

Giurisprudenza straniera

Giurisprudenza
straniera

Tra salubrità dell'aria e salute umana. Prime note su *JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre**

[Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la transition écologique et Premier ministre*]

Licia Cianci**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La qualità dell'aria nel prisma dell'Unione europea: una ricostruzione. – 3. I fatti della causa. – 4. L'audacia delle conclusioni dell'Avvocato Generale e il pragmatismo formalista della Corte di Giustizia. – 5. Un approccio di deflazione del contenzioso: come la Corte ha costruito un "castello in aria". – 6. Alcune riflessioni conclusive.

ABSTRACT:

L'interconnessione tra l'inquinamento atmosferico e la salute umana è innegabile, dati i potenziali effetti dannosi del primo sulla seconda. La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è sovente pronunciata su questioni legate all'inquinamento, affrontando nello specifico anche il tema della qualità dell'aria. Nel quadro legislativo e alla luce dell'ampia giurisprudenza della Corte in materia, il presente contributo intende commentare la decisione *JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*. Dopo aver analizzato le conclusioni dell'Avvocato Generale, il commento intenderà fornire un'analisi critica della sentenza. Riflettendo sulle più ampie implicazioni delle misure

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università di Genova. Componente dell'Unità di ricerca n. 5 "La tutela della salute: profili di diritto europeo e comparato", nell'ambito del PRIN 2020 "Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia", licia.cianci@edu.unige.it.

di qualità dell'aria per la tutela di taluni diritti fondamentali, si ritiene che, evitando di esprimersi in ordine alla rilevanza delle norme sulla qualità dell'aria per garantire i diritti individuali, la Corte di Lussemburgo non solo abbia perso un'opportunità per promuovere la politica ambientale europea, ma abbia altresì indebolito la portata della Direttiva 2008/50/CE.

The interconnection between air pollution and human health is undeniable, given the former's potential detrimental effects on the latter. The Court of Justice of the European Union has often decided cases on environmental pollution, specifically addressing the quality of air as well. Within the legislative framework and in light of the Court's extensive case law on the matter, the present contribution aims at commenting the decision JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre. After having analyzed the Advocate General's conclusions, the comment will critically assess the judgement. Reflecting on the wider implications of air quality measures for the protection of fundamental rights, it is argued that, in failing to assess air quality norms as intended to grant individual rights, the Luxembourg Court has not only missed an opportunity to foster European environmental politics, but it has also weakened the scope of the Directive 2008/50/CE.

1. Introduzione

Nel quadro della protezione dell'ambiente, gli obiettivi della disciplina sulla qualità dell'aria si intrecciano inevitabilmente con la tutela della salute umana. Comprendere se la normativa europea in materia conferisca o meno un diritto rivendicabile è un tema di lungo dibattito. La traiettoria giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea sembrava essersi consolidata in senso positivo, avendo essa stabilito che il *corpus* normativo europeo prevede «un obbligo chiaro, preciso e incondizionato»¹ in capo agli Stati membri di conformarsi agli *standard* previsti per la qualità dell'aria. I giudici di Lussemburgo hanno altresì rilevato che, ogniqualvolta il superamento dei valori limite possa danneggiare la salute umana, i soggetti coinvolti debbano essere in grado di fare affidamento su tali norme per poter far valere i propri diritti². Ancorché in una pronuncia che non riguardava direttamente la responsabilità di uno Stato membro, la Corte ha inoltre affermato il diritto dei singoli di poter fare affidamento sulle disposizioni della direttiva 2008/50/CE al fine di chiedere alle autorità competenti l'istituzione di un piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria³.

¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114, paragrafo 56.

² Corte di Giustizia dell'Unione europea, 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:224, paragrafo 16; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Seconda Sezione), 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Dieter Janecek contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2008:447, paragrafo 38.

³ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 19 novembre 2014, causa C-404/13, *The Queen, su istanza di: ClientEarth contro The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382.

Gli orientamenti appena richiamati parrebbero difficilmente riconciliabili con l'esito di una recente sentenza della Corte: le norme europee sulla qualità dell'aria⁴ non configurano un diritto individuale in capo ai singoli né un diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro per i danni causati dalla mancata conformità ai valori limite. Così ha deciso la Grande Camera della Corte di Giustizia nel caso *JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*⁵ nell'ambito di un ricorso pregiudiziale proposto dalla *Cour administrative d'appel de Versailles*, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Partendo da una ricostruzione della decisione, particolarmente rilevante sotto molteplici profili, il presente contributo intende analizzarne la portata alla luce del più ampio contesto di riferimento, che sembrerebbe richiedere un approccio necessariamente integrato tra il perseguimento di *standard* di qualità dell'aria e la protezione del diritto alla salute.

2. La qualità dell'aria nel prisma dell'Unione europea: una ricostruzione

L'esame nel merito delle questioni sottoposte allo scrutinio della Corte necessita di una preliminare contestualizzazione della disciplina sulla qualità dell'aria prevista a livello europeo.

Nel quadro della politica ambientale dell'Unione⁶, il tema della qualità dell'aria ha progressivamente assunto rilievo preminente⁷. Parallelamente al crescente interesse per le questioni ambientali a livello internazionale⁸, anche le politiche dell'Unione europea sono

⁴ La Corte di Giustizia prende in considerazione nello specifico gli artt. 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Inoltre, poiché il ricorrente ha lamentato un danno a partire dal 2003, la Corte ha analizzato anche le seguenti disposizioni: artt. 3 e 7 della direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente valori limite e valori guida di qualità atmosferica per l'anidride solforosa e per le particelle in sospensione; artt. 3 e 7 della direttiva 85/203/CEE del Consiglio, del 7 marzo 1985, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto; artt. 4, 7, 8 e 13 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente; artt. 4, 5 e 9 della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo.

⁵ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la transition écologique et Premier ministre*, ECLI:EU:C:2022:1015.

⁶ Per un'analisi indirizzata a ricostruire la normativa europea sul tema, si veda M. GASPARINETTI, *La Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, num. spec., pp. 105-124.

⁷ Sulle politiche ambientali europee v. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 7, pp. 92 ss.

⁸ Per una disamina ad ampio raggio della tutela dell'ambiente nel diritto internazionale, si vedano G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2004; H. HOHMAN (Ed.), *Basic Documents of International Law*, London, Graham & Trotman, 1995; P.W. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009; A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'am-*

intervenute in questo settore. L'adozione della Convenzione sull'Inquinamento Atmosferico Transfrontaliero di Lungo Raggio nel 1979, che prevedeva un piano d'azione per limitare l'inquinamento atmosferico attraverso una serie di misure previste in diversi protocolli⁹, ha stimolato l'adozione in sede europea di numerosi atti. Una regolazione a livello sovranazionale è parsa particolarmente adeguata anche alla luce della natura del fenomeno dell'inquinamento atmosferico, le cui caratteristiche non sono circoscrivibili entro i confini di un solo territorio e assumono carattere transfrontaliero¹⁰.

A far data dagli anni Ottanta, infatti, è cresciuta l'attività normativa europea in tema di qualità dell'aria. Essa era originariamente contenuta in diverse direttive concernenti le emissioni di anidride solforosa e particelle in sospensione¹¹, le emissioni di piombo¹², l'inquinamento atmosferico generato dal funzionamento degli impianti industriali¹³, nonché le emissioni di biossido di azoto¹⁴, la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente¹⁵ e i valori limite per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo¹⁶. Già in tali direttive emergeva chiaramente che l'obiettivo di lungo periodo consisteva nel conseguimento di *standard* di salubrità dell'aria, tali da minimizzare gli effetti collaterali per la salute umana e per l'ambiente.

I livelli massimi di concentrazione per dodici inquinanti sono oggi contenuti principalmente in due direttive¹⁷. Nello specifico, la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita¹⁸ ha armonizzato gli *standard* sulla qualità dell'aria

biente nel diritto internazionale, Torino, Giappichelli, 2009; P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; P.M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

⁹ G. D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 209 ss.

¹⁰ P. BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Padova, CEDAM, 2012, p. 2.

¹¹ 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.

¹² Direttiva 82/884/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1982, concernente un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera.

¹³ Direttiva 84/360/CEE del Consiglio del 28 giugno 1984 concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali.

¹⁴ Direttiva 85/203/CEE del Consiglio del 7 marzo 1985 concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto.

¹⁵ Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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; 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.

¹⁸ 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. A commento, cfr. A. MURATORI, *Per un'aria più pulita in Europa: la nuova Direttiva 2008/50/Ce sulla qualità dell'aria ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008.

e sull'inquinamento diffuso, stabilendo i limiti alla concentrazione di una serie di agenti inquinanti e le modalità di monitoraggio e comunicazione del rilevamento. Inoltre, il legislatore europeo ha previsto la predisposizione di un piano di miglioramento nei casi in cui i livelli di inquinanti nell'aria superino i valori limite previsti dalla normativa in parola¹⁹. Nel sistema dell'Unione europea, la tutela settoriale della qualità dell'aria rientra nel quadro giuridico indirizzato a salvaguardare l'ambiente. La tutela di siffatto bene trova pertanto fondamento in alcuni principi di carattere generale²⁰. In ottemperanza agli obiettivi generali in materia ambientale previsti ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 1, TFUE²¹, la direttiva sulla qualità dell'aria mira dunque alla tutela e al miglioramento della salubrità dell'ambiente. Nell'architettura della direttiva è fornita, inoltre, un'indicazione sulla stretta correlazione tra ambiente e salute: la riduzione della concentrazione di agenti patogeni e nocivi è indirizzata altresì a proteggere la salute umana.

Pare interessante notare due distinti profili circa l'effettivo raggiungimento degli obiettivi della direttiva sulla salubrità dell'aria. Da un lato, gli Stati membri non sono riusciti a far fronte, con i soli strumenti nazionali, alla riduzione dei livelli di inquinamento, anche per le difficoltà di coordinamento tra i vari livelli di governo. Dall'altro lato, anche il mercato integrato ha esercitato effetti sull'implementazione delle politiche ambientali. Sovente, infatti, la Corte di Giustizia ha ritenuto le misure nazionali adottate a tutela dell'ambiente non proporzionate rispetto ad altri rilevanti principi europei (e.g., libera circolazione delle merci²²).

Tali difficoltà di attuazione e recepimento da parte degli Stati membri sono peraltro rese evidenti dai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione europea²³. A

¹⁹ Gli Stati membri devono provvedere alla predisposizione di piani per la qualità dell'aria per le zone e per gli agglomerati che superano i valori soglia, così come previsto ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, direttiva 2008/50/CE.

²⁰ A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 21-53, spec. 27 ss.

²¹ M. MONTINI, *Gli obiettivi, i principi e i criteri della politica ambientale dell'Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 95-99.

²² Sul punto, cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria*, ECLI:EU:C:2005:684, paragrafi 87-95. Per un commento, si veda C. DI SERI, *La proporzionalità nell'adozione di misure a tutela dell'ambiente: il divieto di circolazione nel Land Tirolo (Corte di Giustizia CE, Grande Sezione, sentenza 15 novembre 2005 nella causa C-320/03)*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, 2005, n. 4.

²³ Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione europea (Prima Sezione), 15 novembre 2012, causa C-34/11, *Commissione europea contro Repubblica portoghese*, ECLI:EU:C:2012:712; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Prima Sezione), 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione europea contro Repubblica portoghese*, ECLI:EU:C:2012:815; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Terza Sezione), 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione europea contro Repubblica di Bulgaria*, ECLI:EU:C:2017:267; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Terza Sezione), 22 febbraio 2018, causa C-336/16, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2018:94; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Settima Sezione), 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione europea contro Repubblica francese*, ECLI:EU:C:2019:900; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Settima Sezione), 30 aprile 2020, causa C-638/18, *Commissione europea contro Romania*, ECLI:EU:C:2020:334; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione europea contro Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2020:895.

prescindere dalle modalità di ricorso, la Corte di Giustizia si è sovente pronunciata sull'interpretazione e applicazione delle norme europee sulla qualità dell'aria, ritendendo che esse conferissero un diritto individuale. In due distinte pronunce del 1991²⁴ riguardanti il mancato recepimento da parte della Germania degli *standard* di qualità dell'aria per il piombo e l'anidride solforosa, i giudici di Lussemburgo hanno chiarito espressamente che l'obbligo imposto agli Stati membri di prescrivere valori limite configurasse diritti individuali in capo ai singoli. Pertanto, ogniqualvolta il superamento di tali soglie potesse avere effetti negativi sulla salute umana, gli interessati dovevano essere in grado di invocare tali norme per far valere i propri diritti.

3. I fatti della causa

Il caso esaminato dalla Grande Sezione è originato dal ricorso di un soggetto che ha adito il *Tribunal administratif de Cergy-Pontoise* con un duplice obiettivo. Da un lato, egli intendeva chiedere l'annullamento della decisione con cui la pubblica autorità locale si era rifiutata di adottare le misure necessarie per risolvere i propri problemi di salute, asseritamente legati all'inquinamento atmosferico dell'aria. Dall'altro, il soggetto leso chiedeva di ottenere il risarcimento dei danni cagionati dal superamento dei valori massimi di sostanze inquinanti nell'agglomerato di Parigi²⁵, zona di residenza del ricorrente. Il risarcimento richiesto alla Francia è stato quantificato nella cifra di 21 milioni.

Il tribunale nazionale di primo grado ha rigettato il ricorso presentato, ritenendo che le disposizioni della direttiva 2008/50 non attribuissero in capo ai singoli un diritto al risarcimento per eventuali danni cagionati dal peggioramento della qualità dell'aria.

Adita dal ricorrente, la *Cour administrative d'appel de Versailles* ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale. Nello specifico, la Corte nazionale ha chiesto di chiarire se gli articoli 13 e 23 della direttiva conferissero ai singoli un diritto al risarcimento nel caso in cui la violazione degli obblighi previsti avesse cagionato un danno alla salute, connesso eziologicamente al de-

Per un commento dell'ultima sentenza richiamata, cfr. L. BUSATTA, *Dal mancato rispetto delle politiche europee per la qualità dell'aria ai diritti delle generazioni future: come conciliare salute, economia e ambiente?*, in *Corti Supreme e Salute*, 2021, n. 1, pp. 21-34; 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, n. 3, pp. 1735-1744.

²⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 30 maggio 1991, causa C-59/89, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:225, paragrafo 19; Corte di Giustizia dell'Unione europea, 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:224, paragrafo 16.

²⁵ Per quanto riguarda tale zona, il superamento dei valori limite fissati per il biossido di azoto e per il materiale particolato (PM10) è peraltro già stato accertato dai giudici di Lussemburgo rispettivamente in Corte di Giustizia dell'Unione europea (Settima Sezione), 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione europea c. Repubblica francese*, ECLI:EU:C:2019:900; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Decima Sezione), 28 aprile 2022, causa C-286/21, *Commissione europea c. Repubblica francese*, ECLI:EU:C:2022:319.

terioramento delle condizioni dell'aria. In altre parole, il nucleo centrale della questione pregiudiziale si è concentrato su un aspetto particolare. Esso ha imposto ai giudici di verificare se, a fronte dell'inadeguatezza delle misure adottate da uno Stato membro per adeguare la qualità atmosferica ai parametri di riferimento, il singolo potesse chiedere e ottenere un risarcimento per la violazione degli Articoli 13 e 23 della direttiva sulla qualità dell'aria.

4. L'audacia delle conclusioni dell'Avvocato Generale e il pragmatismo formalista della Corte di Giustizia

Prima di analizzare il percorso argomentativo del collegio giudicante, pare utile ripercorrere preliminarmente le conclusioni dell'Avvocato Generale. Da un lato, tali riflessioni hanno fatto perno sulla prescrizione dell'obbligo per gli Stati membri di prevedere piani per la qualità dell'aria, nonché di adottare misure volte a ridurre il periodo di superamento dei valori limite stabiliti dalla direttiva²⁶. Dall'altro, l'articolato ragionamento dell'Avvocato Generale Kokott ha sottolineato la correlazione tra l'imposizione di tali valori limite e la protezione dell'ambiente e della salute umana.

Pur non vincolando la Corte di Giustizia, le conclusioni dell'Avvocato Generale sono rilevanti e possono contribuire a orientare la successiva decisione in seno al consesso giudicante. Nella particolare questione in commento, esse sono risultate di preminente interesse, in primo luogo, perché antitetiche rispetto all'esito del ragionamento della Corte e, in secondo luogo, poiché hanno evidenziato chiaramente, attraverso una solida struttura argomentativa, l'esistenza di una connessione tra la qualità dell'aria e la salute.

In tema di tutela della salubrità dell'aria vige il principio della responsabilità dello Stato²⁷ per gli eventuali danni cagionati agli individui da violazioni del diritto dell'Unione, imputabili allo Stato stesso²⁸. Ciò impone di accertare se, nel caso concreto, l'inosservanza dei valori soglia previsti possa legittimare una richiesta di risarcimento del danno. Una risposta affermativa è possibile solo allorché si verificano tre distinte condizioni, ossia che la norma conferisca diritti ai soggetti lesi, che la violazione sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso eziologico tra la violazione della norma e il danno subito.

Quanto premesso ha imposto di esaminare le norme relative ai valori soglia e alle misure da adottare per migliorare la qualità dell'aria. Tale analisi è risultata necessaria al fine di

²⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, 5 maggio 2022, causa C-61/21, *JP contro Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*, paragrafo 64.

²⁷ La Corte di Lussemburgo ha iniziato a sviluppare l'interpretazione del regime giuridico della responsabilità di ciascuno Stato membro per i danni cagionati ai singoli in Corte di Giustizia dell'Unione europea, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e altri c. Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1991:428, paragrafo 33.

²⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 19 dicembre 2019 (Grande Sezione), causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114, paragrafi 54 e 55.

verificare che queste disposizioni fossero sufficientemente chiare da poter individuare il contenuto di eventuali diritti conferiti ai singoli. Stabilita la chiarezza delle disposizioni in parola, l'Avvocato Generale ha precisato che la mera adozione di piani per la salubrità dell'aria da parte delle autorità pubbliche di ciascuno Stato membro non sarebbe di per sé sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti dal quadro normativo²⁹. Per verificare se i valori limite e l'obbligo di migliorare la qualità dell'aria attribuiscano un diritto, è dunque imprescindibile analizzare gli obiettivi delle direttive³⁰, le quali sono indirizzate a tutelare l'ambiente e la salute umana.

In una prospettiva più generale, esse risultano in linea rispetto agli obblighi dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente e della sanità pubblica previsti ai sensi degli articoli 3 TUE e 191 TFUE, oltre che dagli articoli 2, 3 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE³¹. Peraltro, è proprio sulla base delle medesime premesse che la Corte aveva precedentemente stabilito la possibilità per gli individui eventualmente danneggiati di poter fare affidamento su siffatte disposizioni³². Coerentemente con tali premesse, infatti, a giudizio dell'Avvocato Generale le norme imperative in questione porrebbero un obbligo di tutela in capo agli Stati membri e conferirebbero un corrispettivo diritto individuale ai singoli³³.

Sotto il profilo della responsabilità dello Stato, l'Avvocato Generale ha precisato che, laddove è senz'altro vero che i costi dovrebbero essere primariamente sopportati dai soggetti responsabili della compromissione della qualità dell'aria, in base al principio chi inquina paga³⁴, ciò non risulterebbe tuttavia sufficiente a esentare gli Stati membri. Questi ultimi sarebbero pure responsabili per aver autorizzato determinate attività, oltre che per non aver impedito il verificarsi delle situazioni di inquinamento.

Parimenti importante pare il rilievo sulla legittimazione ad agire per ottenere il risarcimento, che l'Avvocato Generale ha circoscritto a una categoria definibile di soggetti interessati. Di tal guisa, il danno *de quo* non sarebbe qualificabile come diffuso. L'Avvocato Generale ha delimitato il perimetro dei soggetti danneggiati a determinate categorie svantaggiate, senza ricomprendervi la totalità della popolazione³⁵.

²⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, 5 maggio 2022, causa C-61/21, *JP contro Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*, paragrafo 65.

³⁰ *Ibid.*, paragrafo 72.

³¹ *Ibid.*, paragrafo 73. Per una disamina della tutela ambientale intesa come diritto fondamentale, cfr. A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 38-45.

³² Corte di Giustizia dell'Unione europea, 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1991:224, paragrafo 16.

³³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, 5 maggio 2022, causa C-61/21, *JP contro Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*, paragrafo 76.

³⁴ Per una panoramica completa, cfr. G. MOSCHELLA, A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, Giuffrè, 2014.

³⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, cit., paragrafi 95-102.

Per tali ragioni, gli obblighi derivanti dalle direttive rispetto ai valori soglia e ai piani per il miglioramento della qualità dell'aria sarebbero idonei al conferimento di diritti azionabili in capo agli individui. Questi ultimi vanterebbero perciò un diritto al risarcimento nei confronti dello Stato membro che non abbia adempiuto a tali obblighi.

Con riguardo alla seconda questione, posto che la responsabilità dello Stato possa essere accertata solo allorquando si verifichi una violazione qualificata delle norme in parola, l'Avvocato Generale ne ha rilevato la configurabilità a fronte del chiaro obbligo di rispettare i limiti ivi previsti e di elaborare piani di miglioramento contenenti misure concrete. Con riguardo alla sussistenza del nesso di causalità tra violazione delle norme e l'eventuale danno, l'Avvocato Generale ha sottolineato che l'onere della prova rimarrebbe a carico dell'interessato, il quale sarebbe tenuto a dimostrare di aver soggiornato per un periodo rilevante nelle zone di superamento dei limiti. Al contempo, il soggetto danneggiato dovrebbe altresì dimostrare la relazione tra l'inquinamento e il danno e, in ultimo, l'esistenza di un nesso eziologico diretto tra il soggiorno nei luoghi menzionati e il danno lamentato³⁶. Tale ingente onere della prova sembrerebbe di per sé sufficiente a evitare ricorsi temerari, nonché a ridurre l'eventuale accoglimento di richieste di risarcimento a carico dello Stato. Ben diversa è invece la decisione della Corte di Giustizia che, chiariti i termini della propria competenza, ha impostato il proprio *iter* argomentativo su due ragionamenti principali.

In primo luogo, i giudici di Lussemburgo hanno fatto riferimento alla responsabilità dello Stato, che non è riconosciuta in maniera automatica per la mera violazione del diritto dell'Unione³⁷. Come si è già avuto modo di osservare, il diritto al risarcimento in capo al singolo si configura al verificarsi di tre distinte condizioni³⁸.

Partendo dall'analisi della prima, i giudici hanno sottolineato la configurabilità di tale diritto non solo quando espressamente attribuito dal diritto dell'UE, ma anche in relazione agli obblighi imposti agli individui, agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione³⁹. La Corte ha inoltre sottolineato come la violazione di siffatti obblighi da parte di uno Stato membro – in ostacolo all'esercizio da parte dei singoli di diritti ad essi conferiti dalle disposizioni del diritto UE – comporti la possibilità di ottenere un risarcimento, a prescindere dall'eventuale effetto diretto delle disposizioni interessate.

Nel merito della questione, la Corte di Giustizia ha ritenuto che le norme richiamate della direttiva sulla qualità dell'aria fossero sufficientemente chiare sì da consentire l'individuazione di un duplice obbligo in capo agli Stati membri. Attraverso tale obbligo si è imposto,

³⁶ *Ibid.*, paragrafi 126-141.

³⁷ F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2012; A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

³⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la transition écologique et Premier ministre*, paragrafi 43-46.

³⁹ *Ibid.*, paragrafo 46.

per un verso, di garantire il rispetto del livello massimo previsto specificamente per gli agenti inquinanti e, per altro verso, di porre rapidamente rimedio all'eventuale superamento di tali valori limite attraverso misure adeguate elaborate in piani di azione per il miglioramento della salubrità dell'aria⁴⁰.

Le argomentazioni sin qui svolte sembrerebbero condurre a conclusioni convergenti con quelle dell'Avvocato Generale e diverse rispetto a quelle effettivamente tratte dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima ha invece ritenuto che le disposizioni di cui agli articoli 13 e 23 fossero indirizzate a realizzare esclusivamente un obiettivo generale di protezione dell'ambiente e della salute, conformemente a quanto previsto ai sensi dell'articolo 1 e dal secondo considerando della direttiva⁴¹. Pertanto, la Corte ha respinto l'interpretazione che tali disposizioni potessero essere interpretate nel senso di conferire un diritto al risarcimento dei danni subiti dai singoli⁴². Difettando la sussistenza della prima delle tre condizioni, il collegio giudicante ha ritenuto di non procedere oltre e ha stabilito che le disposizioni scrutinate non configurassero un diritto al risarcimento in capo ai singoli. Essi, dunque, potranno esclusivamente agire nei confronti di ciascuno Stato membro al fine di ottenere la programmazione di un piano di miglioramento della qualità dell'aria.

5. Un approccio di deflazione del contenzioso: come la Corte ha costruito un "castello in aria"

Nell'architettura della sentenza, il punto nodale consiste nella qualificazione di tali disposizioni come inidonee ad attribuire un diritto al risarcimento. Sembrerebbe pertanto possibile rilevare alcuni profili di criticità in ordine alla decisione in commento, che peraltro si pone in termini di netta discontinuità rispetto ai precedenti arresti giurisprudenziali in materia brevemente richiamati⁴³.

A giudizio della Corte, a fronte degli obblighi previsti dagli articoli 13, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, nonché dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, non corrisponderebbe alcun diritto individuale.

Rispetto alla responsabilità degli Stati membri, vero è che generalmente la Corte ha rilevato profili di responsabilità solo come *extrema ratio*, allorquando altri meccanismi del diritto dell'Unione non siano risultati sufficienti. Ciononostante, il collegio ha tracciato

⁴⁰ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Seconda Sezione), 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Dieter Janecek contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2008:447.

⁴¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la transition écologique et Premier ministre*, paragrafo 55.

⁴² *Ibid.*, paragrafo 56.

⁴³ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Seconda Sezione), 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Dieter Janecek contro Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2008:447.

un percorso argomentativo non convincente rispetto alle premesse. Invero, partendo da considerazioni di più ampio respiro, la Corte ha tratto conclusioni inappaganti e non del tutto coerenti, probabilmente per il timore di generare un imponente contenzioso a carico degli Stati membri⁴⁴.

Eppure, la chiave per dipanare tale nodo era stata limpidamente offerta dalle argomentazioni dell'Avvocato Generale, secondo cui il riconoscimento di un diritto al risarcimento ai sensi degli articoli 13 e 23 della direttiva non conferirebbe un diritto generale alla totalità dei cittadini che risiedono nelle zone i cui valori eccedono quelli previsti⁴⁵, poiché il costo dell'inquinamento atmosferico sarebbe per lo più sostenuto dalle persone maggiormente vulnerabili e svantaggiate; queste ultime, infatti, tendono a stabilirsi in zone altamente inquinate e non dispongono di mezzi sufficienti per trasferirsi in altro luogo. Inoltre, secondo l'Avvocato Generale, anche l'onere della prova previsto a carico dei ricorrenti avrebbe potuto fungere da filtro rispetto a potenziali richieste pretestuose.

La Francia ha sostenuto che la Corte ha tradizionalmente affermato il principio della responsabilità dello Stato e, dunque, il corrispettivo diritto al risarcimento a fronte dell'accertamento di un nesso causale tra la condotta dello Stato e la violazione dei diritti dei singoli a pagamenti o a benefici economici⁴⁶ (e.g., la garanzia delle retribuzioni e dei diritti pensionistici in caso di fallimento del datore di lavoro⁴⁷; le richieste di risarcimento dei viaggiatori di pacchetti turistici in caso di fallimento dell'operatore turistico⁴⁸; la protezione dei depositi⁴⁹; la tutela degli investitori contro prezzi eccessivi in caso di acquisto⁵⁰; il diritto al risarcimento delle vittime di reati⁵¹). Pertanto, non potrebbe essere riconosciuto alcun risarcimento in assenza di violazione di un interesse finanziario o di uno specifico diritto a contenuto economico.

⁴⁴ 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. 7-8.

⁴⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, cit., paragrafo 100.

⁴⁶ *Ibid.*, paragrafo 89.

⁴⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e altri c. Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:1991:428; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Seconda Sezione), 25 gennaio 2007, causa C-278/05, *Carol Marilyn Robins e a. c. Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:C:2007:56; Corte di Giustizia dell'Unione europea (Terza Sezione), 25 aprile 2013, causa C-398/11, *Thomas Hogan e altri c. Minister for Social and Family Affairs, Ireland e Attorney General*, ECLI:EU:C:2013:272.

⁴⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula e Trosten Knor contro Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1996:375, paragrafi 33-46.

⁴⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Quarta Sezione), 25 marzo 2021, causa C-501/18, *BT c. Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2021:249.

⁵⁰ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Quarta Sezione), 10 dicembre 2020, causa C-735/19, *Euromin Holdings (Cyprus) Limited*, ECLI:EU:C:2020:1014.

⁵¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 16 luglio 2020, causa C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei Ministri c. BV*, ECLI:EU:C:2020:566.

Giova notare come nella decisione in commento la Corte sembrerebbe aver fornito un'interpretazione depotenziata del principio di effettività del diritto dell'Unione⁵², laddove, anche rispetto a tale profilo, le conclusioni dell'Avvocato Generale risultano particolarmente significative nella misura in cui hanno rimarcato che la prolungata violazione dei valori limite stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell'aria leda un interesse giuridico di particolare rilievo, assiologicamente sovraordinato rispetto agli interessi patrimoniali. Inoltre, l'Avvocato Generale ha sottolineato che la giurisprudenza sul principio di responsabilità dello Stato non è stata indirizzata a preservare gli interessi finanziari, ma a garantire l'efficacia del diritto dell'UE attraverso la tutela dei diritti attribuiti ai singoli, così come previsto dal sistema dei Trattati⁵³.

Un ulteriore passaggio merita particolare attenzione. La decisione sembrerebbe aver incentivato i singoli a rivolgersi ai tribunali nazionali e a chiedere alle autorità domestiche l'adozione di adeguati piani d'azione contro l'inquinamento atmosferico, ma non anche a esperire l'azione di risarcimento dei danni cagionati da un'aria insalubre. Per quest'ultimo profilo, la Corte sembrerebbe aver sostenuto l'opportunità di una applicazione centralizzata del diritto ambientale dell'Unione europea, alla luce del ruolo delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nello stimolare l'accertamento di possibili violazioni degli obblighi positivi del diritto dell'UE. Ciò vorrebbe dire che, posta la facoltà di adire i tribunali nazionali per gli individui che vivono in zone inquinate, e che perciò ritengono di aver subito un danno alla propria salute, i diritti di tali soggetti sarebbero sufficientemente garantiti dalla possibilità di intraprendere un *iter* giudiziario per le vie nazionali, pur a fronte dell'esito indeterminato dello stesso. A seguito della decisione in parola permangono, infatti, numerose incertezze sull'effettiva possibilità di ottenere un risarcimento per il danno subito. In questo senso, dunque, si sostiene che, al fine di arginare l'ipotesi di un contenzioso pretestuoso, la Corte avrebbe costruito un "castello in aria" nel ritenere adeguato siffatto sistema.

Con riguardo alla correlazione tra l'aria salubre e la salute, stupisce inoltre che il ragionamento della Corte non si sia esteso all'analisi dei diritti fondamentali degli individui. Inoltre, i riferimenti ai principi generali dell'UE in materia ambientale – strettamente correlata alla protezione della salute umana – sono stati utilizzati per sostenere l'impossibilità di poter invocare le norme imperative in parola, contrariamente a quanto era stato suggerito dalle conclusioni dell'Avvocato Generale⁵⁴ e a quanto precedentemente rilevato dalla Corte stessa.

⁵² Sul principio di effettività del diritto dell'Unione, cfr. P. PIVA, *Il principio di effettività della tutela giurisprudenziale del diritto dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2012.

⁵³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, cit., paragrafo 92.

⁵⁴ *Ibid.*, paragrafo 38: «Per tali ragioni la Corte ha dichiarato che, in tutti i casi in cui l'inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell'aria e a quella dell'acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico

Il richiamo alla sentenza *Janecek* risulta infatti importante sia dal punto di vista procedurale che sostanziale. Per quanto concerne il primo profilo, la Corte aveva riconosciuto il diritto delle persone fisiche o giuridiche – direttamente interessate dal rischio di superamento dei valori limite di PM10 o delle soglie di allarme – di richiedere alle autorità competenti l'elaborazione di un piano d'azione. Con riguardo al secondo profilo, i giudici avevano altresì sostenuto l'idoneità di taluni atti di riconoscere anche diritti sostanziali ai singoli, la cui salute deve essere adeguatamente tutelata attraverso la legislazione ambientale dell'Unione.

Argomenti giuridici a supporto di un approccio integrato tra qualità dell'aria e salute, dunque, non erano estranei ai precedenti orientamenti della Corte di Giustizia ed erano stati richiamati nelle conclusioni dell'Avvocato Generale. Ciononostante, i giudici di Lussemburgo non li hanno presi in considerazione e, trincerandosi in una decisione dettata da un certo rigore e formalismo, si sono concentrati esclusivamente sulla prima condizione necessaria per accertare la responsabilità dello Stato membro, ritenendo che le norme scrutinate non conferissero un diritto al risarcimento.

6. Alcune riflessioni conclusive

La ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché degli argomenti utilizzati dall'Avvocato Generale e dalla Corte di Lussemburgo, consente di poter svolgere alcune considerazioni conclusive, che tuttavia aprono la strada a una futura riflessione di più ampio respiro.

Dall'indagine condotta sembrerebbe emergere, in primo luogo, un orientamento inadatto a garantire l'efficacia del diritto dell'UE in materia. Se da un lato, la Corte non sembra disincentivare *in toto* i ricorsi attraverso i meccanismi nazionali, dall'altro essa appare favorire un'applicazione centralizzata del diritto dell'UE, la cui portata risulta però affievolita. A seguito della sentenza in commento, infatti, risulta ancor più incerto il possibile esito di richieste di risarcimento per i danni cagionati alla salute dal superamento dei valori limite. In secondo luogo, i giudici non hanno tenuto conto di un aspetto strettamente connesso al *thema decidendum* della controversia, ossia della componente dei diritti fondamentali degli individui. Specialmente i diritti alla vita, all'integrità della persona e alla salute sono infatti strettamente connessi alla salubrità dell'ambiente. A tal proposito, la sentenza sembrerebbe svuotare la portata della direttiva. Il collegio, infatti, non è riuscito a integrare

che esse contengono (v. citate sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania, e causa C-59/89, Commissione/Germania, nonché 17 ottobre 1991, Commissione/Germania)».

un approccio olistico in grado di dar conto del rapporto di assoluta interdipendenza tra ambiente e salute⁵⁵.

A fronte delle reiterate condotte degli Stati membri che ignorano i limiti imposti per il miglioramento della qualità dell'aria, il ruolo della Corte di Giustizia pare certamente preminente, specialmente per il riconoscimento in via interpretativa della funzionalità della protezione della salubrità dell'aria rispetto alla salute umana. Alla luce dell'analisi svolta, tuttavia, sembrerebbe potersi rilevare che la Corte di Lussemburgo abbia, ancora una volta, posticipato il riconoscimento delle responsabilità degli Stati membri⁵⁶ e abbia adottato un approccio eccessivamente formalista, in netta discontinuità rispetto a precedenti pronunce di certo più audaci.

⁵⁵ Si vedano le considerazioni di 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, n. 3, pp. 501 ss.

⁵⁶ Per medesime considerazioni su un diverso caso dinanzi la Corte di Lussemburgo, cfr. F. GALLARATI, *Caso Carvalbo: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE Online*, 2021, n. 2.