibilità di chiedere il risarcimento per i danni subiti rappresenta una significativa forma di tutela in favore dei soggetti, i quali possono rivolgersi al giudice interno affinché siano preservate le situazioni giuridiche di cui sono beneficiari ai sensi del diritto dell'Unione⁸². Pertanto, è compito del

⁷⁹ Sentenza della Corte del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e a. c. Repubblica italiana*, ECLI: ECLI:EU:C:1991:428.

⁸⁰ Secondo la Corte, «la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione sarebbe messa a repentaglio e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro» (sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530, punto 56).

⁸¹ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 369.

⁸² F. BESTAGNO, *Il risarcimento dei danni per la violazione delle norme in materia di aiuti di Stato*, in L. F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, p. 649 ss.

giudice nazionale valutare, alla luce delle circostanze del caso, l'esperibilità dell'istanza risarcitoria, eventualmente avvalendosi del supporto fornito dalla Corte *ex art. 267 TFUE*, come effettivamente accaduto nella vicenda in esame.

Nel caso di specie, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte di determinare se la violazione degli obblighi stabiliti nella direttiva 2008/50 (e nelle direttive antecedenti sulla qualità dell'aria) riguardanti il rispetto dei valori limite e la congrua predisposizione dei piani per la qualità dell'aria, possa dar luogo ad azioni risarcitorie. La risposta del giudice dell'Unione è stata, però, negativa e piuttosto sintetica. A dire il vero, si è consapevoli delle criticità relative all'applicazione della dottrina *Franovich* nel contesto della normativa sull'inquinamento atmosferico, poiché la verifica della sussistenza dei tre classici requisiti che la rendono operativa appare piuttosto complessa, soprattutto a proposito del nesso casuale tra l'inadempimento contestato allo Stato membro e il danno subito dal soggetto leso. Tuttavia, la Corte si è limitata ad escludere che le disposizioni oggetto del procedimento siano idonee a conferire diritti ai singoli, senza soffermarsi sulla portata degli altri due presupposti, quali il carattere grave e manifesto della violazione contestata e il nesso causale tra quest'ultima e il danno lamentato dal ricorrente⁸³.

Eppure, le argomentazioni sviluppate inizialmente dalla Corte sembravano prospettare una conclusione differente. Innanzitutto, il giudice dell'Unione ricorda che la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione configuri un principio «inerente al sistema dei trattati»⁸⁴. Peraltro, seppur a livello esclusivamente teorico, la Corte aveva già ipotizzato il ricorso a tale principio nell'ambito di applicazione della normativa sulla qualità dell'aria, quale strumento di tutela dei diritti soggettivi da essa discendenti⁸⁵.

Nel merito della questione, il giudice dell'Unione si sofferma sulla prima condizione necessaria affinché sia riscontrabile la responsabilità dello Stato, ossia che la norma violata sia preordinata a conferire diritti soggettivi. Tale circostanza, secondo la Corte, può verificarsi non solo quando disposizioni del diritto dell'Unione attribuiscano espressamente diritti agli individui, bensì anche «in relazione agli obblighi positivi o negativi (...) *imposti* in maniera ben definita» ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione⁸⁶: naturalmente, nel caso di specie ricorre la seconda ipotesi. Ebbene, la violazione di siffatti obblighi, da parte degli Stati,

⁸³ Queste tre condizioni, secondo giurisprudenza consolidata, costituiscono i presupposti affinché la responsabilità patrimoniale dello Stato membro per i danni cagionati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione sia accertabile. La disciplina dei profili formali e sostanziali dell'azione risarcitoria, tuttavia, rimane di competenza statale in virtù del principio dell'autonomia procedurale, pur nel rispetto dei consueti principi di equivalenza (le condizioni procedurali non possono essere meno favorevoli di quelle che disciplinano ricorsi analoghi di natura interna) ed effettività (le condizioni procedurali non possono rendere impossibile o eccessivamente difficile il risarcimento). Per approfondire tali concetti, ampiamente trattati in dottrina, cfr., *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 659 ss.; D. U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea*, cit.; D. HALBERSTAM, *Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, p. 128 ss.; A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 525 ss.; K. LENAERTS, *The Decentralised Enforcement of EU Law: The Principles of Equivalence and Effectiveness*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, cit., p. 1057 ss.; A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2019; A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015.

⁸⁴ Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 43 e giurisprudenza *ivi* citata. La definizione risale alla sentenza *Franovich e a.* (cause riunite C-6/90 e C-9/90, cit., punto 35).

⁸⁵ Causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 54.

⁸⁶ Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 46.

è suscettibile di pregiudicare le posizioni giuridiche che il diritto dell'Unione intende riconoscere a vantaggio dei singoli: qualora tale inadempimento arrechi un danno all'individuo, quest'ultimo deve poter agire davanti al giudice interno al fine di ottenere la riparazione dovuta. Inoltre, l'eventuale diritto al risarcimento prescinde dalla capacità della norma violata di produrre effetti diretti⁸⁷.

Fatte queste premesse, che sostanzialmente ripercorrono la giurisprudenza pregressa in materia di responsabilità degli Stati, il giudice dell'Unione analizza il contenuto delle disposizioni oggetto del procedimento. Anche sotto questo profilo, in realtà, la Corte si allinea alla propria giurisprudenza, ribadendo che gli artt. 13, par. 1 e 23, par. 1, della direttiva 2008/50, nella misura in cui prescrivono in modo dettagliato l'obbligo di osservare i valori limite e di predisporre, in caso di superamento, piani per la qualità dell'aria tali da limitare la durata dell'infrazione, siano «abbastanza chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare»⁸⁸.

Tale considerazione non basta, di per sé, a ritenere le norme in questione idonee ad attribuire diritti in capo ai singoli. La valutazione deve tenere conto, infatti, delle finalità generali che caratterizzano la direttiva di riferimento: secondo il giudice dell'Unione, affinché la responsabilità degli Stati sia rilevabile, è necessario che «il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli»⁸⁹. È su questo punto, decisivo ai fini del giudizio complessivo, che i ragionamenti della Corte e dell'avvocato generale divergono. La Corte afferma che gli obblighi di cui agli artt. 13, par. 1 e 23, par. 1, della direttiva 2008/50 perseguono «un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso»⁹⁰, ricavando tale interpretazione dal dettato dell'art. 1 e del secondo considerando

⁸⁷ Su questo punto, a dire il vero, la giurisprudenza della Corte ha subito un'importante evoluzione. Inizialmente, il principio della responsabilità degli Stati per violazioni del diritto dell'Unione era stato elaborato dalla Corte tenendo conto delle specificità della vicenda *Franconich* (cause riunite C-6/90 e C-9/90, cit.), relativa alle conseguenze derivanti dalla mancata attuazione di una direttiva da parte di uno Stato membro (nel caso di specie, si trattava di una direttiva, non recepita dall'Italia, che obbligava gli Stati ad istituire un meccanismo di garanzia per i crediti retributivi maturati, come forma di tutela a vantaggio dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro). In quell'occasione, il giudice dell'Unione aveva riconosciuto che il diritto al risarcimento potesse sorgere qualora la disposizione violata mirasse a conferire dei diritti in favore dei singoli, ma fosse priva di effetti diretti: in tal caso, infatti, la formazione di detti diritti non poteva perfezionarsi a causa della mancata trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno, impedendo ai soggetti interessati di beneficiarne. In una successiva pronuncia di notevole importanza, *Brasserie du Pêcheur*, la Corte ha invece ampliato la portata dell'istituto della responsabilità patrimoniale dello Stato, dichiarando che il diritto al risarcimento possa sorgere anche qualora lo Stato, con il proprio comportamento o la propria condotta omissiva, abbia impedito a una norma dell'Unione avente effetti diretti di esplicare pienamente i propri effetti giuridici, arrecando un danno al soggetto interessato (sentenza della Corte del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur/Bundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e a.*, ECLI:EU:C:1996:79, punto 22). Per approfondire, cfr. F. FERRARO, *Riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro nelle cause Brasserie du pêcheur e Factortame*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, cit., p. 1005 ss.; P. MENGOZZI, *La responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 617 ss.

⁸⁸ Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 54. Le medesime considerazioni valgono per le corrispondenti disposizioni contenute nelle precedenti direttive 96/62, 1999/30, 80/779 e 85/203 (v. *supra*, nota n. 8).

⁸⁹ Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Franconich e a.*, cit., punto 40. Cfr. sentenza della Corte dell'8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Dillenkofer e a./Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:1996:375, punto 33 ss.; sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 4 ottobre 2018, causa C-571/16, *Kantarev*, ECLI:EU:C:2018:807, punto 102.

⁹⁰ Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 55.

della direttiva⁹¹. Pertanto, aggiunge la Corte, non si può ritenere che le suddette disposizioni contengano alcuna attribuzione esplicita di diritti soggettivi: ne consegue che la loro violazione non conferisce ai singoli il diritto al risarcimento dei danni lamentati⁹².

La decisione del giudice dell'Unione, come già segnalato altrove, non soddisfa del tutto, specialmente alla luce della pregressa giurisprudenza in materia di qualità dell'aria, in cui più volte era stata rimarcata la capacità delle disposizioni della direttiva 2008/50 di attribuire diritti individuali⁹³. Plausibilmente, un'apertura netta sul fronte dell'ammissibilità dell'istanza risarcitoria avrebbe dato il via a numerosi ricorsi analoghi: si può ipotizzare che questo timore abbia influenzato la prudenza della Corte⁹⁴. Ciò nonostante, i giudici di Lussemburgo avrebbero potuto chiarire a quali condizioni l'azione risarcitoria potesse risultare ammissibile in linea generale, pervenendo non tanto a riconoscere tale posizione giuridica soggettiva *tout court*, quanto a definirne, sia pur in maniera restrittiva, i requisiti per la sua esperibilità.

Nello specifico, attraverso una lettura dettagliata delle disposizioni rilevanti nel caso in esame, la Corte avrebbe potuto illustrare in quali circostanze il diritto al risarcimento del danno potesse essere invocato, specificando in che misura le norme violate fossero preordinate a conferire diritti ai singoli, la violazione contestata risultasse grave e manifesta e il nesso casuale tra la condotta illecita e il danno lamentato fosse accertabile. Al contrario, i giudici di Lussemburgo non si sono spinti oltre la disamina del primo presupposto, rapidamente respinto. Escludendo che le direttive sulla qualità dell'aria, per quanto concerne le disposizioni sui valori limite e sulle misure da intraprendere in caso di superamento, siano idonee a conferire diritti ai singoli tali da attribuire loro un diritto al risarcimento, non vi è alcun margine per consentire il ricorso alla dottrina *Francovich*. In altri termini, la pronuncia della Corte sancisce, nel contesto del quadro giuridico sulla qualità dell'aria, una sostanziale chiusura rispetto alla legittimità dell'azione risarcitoria, ridimensionando gli strumenti di tutela a disposizione dei soggetti dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

Secondo la prospettiva della Corte, l'inosservanza dei valori limite degli agenti inquinanti e la mancata realizzazione di adeguati piani per la qualità dell'aria arrecherebbero un pregiudizio all'ambiente e alla salute umana globalmente intesi. In altre parole, non sarebbe possibile delimitare la cerchia dei soggetti lesi direttamente dall'inadempimento e, in quanto tali, distinguibili dalla generalità degli individui. Eppure, una soluzione alternativa era stata proposta dall'avvocato generale Kokott, la quale, nel riconoscere che la violazione degli artt. 13, par. 1 e 23, par. 1, della direttiva 2008/50 possa dar luogo all'istanza risarcitoria, ne aveva contestualmente limitato la portata, circoscrivendo la sfera dei soggetti legittimati ad agire.

Come sostenuto dall'avvocato generale, la direttiva sulla qualità dell'aria dà attuazione agli obblighi dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente e della sanità pubblica stabiliti nei Trattati⁹⁵, tra cui rileva in particolar modo l'art. 191, parr. 1-2, TFUE, secondo cui la politica dell'Unione nel settore ambientale persegue, *inter alia*, la protezione della salute umana,

⁹¹ Il considerando menzionato dalla Corte recita: «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 [...]».

⁹² Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 56.

⁹³ Cfr. P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta, cit.; M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties*, cit.

⁹⁴ Su tale punto era già intervenuta l'avvocato generale Kokott, sottolineando che l'ampiezza della platea potenzialmente interessata da ricorsi di questo tipo «dimostra innanzitutto l'importanza di un'adeguata qualità dell'aria» (conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punto 98).

⁹⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punti 73, 87.

nell'ottica di assicurare un elevato livello di tutela⁹⁶. Sotto questo profilo, la salvaguardia della salute non potrebbe essere intesa come un obiettivo rivolto esclusivamente alla collettività, quanto piuttosto come un interesse di «natura personale»⁹⁷, considerando che l'esposizione prolungata all'aria inquinata può arrecare gravi danni alla salute, fino a causare mortalità precoce⁹⁸. Inoltre, già in relazione alle precedenti direttive volte a contrastare l'inquinamento atmosferico, il giudice dell'Unione aveva affermato che qualora l'inosservanza dei valori limite metta in pericolo la salute delle persone, «gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti»⁹⁹.

Tali considerazioni, in ogni caso, non avrebbero l'effetto di attribuire il diritto al risarcimento per i danni alla salute a un numero indeterminato di persone per il solo fatto di vivere in un'area inquinata. Del resto, nonostante l'aria pulita vada garantita ovunque, gli effetti negativi sulla salute provocati dall'inquinamento si verificano in luoghi precisi, interessando talune categorie specifiche di persone¹⁰⁰: si tratta, nella maggior parte dei casi, di individui vulnerabili che vivono o lavorano in zone altamente inquinate, impossibilitati a spostarsi altrove a causa di uno *status* socio-economico basso, dunque particolarmente bisognosi di tutela giudiziaria¹⁰¹. Pertanto, il novero delle persone realmente interessate dalla richiesta di risarcimento non sarebbe così ampio da includere la totalità degli abitanti degli Stati coinvolti: di conseguenza, verrebbe meno anche l'argomentazione degli Stati secondo cui i residenti otterrebbero una sorta di risarcimento reciproco finanziato mediante l'imposizione fiscale¹⁰².

Secondo l'avvocato generale, neanche l'assenza della lesione di un interesse patrimoniale giuridicamente protetto consentirebbe di escludere la legittimità dell'azione risarcitoria. Infatti, l'insorgere di danni alla salute comporta la lesione dell'integrità fisica del soggetto, tutelata dall'art. 3, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali: un bene giuridico che, secondo le parole dell'avvocato generale, «riveste un'importanza ben maggiore» rispetto agli interessi prettamente finanziari¹⁰³. In realtà, pur senza stabilire una gerarchia tra i beni tutelabili, è sufficiente fare riferimento alla *ratio* della dottrina della responsabilità degli Stati: quest'ultima, come ha costantemente ribadito la Corte, non mira a proteggere gli interessi di natura economica, bensì a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, salvaguardando i diritti da esso derivanti¹⁰⁴.

⁹⁶ L'avvocato generale Kokott cita anche l'art. 3, par. 3, TUE, ai sensi del quale l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato, *inter alia*, «su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (*ibidem*, punto 73).

⁹⁷ *Ibidem*, punto 77.

⁹⁸ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, Report n. 22/2018, p. 19-21.

⁹⁹ Sentenza della Corte del 30 maggio 1991, C-361/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:224, punto 16. La controversia aveva ad oggetto la direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione. Cfr. anche sentenza della Corte del 30 maggio 1991, C-59/89, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:225, punto 19, concernente la direttiva 82/884/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1982, concernente un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera, in *GUUE* L 378 del 31 dicembre 1982, p. 15 ss.; causa C-237/07, *Janeček*, cit., punto 38.

¹⁰⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punti 100-101.

¹⁰¹ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Unequal exposure and unequal impacts*, cit., p. 19-22.

¹⁰² Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punto 100.

¹⁰³ *Ibidem*, punto 91.

¹⁰⁴ Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.*, cit., punti 31-33; cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur*, cit., punto 20; causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 54.

È proprio sotto questo profilo che la pronuncia di cui si discute pone alcune perplessità. La Corte, sulla scia delle sentenze già rese a proposito della normativa sulla qualità dell'aria, ricorda che il diritto dell'Unione offre ai privati taluni strumenti di tutela¹⁰⁵: essi, infatti, possono rivolgersi al giudice interno per esigere l'attuazione degli obblighi sanciti nella direttiva, qualora gli Stati non si conformino ai valori limite prefissati o non facciano fronte a tale inosservanza predisponendo opportuni piani d'azione¹⁰⁶. Tuttavia, se tali infrazioni cagionano un danno ai singoli, questi ultimi non possono ottenere alcun risarcimento, a meno che il diritto nazionale non permetta in via autonoma di promuovere l'istanza risarcitoria. Questa situazione, oltre ad incidere sull'effettività del diritto dell'Unione negli Stati membri, scopo primario della regola *Francovich*, contribuisce ad indebolire il ruolo dei privati nel processo di *enforcement* della normativa sulla qualità dell'aria¹⁰⁷.

Peraltro, come anticipato, la responsabilità patrimoniale degli Stati è rilevabile qualora ricorrano due ulteriori presupposti, quali la violazione qualificata e il nesso causale. Nel caso delle domande di risarcimento scaturite dalla violazione della normativa sulla qualità dell'aria, la verifica di dette condizioni appare piuttosto complessa. Per ovviare al timore di rendere il diritto al risarcimento invocabile da una generalità di soggetti, il giudice dell'Unione avrebbe potuto interpretare i due requisiti in modo rigoroso, anziché escludere del tutto l'ammissibilità dell'azione risarcitoria. Vale la pena soffermarsi brevemente su tali questioni, nonostante non siano state affrontate dalla Corte.

La sussistenza di una violazione sufficientemente qualificata dovrebbe essere accertata tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti nel caso di specie¹⁰⁸. Il settore della disciplina normativa sull'aria ambiente beneficia, da questo punto di vista, della ricca giurisprudenza sviluppatasi nell'ambito delle procedure per inadempimento. Considerato il contenuto chiaro e incondizionato degli obblighi derivanti dagli artt. 13, par. 1 e 23, par. 1, della direttiva 2008/50, il sistematico superamento dei valori limite degli agenti inquinanti, a cui non abbia fatto seguito l'adozione di un piano adeguato a porvi rimedio, sarebbe sufficiente a configurare una violazione qualificata del diritto dell'Unione, idonea a legittimare l'istanza risarcitoria¹⁰⁹.

La verifica della terza condizione, riguardante il nesso causale tra l'inadempimento contestato e il pregiudizio subito dal ricorrente, risulta invece più articolata, trattandosi di appurare la stretta correlazione tra l'inquinamento atmosferico e i danni alla salute. Sotto questo profilo, la semplice consapevolezza del collegamento esistente tra l'esposizione all'aria inquinata e il rischio di sviluppare malattie non basta per provare il legame di causalità: al contrario, la risarcibilità del danno richiede che il peggioramento delle condizioni di salute del ricorrente sia riconducibile in modo evidente al superamento dei valori limite in una specifica zona o all'inadeguatezza dei piani per la qualità dell'aria realizzati. Secondo il parere dell'avvocato generale, spetterebbe al ricorrente il compito di provare il vincolo causale,

¹⁰⁵ Causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 58 ss.

¹⁰⁶ Cfr. causa C-237/07, *Janecek*, cit., punto 39; causa C-404/13, *ClientEarth*, cit., punto 56; causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., punto 56.

¹⁰⁷ M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties*, cit.

¹⁰⁸ L'avvocato generale Kokott menziona, in particolare, «il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità, il carattere intenzionale o involontario dell'infrazione commessa o del danno causato, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto e la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione» (conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punto 106).

¹⁰⁹ *Ibidem*, punto 108 ss.

anche attraverso puntuali perizie mediche¹¹⁰. In particolare, egli dovrebbe dimostrare: di aver soggiornato per un periodo sufficientemente lungo in un ambiente interessato da rilevanti violazioni dei valori limite; di aver subito un danno imputabile all'inquinamento atmosferico; l'esistenza del nesso causale tra il soggiorno nel luogo inquinato e il danno riportato¹¹¹.

Si tratta, come appare evidente, di valutazioni piuttosto complesse, condizionate da molteplici variabili¹¹², per cui al ricorrente sarebbe richiesto uno sforzo considerevole sul piano probatorio, al fine di fornire le informazioni utili a supporto del proprio ricorso. Pertanto, è difficile immaginare che simili azioni possano ricevere un esito positivo, quantomeno non in modo abituale. In virtù di ciò, sorprende la pronuncia della Corte: il giudice dell'Unione avrebbe potuto chiarire le condizioni a cui subordinare la richiesta di risarcimento, lasciando al giudice interno la decisione caso per caso. Siffatta apertura, alla luce degli elementi che si è cercato di far emergere, non avrebbe avuto l'effetto di svincolare la responsabilità patrimoniale degli Stati dai parametri rigorosi elaborati nel tempo dalla Corte, né di rendere facilmente accessibili le azioni risarcitorie promosse dai singoli; allo stesso tempo, avrebbe salvaguardato, soprattutto in chiave futura, la possibile applicazione della regola *Franovich* nel contesto delle violazioni commesse dagli Stati nel settore della normativa sulla qualità dell'aria.

6. Osservazioni conclusive e questioni irrisolte: protezione ambientale e tutela dei diritti fondamentali restano due dimensioni separate?

La disciplina giuridica sulla qualità dell'aria occupa uno spazio prioritario nell'ambito del diritto ambientale dell'Unione. Come si è cercato di illustrare, la Corte di giustizia ha contribuito a consolidare il carattere precettivo della direttiva 2008/50, in particolar modo delle disposizioni concernenti l'osservanza dei valori limite e la predisposizione dei piani d'azione correttivi, attraverso due canali complementari: da un lato, interpretando dette disposizioni in modo rigoroso nel contesto delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione; dall'altro, riconoscendo ai privati la capacità di agire in giudizio al fine di pretenderne l'attuazione da parte degli Stati. Con la sentenza *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, il percorso tracciato avrebbe potuto arricchirsi di un tassello ulteriore.

Dichiarando che l'istanza risarcitoria promossa da *JP* nel procedimento principale potesse fondarsi sul diritto dell'Unione, la Corte avrebbe ampliato gli strumenti di *private enforcement* azionabili dagli interessati fino ad includervi, in caso di danni alla salute provocati dall'inquinamento atmosferico, il diritto al risarcimento. Per di più, un tale orientamento giurisprudenziale avrebbe avuto una ricaduta positiva anche in funzione preventiva: infatti, sapendo che ad eventuali azioni o omissioni illecite potrebbe corrispondere l'obbligo di riparare il danno arrecato, gli Stati sarebbero indotti a conformarsi alla direttiva con maggiore puntualità.

¹¹⁰ *Ibidem*, punto 126 ss.

¹¹¹ *Ibidem*, punti 131-146.

¹¹² A titolo esemplificativo, si pensi all'eventuale concomitanza di fattori aggiuntivi, oltre all'inquinamento, suscettibili di incidere sulla salute del ricorrente, nonché alle tempistiche con cui il danno alla salute può manifestarsi, presumibilmente non immediate rispetto all'esposizione all'ambiente inquinato. Sul punto, cfr. P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta, cit., p. 8.

Alla luce di quanto deciso dalla Corte, invece, l'esperibilità delle azioni risarcitorie per violazioni del diritto ambientale dell'Unione compiute dagli Stati rimane un'opzione remota. D'altro canto, sarebbe stato fin troppo illusorio attendersi un'apertura netta da parte della Corte. In effetti, le condizioni restrittive della regola *Franovich* risultano difficilmente accertabili nei casi di violazione della normativa sulla tutela dell'aria: immaginarne un'interpretazione più flessibile implicherebbe il rischio di configurare, in questo settore, un «regime speciale di risarcibilità (...) rispetto ad altri ambiti» del diritto dell'Unione¹¹³. In quest'ottica, ad esempio, non sarebbe facilmente percorribile la soluzione prospettata dall'avvocato generale, secondo cui la sussistenza del nesso causale tra il superamento dei valori limite e i danni alla salute lamentati dal ricorrente, in alcune circostanze, potrebbe essere rilevata per presunzione¹¹⁴. Un simile approccio, infatti, rischierebbe di trasformare il regime della responsabilità patrimoniale in un canale alternativo, rispetto ai canonici meccanismi di *enforcement*, «per sanzionare la scarsa attività dei decisori pubblici rispetto alla protezione e promozione ambientale»¹¹⁵. Sotto questo profilo, la prudenza della Corte appare dunque sicuramente condivisibile.

Tuttavia, al centro della vicenda esaminata non vi è soltanto la protezione ambientale, bensì anche gli effetti nocivi per la salute dell'uomo causati dal degrado ambientale, con la conseguenza che la situazione giuridica degli interessati dovrebbe ricevere adeguata protezione a livello giudiziario. Da questo punto vista sorprende che la pronuncia della Corte non contenga alcun riferimento ai diritti fondamentali. Sembra, piuttosto, che il giudice dell'Unione abbia scelto di assecondare i timori dei Paesi membri, preoccupati dalla possibilità di veder proliferare le azioni risarcitorie¹¹⁶. Riconoscendo la fondatezza della pretesa risarcitoria, la Corte avrebbe di fatto sancito l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un vero e proprio diritto alla salute inteso come diritto ad un ambiente salubre, la cui violazione determinerebbe il sorgere della responsabilità patrimoniale a carico dello Stato inadempiente.

È pur vero, tuttavia, che, alla luce delle norme di diritto primario vigenti, non sembra agevole pervenire a tale conclusione. Invero, l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali si limita a declinare il diritto alla salute come diritto di accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche¹¹⁷. La seconda parte del medesimo articolo, invece, impone all'Unione di assicurare «un livello elevato di protezione della salute umana» nella definizione e attuazione di tutte le sue politiche, senza attribuire alcuna posizione giuridica in favore dei singoli. Una formulazione analoga caratterizza, come noto, l'art. 37 della Carta dedicato alla tutela ambientale¹¹⁸. Tale disposizione appare, più che altro, riproduttiva del principio di

¹¹³ F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, cit., p. 28.

¹¹⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, C-61/21, cit., punti 138-139. In particolare, secondo l'avvocato generale, «nel caso di un soggiorno di durata sufficientemente lunga in una zona in cui è stato superato un valore limite», il verificarsi di un danno alla salute tipico sarebbe «imputabile a tale superamento».

¹¹⁵ F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, cit., p. 28.

¹¹⁶ M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties*, cit.

¹¹⁷ Cfr. G. DI FEDERICO, *Art. 35. Protezione della salute*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 664 ss.; G. DI FEDERICO, S. NEGRI, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e standard qualitativi*, Milano, 2020, p. 55 ss.; A. LUCARELLI, *Article 35 – Health care*, in W. B. T. MOCK, G. DEMURO (eds.), *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, p. 217 ss.

¹¹⁸ Cfr. C. COFFEY, *The EU Charter on Fundamental Rights – The Place of the Environment*, in K. FEUS (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: Texts and Commentaries*, London, 2000, p. 129 ss.; A. COSTANZO, *Tutela dell'ambiente*, in G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE (a cura di), *La carta dei diritti. Casi e materiali*, Taranto, 2009, p. 447 ss.; A. KISS, *Environmental and Consumer Protection*, in S. PEERS, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004, p. 247 ss.; M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy*

integrazione *ex art. 11 TFUE*¹¹⁹: essa, quindi, è inidonea a conferire un diritto soggettivo direttamente invocabile in sede giurisdizionale¹²⁰.

Sebbene l'affermazione di un autonomo diritto ad un ambiente sano non risulti, allo stato attuale, facilmente praticabile, la tutela della salute rappresenta un'esigenza prioritaria. La Corte sarebbe potuta pervenire a riconoscere il diritto degli individui di beneficiare di un

Integration Principle, in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights – From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht, 2011, p. 217 ss.; A. LUCARELLI, *Articolo 37. Tutela dell'ambiente*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2011, p. 258 ss.; E. MORGERA, G. MARIN-DURAN, *Commentary to Article 37 – Environmental Protection*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*², Portland, 2021, p. 983 ss.; M. ONIDA, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta*, cit., p. 692 ss.; E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, p. 4 ss.

¹¹⁹ Sulla portata giuridica del principio di integrazione, cfr., *ex multis*, N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies – Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003; B. SJÄFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M. E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (eds.), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Cheltenham, 2019, p. 105 ss.; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, p. 139 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020. Le differenze derivanti dalle similari, ma non identiche, formulazioni dell'art. 11 TFUE e dell'art. 37 della Carta non possono essere indagate in questa sede, non rilevando ai fini del discorso che qui interessa. In breve, esse riguardano: *i*) la diversa accezione del concetto di «sviluppo sostenibile», concepito quale obiettivo generale nell'art. 11 TFUE, ma elevato al rango di «principio» nell'art. 37 della Carta, a cui lo stesso principio di integrazione risulta subordinato; *ii*) l'oggetto del principio di integrazione, che oscilla dalle «esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» (art. 11 TFUE) a «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità» (art. 37 Carta); *iii*) l'ambito di applicazione del principio, esteso, nel caso dell'art. 11 TFUE, non solo alle «politiche», ma anche alle «azioni» dell'Unione. Per approfondire tali aspetti, si rinvia a M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, in *I Post di AISDUE*, Sezione «Atti convegni AISDUE», 17 febbraio 2023, p. 256 ss., spec. p. 266 ss.; M. ONIDA, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, cit., p. 700 ss.

¹²⁰ Come noto, l'art. 37 della Carta recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Il dibattito sulla natura giuridica di tale disposizione e sulla sua invocabilità in giudizio è ampio e articolato (cfr. M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2022, p. 80 ss., spec. p. 97 e pp. 117-118). Qui basti ricordare che, secondo la dottrina prevalente, tale disposizione vincola le autorità pubbliche a prendere in considerazione le esigenze ambientali nell'esercizio dell'azione politica. Rivolgendosi alle autorità pubbliche anziché agli individui, la disposizione, al pari delle altre riconducibili alla categoria dei «principi» *ex art. 52*, par. 5, della Carta, può essere invocata dinanzi al giudice solo a fini interpretativi, nonché come parametro di legittimità degli atti adottati dall'Unione e dagli Stati membri, seppur limitatamente, nel caso di questi ultimi, agli atti che diano attuazione al diritto dell'Unione, come disposto dall'art. 51, par. 1, della Carta. Tuttavia, detta possibilità appare difficilmente percorribile sul piano pratico, in virtù dell'ampio margine di discrezionalità a disposizione del legislatore, a livello sia sostanziale (quali aspetti relativi alla tutela ambientale dovrebbero essere effettivamente oggetto di integrazione) che procedurale (attraverso quali strumenti e con quali modalità l'integrazione dovrebbe avere luogo). Sotto il profilo della sua azionabilità come diritto soggettivo, invece, l'art. 37 non risulta idoneo ad attribuire, in capo ai singoli, un diritto sostanziale chiaramente invocabile dinanzi al giudice. In tal senso, cfr. E. MORGERA, G. MARIN-DURAN, *Commentary to Article 37*, cit., p. 984, 995-96; M. ONIDA, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, cit. Similmente, cfr. anche S. AMADEO, *Art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 407 ss., spec. p. 411. Per una lettura più favorevole sotto il profilo della giustiziabilità, cfr. O. QUIRICO, *Integrating Human Rights and Environmental Duties: Prospective Implications of Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Boston University International Law Journal*, 2021, p. 41 ss.; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 159 ss.

ambiente salubre, valorizzando la portata di altri diritti fondamentali già sanciti nella Carta: ci si riferisce al diritto alla vita privata e familiare *ex art. 7* e, in particolar modo, al diritto alla vita di cui all'art. 2, primo comma. In questo modo, il diritto ad un ambiente sano e, per il profilo che qui interessa, all'aria pulita, sarebbe stato tutelato non in quanto tale, bensì in quanto funzionale al godimento di altri diritti umani pienamente riconosciuti dal diritto primario dell'Unione. Riflessioni di analogo tenore erano già state fatte in precedenza dall'avvocato generale Kokott, la quale, a proposito della direttiva 2008/50, aveva esplicitamente sostenuto che le disposizioni sulla qualità dell'aria concretizzassero «gli obblighi di protezione dell'Unione risultanti dal diritto fondamentale alla vita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della Carta»¹²¹. Peraltro, la stessa Corte ha ripetutamente ribadito l'importanza della salute umana e della vita come beni superiori da tutelare, rilevandone la preminenza nel sistema dei Trattati¹²².

Il percorso prospettato, del resto, è stato intrapreso con successo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha progressivamente applicato le norme sui diritti umani alle questioni di carattere ambientale¹²³, pur in assenza, nel testo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di un'apposita disposizione dedicata al diritto ad un ambiente salubre. In una nota sentenza, ad esempio, i giudici di Strasburgo hanno condannato lo Stato italiano per non aver agito con la dovuta diligenza al fine di proteggere la salute degli individui dai danni provocati dalle emissioni nocive dell'impianto Ilva di Taranto, ritenendo che tale comportamento omissivo avesse leso il diritto alla vita privata dei ricorrenti, sancito dall'art. 8 della Convenzione¹²⁴. Similmente, consapevole della correlazione esistente tra inquinamento atmosferico e pericoli per la salute umana, il giudice dell'Unione avrebbe potuto stabilire che il diritto ad un ambiente sano presupponga il rispetto, da parte delle autorità pubbliche, di un dovere di diligenza, la cui ottemperanza permette di minimizzare il rischio di arrecare danni alla salute delle persone. In caso di violazione, tale situazione giuridica sarebbe meritevole di tutela giudiziaria, fino ad includervi, pur nel rispetto dei parametri della regola *Franovich*, il diritto al risarcimento.

In attesa che il giudice dell'Unione compia tali sviluppi, un segnale incoraggiante proviene dalla proposta di revisione della direttiva 2008/50, presentata dalla Commissione

¹²¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate il 28 febbraio 2019, causa C-723/17, *Craeynest e a.*, ECLI:EU:C:2019:168, punto 53.

¹²² Cfr. sentenza della Corte del 20 maggio 1976, causa 104-75, *de Peijper*, EU:C:1976:67, punto 15; sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 giugno 2007, causa C-170/04, *Rosengren e a.*, EU:C:2007:313, punto 39; sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, EU:C:2010:300, punto 44; sentenza della Corte (Terza sezione) del 25 novembre 2021, causa C-488/20, *Delfarma*, EU:C:2021:956, punto 37.

¹²³ Cfr. F. BATTAGLIA, *L'ambiente nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani*, in P. BARGIACCHI, R. CADIN, C. R. CARCHIDI, G. L. CECCHINI, P. GEMELLI, S. LOMBARDO, G. M. PALMIERI, E. SANCI, A. L. VALVO (a cura di), *Studi in onore di Augusto Sinagra*, I, Roma, 2013, p. 83 ss., spec. p. 91 ss.; CONSIGLIO D'EUROPEA, *Manuale sui diritti umani e l'ambiente*, Strasburgo, 2012; N. M. DE SADELEER, *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, p. 39 ss., p. 60 ss.; M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Oxford-Portland, 2014, p. 24 ss.; O. W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. H. KNOX, R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge, 2018, p. 86 ss.

¹²⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 gennaio 2019, *Cordella e altri*, n. 54414/13, 54264/15. Per un commento, v. F. PERRINI, *L'Italia condannata dalla Corte di Strasburgo per il caso Ilva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 154 ss.

ad ottobre 2022¹²⁵. Per i nostri fini, la principale novità contenuta nel testo è rappresentata dall'aggiunta dell'art. 28, dedicato al «risarcimento dei danni alla salute umana». In breve, la disposizione impone agli Stati di garantire il diritto al risarcimento nei confronti delle persone fisiche che abbiano subito un danno alla salute a causa di un inadempimento imputabile agli Stati stessi. L'ipotesi, tuttavia, è circoscritta ai casi di violazione delle disposizioni riguardanti la predisposizione dei piani per la qualità dell'aria secondo i criteri stabiliti¹²⁶. Tra l'altro, sul piano procedurale, la proposta adotta una posizione favorevole agli individui: ai sensi del par. 4, primo comma, qualora la domanda di risarcimento sia sostenuta da elementi di prova in grado di dimostrare che la violazione contestata costituisca «la spiegazione più plausibile del danno subito» dal ricorrente, il nesso causale tra l'inadempimento e la lesione lamentata si considera presunto.

Seppur desiderabile, un'evoluzione di tale portata appare tuttavia difficilmente realizzabile sul piano legislativo. L'auspicio, semmai, è che la Corte muti il proprio orientamento, finora caratterizzato, su questo versante, da un eccessivo “formalismo”. Nella sentenza C-61/21, il giudice dell'Unione è sembrato più preoccupato di allinearsi rigidamente alla propria giurisprudenza in materia di responsabilità civile degli Stati, che propenso a valorizzare il contenuto e le finalità della direttiva 2008/50, nonché il possibile impatto sulla salute degli individui in caso di inadempimento: di fatto, la stessa prospettiva assunta, sempre in campo ambientale, sulla questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati nell'ambito dei ricorsi per annullamento¹²⁷. Al riguardo, un cambio di paradigma sembra non più rinviabile: altrimenti, nonostante le molteplici, e ormai risapute, ripercussioni sul godimento dei diritti umani scaturenti dal degrado ambientale¹²⁸, protezione ambientale e tutela dei diritti fondamentali continueranno ad essere affrontate come due dimensioni al massimo confinanti, ma non sovrapponibili.

¹²⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, COM(2022) 542, 26 ottobre 2022.

¹²⁶ Ai sensi dell'art. 28, par. 1, della proposta di direttiva, il risarcimento è possibile qualora il danno subito sia stato causato da una violazione dell'art. 19, parr. 1-4 (piani per la qualità dell'aria), dell'art. 20, parr. 1-2 (piani d'azione a breve termine) e dell'art. 21, parr. 1 e 3 (contenente le iniziative da intraprendere nel caso in cui «il trasporto transfrontaliero di inquinanti da uno o più Stati membri contribuisce in modo significativo a superare i valori limite»).

¹²⁷ M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss., spec. pp. 510-512. Sul punto, si rinvia alla bibliografia citata *supra*, nota n. 20.

¹²⁸ Sulla correlazione tra protezione ambientale e tutela dei diritti umani cfr., *ex multis*, D. ANTON, D. SHELTON, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge, 2011; F. BATTAGLIA, *L'ambiente nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani*, cit.; A. E. BOYLE, M. R. ANDERSON (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996; A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *The European Journal of International Law*, 2012, p. 613 ss.; R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Torino, 2019, p. 156 ss.; F. FRANCONI, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 41 ss.; HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Analytical Study on the Relationship Between Human Rights and the Environment. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/19/34, 16 December 2011; G. MARCATAJO, *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 611 ss.; J. G. MERRILLS, *Environmental rights*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2008, p. 663 ss.; C. PITEA, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010, p. 133 ss. Cfr. anche le riflessioni di S. DE VIDO, *La direttiva UE sulla plastica monouso alla luce del diritto umano ad un ambiente salubre*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 133 ss., spec. p. 141 ss.