ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 2 - 2023
rivista.eurojus.it

La "direttiva sulla qualità dell'aria" e la tutela dei singoli alla luce del caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*

DI MATTEO MANFREDI*

Sommario: 1. La direttiva sulla qualità dell'aria e il diritto dei singoli ad un'aria pulita. – 2. La questione relativa ai possibili effetti diretti della direttiva sulla qualità dell'aria. – 3. Il diritto al risarcimento del danno ai singoli per violazione delle disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria. – 4. Considerazioni conclusive.

1. La direttiva sulla qualità dell'aria e il diritto dei singoli ad un'aria pulita

Nella sentenza del 22 dicembre 2022 resa nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*[1], la Corte è stata adita per valutare l'idoneità delle disposizioni della direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria[2] a conferire diritti in capo ai singoli e ad attribuire loro un diritto al risarcimento del danno, nei confronti di uno Stato membro, in caso di violazione dei parametri imposti dalla direttiva stessa.

La causa trae origine da una richiesta di un abitante dell'agglomerato di Parigi al prefetto del dipartimento della Val-d'Oise di adottare misure volte a rispettare i valori limite fissati dalla direttiva 2008/50. La Corte d'Appello di Versailles, investita della questione, ha sottoposto alla Corte di giustizia due quesiti volti a chiarire se e a quali condizioni le disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria siano preordinate a conferire diritti ai singoli e se, di conseguenza, queste

* Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano.
[1] Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.
[2] 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

attribuiscano loro un diritto al risarcimento per eventuali danni alla salute causati dal superamento dei valori limite[3].

Prima di esaminare la decisione dei giudici di Lussemburgo è opportuno fare alcune considerazioni preliminari sulla direttiva sulla qualità dell'aria e sui valori limite da essa imposti, al centro della sentenza.

Anzitutto, va ricordato che la tutela dell'aria rappresenta un settore nel quale gli interventi del legislatore dell'Unione in materia ambientale sono stati particolarmente intensi negli ultimi decenni. La direttiva 2008/50, infatti, si inserisce nel solco di un'attività legislativa finalizzata a introdurre metodi e criteri comuni per la valutazione della qualità dell'aria, così da permettere la raccolta di informazioni da rendere pubbliche mediante, tra l'altro, soglie limite di immissione.

Negli scorsi anni Ottanta, il legislatore dell'UE ricorse all'adozione di alcune direttive in materia ambientale per limitare l'emissione di specifiche sostanze identificate dalla comunità scientifica quali principali agenti inquinanti[4]. Con l'approvazione della direttiva 96/62[5], però, l'Unione europea ha riorganizzato in un unico testo legislativo la precedente normativa, qualificando l'aria come un fattore ambientale le cui condizioni incidono direttamente sulla salute umana.

Il legame che sussiste tra salute e ambiente è stato ripreso anche nella direttiva sulla qualità dell'aria attualmente in vigore, che prevede una disciplina generale sull'inquinamento atmosferico[6]. Questa direttiva, infatti, istituisce misure volte a definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente[7].

Nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, la Corte è stata chiamata, nello specifico, a valutare due disposizioni della direttiva 2008/50: l'art. 13, par. 1 e l'art. 23, par. 1.

Delle due disposizioni l'art. 13 statuisce che gli Stati membri provvedano affinché i livelli di PM10 presenti nell'aria non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, il valore limite stabilito nell'allegato XI della medesima direttiva[8]. Quest'ultimo valore è

[3] Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla *Cour administrative d'appel de Versailles* (Francia) il 2 febbraio 2021, causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.

[4] Tra queste si menzionano la direttiva sull'anidride solforosa e le particelle in sospensione (direttiva 80/779/CEE), sul valore minimo di piombo nell'atmosfera (direttiva 82/884/CEE) e sul biossido di azoto (direttiva 85/203/CEE).

[5] Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

[6] 2° 'considerando' della direttiva 2008/50: "Ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, è particolarmente importante combattere alla fonte l'emissione di inquinanti nonché individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario. È opportuno pertanto evitare, prevenire o ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici nocivi e definire adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità".

[7] Art. 1, par. 1, della direttiva 2008/50.

[8] Art. 13, par. 1, della direttiva 2008/50/CE: "Gli Stati membri provvedono affinché i livelli di biossido di zolfo, PM10, piombo e monossido di carbonio presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI. Per quanto riguarda il biossido di azoto e il benzene, i valori limite fissati nell'allegato XI non possono essere superati a decorrere dalle date indicate nel medesimo allegato. Il rispetto di tali requisiti è valutato a norma dell'allegato III. I margini di tolleranza fissati nell'allegato XI si applicano a norma dell'articolo 22, par. 3 e dell'articolo 23, par. 1".

individuato in base alle conoscenze scientifiche e deve essere conseguito entro un dato termine e non deve essere superato una volta raggiunto[9].

La seconda norma in questione, ossia l'art. 23, precisa che il piano per la qualità dell'aria predisposto da ciascuno Stato deve stabilire misure appropriate, affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile e possa includere misure specifiche volte a tutelare gruppi sensibili di popolazione[10]. Inoltre, il piano medesimo deve contenere almeno le informazioni essenziali, tra cui misure per il rischio di superamento delle soglie d'allarme a norma dell'art. 24[11], che devono essere comunicate alla Commissione[12].

L'adozione dei piani funzionali a ridurre le emissioni di inquinanti nell'aria rappresenta, quindi, uno dei requisiti chiave della direttiva 2008/50 (e di quelle precedenti in materia), con un rilevante impatto sugli ordinamenti nazionali. Infatti, la predisposizione di piani per la qualità dell'aria ha comportato la riorganizzazione delle funzioni amministrative nella capacità di misurazione e di analisi della qualità dell'aria e ha reso obbligatoria la condivisione delle informazioni sullo stato della qualità dell'aria, anche con le organizzazioni di cittadini[13]. Tuttavia, la relazione speciale del 2018 della Corte dei conti dell'UE sull'inquinamento atmosferico[14] ha rilevato, *inter alia*, che sebbene la qualità dell'aria nell'Unione sia migliorata, la maggior parte degli Stati membri non pare rispettare ancora gli standard previsti dalla direttiva a causa della mancata adozione di misure sufficientemente efficaci[15].

Sul punto, la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in diverse occasioni, riconoscendo l'inadempimento degli Stati membri che non avevano predisposto piani sulla qualità dell'aria e che avevano violato i valori limiti previsti dalla direttiva 2008/50[16]. Con specifico riferimento all'Italia, in due recenti sentenze del 2020[17] e del 2022[18], i giudici di Lussemburgo hanno accertato il superamento sistematico e continuativo in un certo numero di

---

[9] Cfr. Art. 2, par. 5, della direttiva 2008/50. Inoltre, il 18° 'considerando' della direttiva afferma l'opportunità per gli Stati membri di predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati entro i quali le concentrazioni di inquinanti nell'aria ambiente superano i rispettivi valori obiettivo o valori limite per la qualità dell'aria, più eventuali margini di tolleranza provvisori

[10] Art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50: "Se in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, più qualunque margine di tolleranza eventualmente applicabile, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo specificato negli allegati XI e XIV. In caso di superamento di tali valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile. I piani per la qualità dell'aria possono inoltre includere misure specifiche volte a tutelare gruppi sensibili di popolazione, compresi i bambini".

[11] Art. 24, par. 1, della direttiva 2008/50: "Se in determinate zone o agglomerati sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie di allarme di cui all'allegato XII gli Stati membri provvedono a elaborare piani d'azione contenenti indicazioni sui provvedimenti da adottare nel breve termine per ridurre il rischio o la durata del superamento. Se il rischio riguarda uno o più valori limite o valori-obiettivo di cui agli allegati VII, XI e XIV, gli Stati membri possono, se opportuno, elaborare tali piani d'azione a breve termine".

[12] Art. 23, par. 1, terzo periodo, della direttiva 2008/50.

[13] F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, pp. 257-258.

[14] Relazione speciale della Corte dei conti, *Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta*, 2018.

[15] Ivi, pp. 6-7.

[16] Sul contenzioso della Corte di giustizia si rinvia a 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., alle pp. 301-304.

[17] Corte di giustizia, sentenza del 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*.

[18] Corte di giustizia, sentenza del 12 maggio 2022, causa C-573/19, *Commissione c. Italia*.

zone del territorio dello Stato italiano dei valori limite fissati per le particelle PM10 ai sensi dell'art. 13, par. 1, della direttiva 2008/50, e la violazione da parte dell'Italia dell'obbligo ad essa incombente, ai sensi dell'articolo 23, par. 1, di adottare misure appropriate al fine di garantire il rispetto dei valori limite fissati per tali particelle nell'insieme delle zone interessate[19].

Nella prima delle due sentenze, la Corte ha ritenuto che nel nostro Paese il superamento dei valori limite giornalieri e annuali fissati per il PM10 fosse proseguito per almeno otto anni in un numero elevato di zone, malgrado l'obbligo incombente allo Stato membro di adottare tutte le misure appropriate ed efficaci per conformarsi al requisito secondo cui il periodo di superamento deve essere il più breve possibile[20]. I giudici dell'UE hanno, altresì, evidenziato l'importanza degli obiettivi di protezione della salute umana e dell'ambiente perseguiti dalla direttiva. Dopo aver, infatti, affermato che l'art. 23 della direttiva 2008/50 stabilisce un nesso diretto tra il superamento dei valori limite fissati per il PM10 e la predisposizione di piani per la qualità dell'aria[21], hanno sottolineato che alla predisposizione di questi ultimi non è estranea una ponderazione tra l'obiettivo della riduzione del rischio di inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco. Tuttavia, secondo la Corte, sebbene i Paesi membri abbiano un certo margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, "queste ultime devono, in ogni caso, consentire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile"[22].

Nel successivo caso del 2022, i giudici dell'UE hanno accertato l'infrazione dell'Italia per il superamento dei valori limite nei principali centri abitati tra il 2010 e il 2018. Anzitutto, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza consolidata[23], hanno evidenziato che il superamento dei valori limite fissati per gli inquinanti nell'aria è da solo sufficiente a determinare l'inadempimento dello Stato[24]. Inoltre, nel ribadire l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra il superamento dei valori limite e la predisposizione di idonei piani per la qualità dell'aria da parte degli Stati membri, la Corte ha statuito che i piani in questione devono tendere al più presto al raggiungimento dell'obiettivo, in considerazione della data fissata per la verifica[25].

Alcuni Stati membri (tra i quali l'Italia), tuttavia, hanno sostenuto in giudizio di non poter adottare misure che possano ledere le libertà fondamentali del diritto dell'Unione quali, ad esempio, la libertà di circolazione delle merci e delle persone, la libertà dell'iniziativa economica o il diritto ai servizi di pubblica utilità, come l'accesso al riscaldamento civile, anche laddove tali misure fossero le uniche potenzialmente idonee a consentire di raggiungere i valori

[19] In particolare, la Corte ha dichiarato che, dal 2008 al 2017 incluso, i valori limite giornaliero e annuale fissati per le particelle PM10 sono stati regolarmente superati nelle zone interessate (Cfr. *Commissione c. Italia*, C-644/18, punto 72). Infatti, l'art. 2, par. 5, della direttiva 2008/50 prevede che il "valore limite" deve essere conseguito entro un dato termine e non essere superato una volta raggiunto, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo insieme.

[20] Va tenuto conto che la Corte aveva già dichiarato (cfr. sentenza del 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*) che l'Italia era venuta meno all'obbligo di garantire che, per gli anni 2006 e 2007, le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero i valori limite giornaliero e annuale fissati dalla direttiva 1999/30 in numerose zone e agglomerati.

[21] *Commissione c. Italia*, causa C-644/18, punto 133.

[22] Ivi, punto 136.

[23] Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-635/18, *Commissione c. Germania*; *Commissione c. Italia*, C-644/18, punto 71.

[24] *Commissione c. Italia*, causa C-573/19, punto 75.

[25] Ivi, punto 159.

limite entro i termini[26]. A questo argomento i giudici di Lussemburgo hanno risposto che sono proprio gli Stati membri a dover garantire il bilanciamento tra la sostenibilità delle misure da adottare e gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente. Ciò vale a maggior ragione se si considera la centralità degli obiettivi della protezione dell'ambiente perseguiti dalla direttiva 2008/50/CE in ottemperanza all'art. 191 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali. Il recente regolamento 2021/1119 [27] del resto, pur ancorando l'obiettivo della neutralità climatica all'orizzonte temporale del 2050, prevede alcuni target temporali intermedi già per il 2030 ed il 2040 funzionali a consentire il raggiungimento dell'obiettivo finale da parte degli Stati membri[28].

2. La questione relativa ai possibili effetti diretti della direttiva sulla qualità dell'aria

Come si è detto all'inizio, le due questioni principali attorno alle quali ruota la decisione della Corte nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre* riguardano la possibile efficacia diretta delle disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria e l'eventuale conseguente diritto dei singoli al risarcimento del danno a fronte della violazione degli obblighi e dei valori limite previsti dalla direttiva stessa.

Per ricostruire il percorso della giurisprudenza dell'UE riguardo al tema dell'efficacia diretta occorre ricordare che, sebbene la direttiva 2008/50 non faccia riferimento espressamente ad un diritto all'aria pulita, la Corte di giustizia, a partire dal caso *Commissione c. Germania* del 1991, aveva stabilito che la fissazione di valori limite di inquinamento atmosferico determina un diritto soggettivo, in forza del quale il singolo deve disporre di rimedi giurisdizionali a propria tutela[29]. Secondo la Corte, infatti, ogni volta che i valori limite sono superati vi è un rischio per la salute umana e, per tale ragione, le persone interessate devono trovarsi nella posizione di fare affidamento su norme imperative per far valere i propri diritti[30].

La questione si è in seguito riproposta nel caso *Janecek* del 2008[31], in cui il ricorrente chiedeva che il giudice adito ordinasse alle autorità competenti la predisposizione di un piano d'azione nella zona in cui risiedeva, per garantire il non superamento dei valori limite previsti dalla direttiva sulla qualità dell'aria. Secondo i giudici dell'UE, l'art. 7, par. 3, della direttiva 96/62 (ora art. 13, par. 1, della direttiva 2008/50) poneva in capo agli Stati membri un vero e proprio obbligo, ovvero di predisporre adeguati piani d'azione sia in caso di rischio di superamento dei valori massimo sia di rischio di superamento delle soglie d'allarme[32]. Ne conseguiva che alle persone fisiche e giuridiche, direttamente interessate da un rischio di superamento dei valori massimi o delle soglie di allarme, dovesse essere garantita la possibilità di rivolgersi ai giudizi nazionali affinché le autorità nazionali predisponessero i piani d'azione in conformità alla direttiva sulla qualità sull'aria[33]. In particolare, i giudici dell'UE avevano

[26] Ivi, punto 136.
[27] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).
[28] Ivi, punti 174-175. V., anche, S. PITTO, *La Corte di Giustizia boccia (ancora) le misure dell'Italia e delle sue regioni su qualità dell'aria ed emissioni in atmosfera*, in *DPCE online*, 2022, p. 1735 ss., a p. 1741.
[29] Corte di giustizia, sentenza del 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione c. Germania*.
[30] Ivi, punto 15.
[31] Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*.
[32] Ivi, punto 39.
[33] Ivi, punto 40.

precisato che i soggetti dell'ordinamento potevano far valere nei confronti delle autorità pubbliche le disposizioni chiare e sufficientemente precise della direttiva 96/62[34].

Nella successiva sentenza resa nel caso *Client Earth*[35], la Corte aveva specificato che l'art. 13, par. 1, della direttiva 2008/50 individua un obbligo degli Stati membri, specifico e direttamente applicabile, di prevenire il superamento dei valori limite per gli inquinanti atmosferici considerati. Aveva, inoltre, riconosciuto che dall'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50 discende un obbligo chiaro e autonomo per i Paesi membri di predisporre piani per la qualità dell'aria, che sorge a seguito della violazione dei valori limite[36].

La questione se i valori limite e l'obbligo di migliorare la qualità dell'aria previsti dalla direttiva 2008/50 siano preordinati ad attribuire diritti individuali a coloro che subiscono danni alla salute causati dall'inquinamento atmosferico aveva trovato un'ulteriore specificazione nel caso *Crayenest*[37]. La Corte, con riferimento ai punti di campionamento per la misurazione dei livelli inquinanti dell'aria, aveva chiarito che le misurazioni ottenute attraverso tali punti di campionamento consentono agli Stati membri di provvedere affinché, ai sensi dell'art. 13, par. 1, della direttiva in parola, i livelli delle sostanze inquinanti oggetto della menzionata direttiva non superino i valori limite. Infatti, in caso di superamento di detti valori limite dopo il termine previsto per la loro applicazione, lo Stato membro interessato è tenuto a predisporre, conformemente all'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50, un piano per la qualità dell'aria che soddisfi determinati requisiti[38]. Ne consegue che il diritto dei privati alla salute e ad un ambiente salubre, che ai sensi del 2° 'considerando' e dell'art. 1 rappresentano gli scopi della direttiva in parola, sarebbe compromesso se i punti di campionamento situati in una zona o in un agglomerato determinato non fossero installati conformemente ai criteri da essa prestabiliti[39].

Venendo quindi alla più recente sentenza pronunciata nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, i giudici di Lussemburgo, partendo dai precedenti richiamati, hanno ribadito che l'art. 13, par. 1, e l'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50 prevedono obblighi chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare[40]. Inoltre, richiamando il caso *Janecek*, hanno stabilito che le misure per il miglioramento della qualità dell'aria impongono agli Stati membri di elaborare piani d'azione recanti misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento, garantendo il giusto equilibrio con gli interessi pubblici e privati rilevanti[41].

Malgrado tali premesse, però, la Corte ha ritenuto che le disposizioni in questione non contengano alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli, in quanto sarebbero preordinate a perseguire un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo

---

[34] Ivi, punti 37-38. Per un commento in dottrina su tale pronuncia, si vedano: K. FAßBENDER, *Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts*, in *Europarecht*, 2009, p. 400 ss., alle pp. 405-409; G. VITALE, *L' "autonomia procedurale" nel caso* Janecek *e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 403 ss., alle pp. 405-410.

[35] Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth.*

[36] Ivi, punto 53. V. anche *Janecek*, punto 35.

[37] Corte di giustizia, sentenza del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest.*

[38] V., in questo senso, *Janecek*, punti 35 e 42, nonché *ClientEarth*, punti 25 e 40.

[39] *Craeynest*, punto 49.

[40] *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 54.

[41] P. DE PASQUALE, "Francovich *ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza* Ministre de la Transition écologique, in *BlogDUE*, 4 gennaio 2023, p. 4

complesso[42]. Quanto statuito dai giudici di Lussemburgo si discosta dalle conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, la quale aveva invece affermato che solo i singoli interessati da un superamento o da un rischio di superamento dei valori limite possono invocare le disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria. Infatti, le violazioni della direttiva 2008/50 "sorgono in luoghi specifici e riguardano categorie specifiche e identificabili di persone"[43].

Nel caso in esame, quindi, la Corte sostiene, per la prima volta in maniera così netta, che le norme relative alla qualità dell'aria sarebbero dirette esclusivamente a tutelare la collettività, prendendo così le distanze, oltre che dalle conclusioni dell'Avvocato generale, anche dalle proprie precedenti decisioni in materia pronunciate, in particolare, nei casi *Janecek*, *Client Earth* e *Craeynest*[44].

3. Il diritto al risarcimento del danno ai singoli per violazione delle disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria

La seconda questione che la Corte di giustizia è stata chiamata ad esaminare nel caso *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre* ha riguardato la sussistenza dei presupposti per l'esperibilità dell'azione risarcitoria nella fattispecie ad essa sottoposta.

Nella pronuncia resa nel caso *Deutsche Umwelthilfe*[45], malgrado la sua sinteticità, la Corte sembrava aver aperto la strada al riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla violazione, da parte di uno Stato membro, delle disposizioni della direttiva 2008/50. Il caso traeva origine dal rifiuto del Land Baviera di rispettare gli obblighi imposti dalla suddetta direttiva, anche a seguito di una sentenza di condanna emessa dal tribunale amministrativo di Monaco che imponeva al governo bavarese di modificare il piano d'azione per la qualità dell'aria[46]. Secondo i giudici dell'UE, a fronte di un rifiuto da parte di un'autorità nazionale di conformarsi agli obblighi chiari, precisi e incondizionati derivanti, in particolare, dagli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50, il giudice nazionale competente può adottare misure coercitive nei confronti dei titolari di un mandato per l'esercizio di pubblici poteri. Ciò è possibile quando le disposizioni di diritto interno consentano l'adozione di una siffatta misura che sia sufficientemente precisa e prevedibile nella sua applicazione. In mancanza di tale fondamento giuridico nel diritto nazionale, il diritto dell'UE non conferisce al giudice interno la facoltà di ricorrere a strumenti coercitivi[47]. In base a questo approccio la Corte, nel caso *Deutsche Umwelthilfe*, consapevole che la mancata previsione negli ordinamenti interni di misure volte a dare effettiva attuazione alla direttiva 2008/50 avrebbe potuto mettere in pericolo la salute delle persone, aveva espressamente affermato che la tutela dei diritti dei singoli può

[42] *JP c. Ministre de la Transition écologique*, punto 55.
[43] Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott del 5 maggio 2022, causa C-61/21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 101.
[44] Cfr. *Janecek*, punto 39; *ClientEarth*, punto 56, *Craeynest*, punto 56. V. 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*, 10 gennaio 2023, par. 3.
[45] Corte di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe.*
[46] Per un approfondimento si rinvia a 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.
[47] Ivi, punto 48.

essere garantita dal principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni derivanti da violazioni della direttiva in parola ad esso imputabili[48].

Tuttavia, nel caso di cui ci occupiamo i giudici dell'UE hanno affermato che l'art. 13, par. 1, e l'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50, non contenendo alcuna attribuzione esplicita di diritti ai privati, non sono preordinati a conferire ai singoli diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli[49]. Ne consegue che per la Corte non sarebbe soddisfatta la prima delle tre condizioni previste dalle sentenze di riferimento *Francovich*[50] e *Brasserie du Pêcheur*[51] per un'azione di risarcimento del danno contro lo Stato, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire ai singoli diritti. Alla luce di tale considerazione, i giudici dell'UE hanno ritenuto di non dover verificare la sussistenza delle altre due condizioni, ovvero la natura "sufficientemente caratterizzata" della violazione del diritto dell'UE e il nesso di causalità diretto tra la violazione del diritto dell'Unione e il danno lamentato[52].

Anche in tema di risarcimento del danno i giudici di Lussemburgo si sono discostati dalle conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, la quale aveva suggerito di ritenere che gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50 fossero preordinati a conferire diritti individuali ai singoli e ad attribuire loro un diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro, nell'ipotesi di superamento delle norme della direttiva stessa e di mancata elaborazione di piani sulla qualità dell'aria. Le conclusioni si soffermavano, in particolare, sulla terza delle condizioni predette, ovvero sull'esame del nesso diretto tra effetto nocivo per la salute e il soggiorno in un luogo in cui i valori limite della direttiva 2008/50 applicabili siano stati superati[53]. Al fine, però, di facilitare la prova del nesso di causalità, l'Avvocato generale aveva ipotizzato l'introduzione di una presunzione relativa in base alla quale un danno alla salute tipico, nel caso di un soggiorno di durata sufficientemente lunga in una zona in cui è stato superato un valore limite, è imputabile a tale superamento[54].

Su questo specifico profilo, l'Avvocato Kokott aveva fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, al caso *Fadeyeva c. Russia*, relativo ad una cittadina russa residente in prossimità di una delle principali acciaierie

---

[48] Ivi, punto 54. Per un approfondimento si rinvia a D. MISSONE, *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., alle pp. 418-419.

[49] *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 56.

[50] Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, punto 40.

[51] Corte di giustizia, sentenza del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-49/93, *Brasserie du Pêcheur*, punto 51.

[52] *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 65. Sulla responsabilità degli Stati di risarcire i danni causati ai singoli per violazioni del diritto dell'Unione, si vedano, *ex multis*, G. TESAURO, *Responsabilité des Etats Membres pour violation du droit communautaire*,
in *Revue du Marché Commun et de l'Union Europeenne*, 1996, p. 27 ss.; M. WATHELET, S. VAN RAEPENBUSCH, *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?*, in *Cahier de droit européen*, 1997, p. 13 ss.; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, 2000; A. BIONDI, M. FARLEY, *The Right to Damages in European Law*, Amsterdam, 2009; F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione europea*, 2012.

[53] Secondo l'Avvocato generale, l'esistenza di un nesso di causalità diretto potrebbe emergere grazie all'ausilio di perizie mediche periodiche, che dovranno tenere conto anche delle basi scientifiche della fissazione dei valori limite dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Cfr Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre,* punto 137.

[54] Ivi, punto138.

all'interno di una zona altamente inquinata, in cui i giudici di Strasburgo hanno dedotto una presunzione di danno da un superamento di valori limite e da altri importanti indizi[55]. Nel caso in questione, la Corte EDU condannò la Russia per non aver posto in essere quelle azioni positive idonee ad evitare la lesione dei diritti fondamentali di cui all'art. 8 CEDU, in ragione dei gravi danni alla salute derivanti dai fenomeni di inquinamento ambientale cui la ricorrente era stata esposta per anni. In particolare, i giudici di Strasburgo ritennero che lo Stato sarebbe dovuto intervenire per garantire il rispetto della zona di sicurezza nelle abitazioni, condizione questa reputata essenziale per potere tollerare il proseguimento delle attività dell'acciaieria: in mancanza di tale presupposto, secondo la Corte EDU, lo stabilimento doveva essere necessariamente chiuso, ovvero ampiamente ristrutturato[56].

Malgrado le lunghe e articolate conclusioni dell'Avvocato generale non siano state riprese nella successiva sentenza, i giudici dell'UE hanno, tuttavia, precisato che la violazione delle disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria non esclude che la responsabilità dello Stato possa sorgere sulla base del diritto interno, a condizioni meno restrittive rispetto a quelle previste dal diritto dell'UE[57].

La Corte ha, infatti, rilevato che i giudici di uno Stato membro possono eventualmente pronunciare ingiunzioni accompagnate da penalità volte a garantire il rispetto, da parte di tale Stato, degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione[58]. Su quest'ultimo punto si consideri, ad esempio, che nell'agosto del 2021 e nell'ottobre del 2022, il Consiglio di Stato francese ha accolto il ricorso di alcune associazioni ambientaliste, che lamentavano il mancato rispetto da parte del governo francese degli obblighi previsti dalla direttiva sulla qualità dell'aria, e ha condannato lo Stato francese al pagamento a favore delle ricorrenti di un *astreinte*, una sanzione pecuniaria comminata per l'omessa ottemperanza ad obblighi di fare[59], e all'adozione di misure efficaci per conseguire gli obiettivi della direttiva 2008/50[60].

Analoghi rimedi non sono, invece, previsti nell'ordinamento italiano, come è emerso, ad esempio, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Cordella e altri c. Italia*[61] e *Ardimento e altri c. Italia*[62], che hanno affrontato il tema dell'inquinamento atmosferico prodotto dall'Ilva di Taranto nelle zone limitrofe agli impianti. In tali occasioni, la Corte EDU ha messo in luce le carenze delle misure adottate dalle autorità italiane sulla qualità dell'aria ponendo l'accento, fra l'alto, proprio sull'assenza di rimedi giurisdizionali effettivi volti ad ottenere il ripristino della salubrità ambientale su istanza di privati in caso di

[55] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 giugno 2005, ricorso n. 55723/00, *Fadeyeva c. Russia*.
[56] Ivi, punti 132-134. Cfr. S. STEC, *Environmental justice through courts in countries in economic transition*, in J. EBBESSON, P. OKOWA (eds.) *Environmental Law and Justice in context*, Cambridge, 2009, pp. 167-168.
[57] *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 63 e la giurisprudenza ivi citata, in particola, Corte di giustizia, sentenza del 28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, punto 32.
[58] Ivi, punto 64.
[59] Con la precedente decisione n. 394254, del 12 luglio 2017, *Association les amis de la terre – France*, il Consiglio di Stato aveva, infatti, intimato al Governo francese l'adozione dei piani sulla qualità dell'aria nel rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE, così come interpretati dalla sentenza della Corte di giustizia nel caso *ClientEarth*.
[60] Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) sentenza del 4 agosto 2021, n. 428409 e sentenza del 17 ottobre 2022, n. 428409.
[61] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e altri c. Italia*.
[62] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 maggio 2022, ricorso n. 4642/17, *Ardimento e altri c. Italia*.

inquinamento[63]. Ad avviso della Corte di Strasburgo manca nell'ordinamento italiano un rimedio che consenta al cittadino di ottenere il risanamento della zona interessata dall'inquinamento. In base alla normativa italiana[64], infatti, tale facoltà è attribuita solo dal Ministro dell'ambiente, mentre il privato conserva unicamente la possibilità di rivolgersi al primo per invitarlo a provvedere[65].

In questa prospettiva emerge chiaramente come l'assenza di rimedi giurisdizionali negli ordinamenti nazionali in caso di violazione della direttiva sia, quindi, una lacuna che è atta ad incidere negativamente sulla tutela dell'ambiente e dei diritti individuali in gioco.

4. Considerazioni conclusive

La sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre scorso sembra rappresentare una battuta d'arresto nel riconoscimento di un diritto all'aria pulita in capo ai singoli.

Anzitutto, perché si discosta dalle precedenti pronunce in materia in cui i giudici di Lussemburgo avevano riconosciuto ai singoli la possibilità di far valere dinanzi ai giudici nazionali il rispetto dei limiti e degli obblighi previsti dagli articoli 13, par. 1 e 23, par. 1, della direttiva 2008/50[66].

Inoltre, la Corte ha incentrato il suo ragionamento solo sulle norme della direttiva, limitandosi ad affermare che gli obblighi della direttiva contengono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso[67]. Essa avrebbe, invece, potuto (e forse dovuto) interpretarle alla luce delle disposizioni del Trattato (in particolare dell'art. 191 TFUE) e della Carta, nello specifico degli articoli 2 (sul diritto alla vita), 3 (sull'integrità della persona) e 37 (sulla tutela dell'ambiente). I giudici dell'Unione hanno, infatti, in altre occasioni riconosciuto l'esistenza di un obbligo "di non basarsi su un'interpretazione di norme di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati nell'ordinamento giuridico dell'UE"[68]. Su questa base, attraverso l'interpretazione degli atti di diritto derivato in combinato disposto con le norme della Carta, la Corte ha contribuito a specificare la portata di alcuni diritti in essa contenuti, come nel caso del c.d. "diritto all'oblio" attraverso un'interpretazione evolutiva della direttiva sulla privacy[69], così come ad ampliare i benefici riconosciuti da norme di diritto derivato a specifiche categorie di soggetti. È questo, ad esempio, il caso della sentenza pronunciata nel caso *Kamberaj*, in cui la Corte ha interpretato la direttiva 2003/109 alla luce dell'art. 34 della Carta, in materia di sicurezza sociale e assistenza sociale, estendendo a soggiornanti di lungo periodo benefici sociali previsti per i residenti[70]. Una lettura da parte dei giudici dell'UE delle disposizioni della direttiva sulla qualità dell'aria a partire dalle norme di

[63] *Cordella e altri c. Italia*, par. 125; *Ardimento e altri c. Italia*, par. 12.
[64] Art. 309 del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.
[65] S. PITTO, *op. cit.*, p. 1743.
[66] *Janecek*, punto 46*; Caraeynest*, punti 34 e 45; ma anche Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria.*
[67] *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punti 55 e 56.
[68] Corte di giustizia, sentenza del 23 dicembre 2009, causa C-403/09, punto 40. Sull'obbligo di interpretazione conforme della Carta si veda F. BESTAGNO, *I rapporti tra la Carta e le fonti secondarie di diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 269.
[69] Corte di giustizia, sentenza del 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain*.
[70] Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*.

diritto primario, come l'art. 37 della Carta[71], e dai trattati internazionali in materia ambientale a cui l'UE ha aderito, come l'Accordo di Parigi[72], oltre che alla luce di uno degli obiettivi principe delle politiche ambientali (e non solo) dell'Unione, ovvero la neutralità climatica, avrebbe potuto forse portare ad una diversa soluzione circa l'effettiva attuazione della direttiva 2008/50 da parte degli Stati membri e l'effettiva tutela del diritto dei singoli ad una buona qualità dell'aria.

L'eventuale riconoscimento dell'idoneità delle norme della direttiva sulla qualità dell'aria a conferire diritti in capo ai singoli, suffragato da un riferimento alla Carta sul piano interpretativo, avrebbe potuto consentire alla Corte di verificare la sussistenza delle altre condizioni per la risarcibilità del danno in materia ambientale, soprattutto sotto il profilo del nesso causale, profilo ampiamente analizzato dall'Avvocato generale e non preso in considerazione dai giudici dell'Unione[73].

Una linea di ragionamento suggerita dall'Avvocato Kokott, e che la Corte ha ritenuto di non dover seguire, ha riguardato la possibilità di invocare il principio di effettività per alleggerire l'onere della prova del danno, che grava sul soggetto leso, derivante dalla violazione della direttiva 2008/50 da parte dello Stato membro[74].

Come noto, il principio di effettività trova un'espressa codificazione all'interno del diritto primario dell'Unione europea: ad esso si riferiscono sia l'art. 19, par. 1, TUE, che impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, sia l'art. 47, par. 1, della Carta, che sancisce il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice imparziale[75]. Tale principio, letto alla luce delle ripetute sentenze della Corte di giustizia che hanno accertato gli inadempimenti degli Stati membri per il mancato o il ritardato conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva 2008/50, avrebbe potuto rappresentare un argomento utile per i singoli in eventuali giudizi di risarcimento nei confronti dei pubblici poteri. Inoltre, il principio in questione, così come interpretato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni relative al caso in esame, avrebbe potuto ragionevolmente contribuire ad evitare il rischio che la promozione di azioni risarcitorie a livello statale da parte dei singoli "si trasformi in un percorso ad ostacoli"[76].

---

[71] Vi è chi in dottrina sostiene che l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali sia preordinato a conferire diritti in capo ai singoli, v. D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 344. Sul punto si permetta di rinviare anche a M. MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, Bari, 2022, p. 71.

[72] L'Accordo di Parigi è stato adottato alla conferenza sul clima (COP21) nel dicembre 2015 e ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016, che stabilisce un quadro globale per limitare cambiamenti climatici riducendo il riscaldamento globale al di sotto dei 2ºC e proseguendo con gli sforzi per limitarlo a 1,5ºC entro il 2050.

[73] V. H. VAN EIJKEN, J. KROMMENDIJK, *op. cit.,* par. 12.

[74] Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, punto 137.

[75] Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 29 gennaio 2020, causa C-785/18, *GAEC Jeanningros*, punti 32-33.

[76] P. DE PASQUALE, *op. cit*., p. 8.