

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

QUADERNI AISDUE

ES

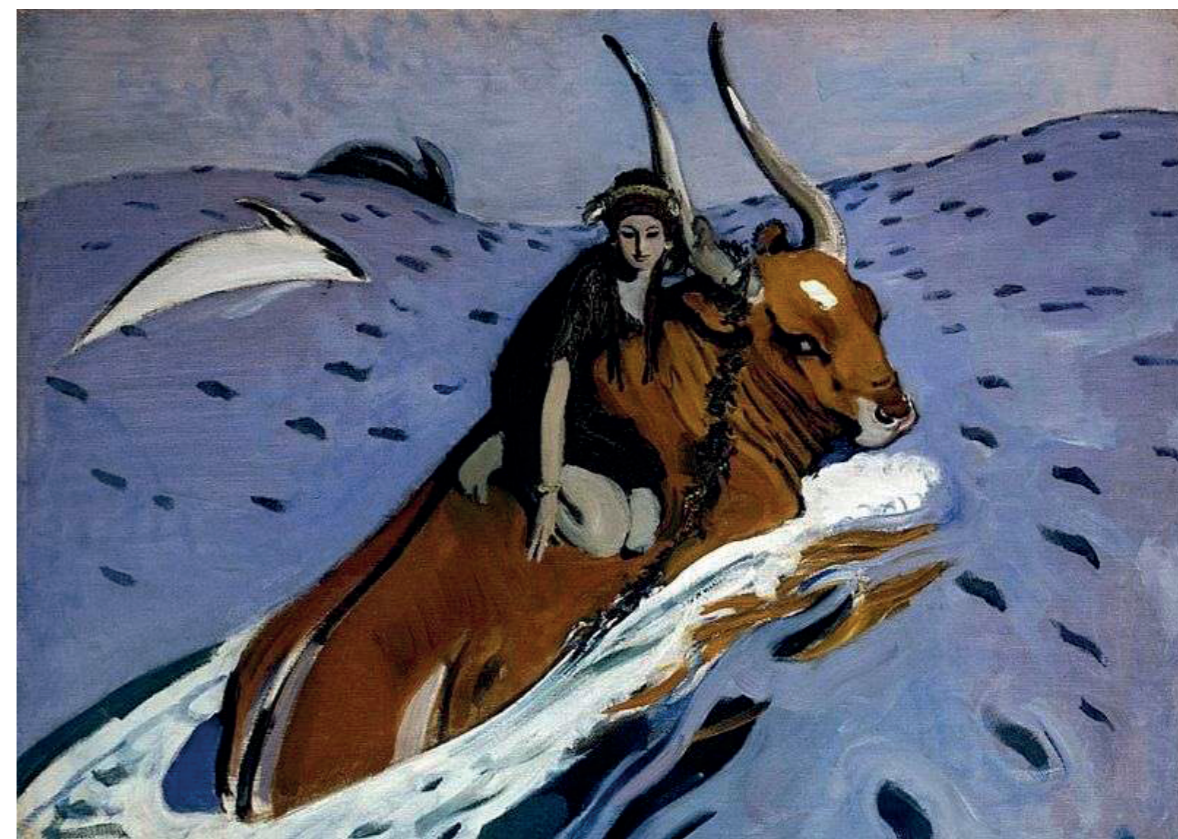
I
2023



QUADERNI AISDUE

I/2023

Editoriale Scientifica



ISBN 979-12-5976-664-9



9 791259 766649

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

Presidente: Antonio Tizzano

Segretario generale: Patrizia De Pasquale

Consiglio direttivo:

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Collegio dei garanti:

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

Quaderni AISDUE

Comitato scientifico:

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato editoriale Quaderni AISDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

Comitato editoriale BlogDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi, Federico Ceci,
Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,
Giuseppe Emanuele Corsaro, Giulia D'Agnone, Alessandra Favi,
Federico Ferri, Marco Gerbaudo, Elena Gualco, Anna Kompatscher,
Miriana Lanotte, Sarah Lattanzi, Irene Marchioro, Claudia Massa,
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Gabriella Perotto,
Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani,
Enrico Tinti, Alessia Voinich

QUADERNI AISDUE

2023/1

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-664-9

ISSN 2723-9969

INDICE

Presentazione di Antonio Tizzano 9

Articoli

MANFREDI M., La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni, 9 maggio 2023 13

MENGOZZI P., L'assistenza finanziaria comunitaria e le diverse accezioni del principio di condizionalità: dal MESF al Recovery Fund-Next GenerationEU, 6 maggio 2023 29

Note e commenti

ORLANDI M., In assenza di specifici accordi tra enti di previdenza sociale, i contributi già versati non possono essere trasferiti dall'INPS alla BCE, 2 marzo 2023 47

PALLOTTA O., La Corte di giustizia rinviene una fattispecie che si assumeva perduta: l'abuso di struttura, 26 aprile 2023 61

PARISI N., Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto *Qatargate*, 13 gennaio 2023 75

PREVIATELLO M., L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione, 30 aprile 2023 93

BlogDUE

TIZZANO A., Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE, 11 gennaio 2023 109

BARBIERI S., Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE, 21 aprile 2023 115

BELLENGHI G., The ball is in the EU's Court (again): the Opinion of AG Szpunar in <i>Royal Antwerp Football Club</i> , 30 marzo 2023	125
BIANCO A., Cyberattacks: ipotesi di reazioni, 24 febbraio 2023	135
CAGOSSI F., Il Green Deal Industrial Plan: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?, 7 marzo 2023	145
CECI F., Dalle dichiarazioni di carattere non finanziario alla rendicontazione societaria di sostenibilità: una prima lettura della direttiva (UE) 2022/2464, 2 marzo 2023	151
COLOMBO E., Il "codice di condotta delle ONG" italiano alla prova del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, 12 febbraio 2023	165
CORSARO G., Energy and environmental State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of "incentive effect" in the case <i>Veejaam and Espo</i> , C-470/20, of 15 December 2022, 28 marzo 2023	177
DE FALCO E., La tutela del passeggero per il ritardo del volo in coincidenza: nuovi spunti dalla sentenza <i>Flightright</i> , 12 gennaio 2023	185
DE PASQUALE P., "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza <i>Ministre de la Transition écologique</i> , 7 novembre 2022	195
DIVERIO D., Nulla di nuovo... sotto il sole? Qualche considerazione a prima lettura sulla sentenza della Corte di giustizia nella causa <i>AGCM c. Comune di Ginosa</i> , 28 aprile 2023	205
FAUDONE J., The Windsor Framework: a step Forward more stable EU-UK relations?, 4 maggio 2023	219
FAVI A., "Autonomia rimediale" degli Stati membri vs. effettività della protezione giurisdizionale: considerazioni a margine della sentenza <i>IG</i> nella causa C-289/21, 3 febbraio 2023	227
FERRI F., Intercettazioni telefoniche autorizzate in assenza di motivazione specifica e tutela dei diritti fondamentali: alcune considerazioni critiche sulla sentenza <i>HYA e al.</i> , 9 maggio 2023	239

INDICE	7
GERBAUDO M., Temporary Protection: Which Future in The EU Migration Policy?, 3 maggio 2023	249
GRECO G., Le conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella delicata questione della Superlega, 13 gennaio 2023	263
KOMPATSCHER A., A right to stay for medical reasons? Case note to case C-69/21 of the CJEU about the limit to returning a seriously ill and irregularly staying third-country national, 2 febbraio 2023	269
LANOTTE M., Il ridimensionamento dell'approccio del legislatore europeo (e nazionale) alla "piena trasparenza": il caso <i>Luxembourg Business Registers</i> , 9 marzo 2023	277
MARCHIORO I., La decisione (UE) 2022/2512 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia: una scelta poco attenta alla salvaguardia delle persone?, 6 marzo 2023	287
MARCIA A., The Equality Package: has the Hard Law Momentum arrived for LGBTIQ+ Rights in the EU?, 19 aprile 2023	299
MONTALDO S., Le potenzialità delle petizioni al Parlamento europeo: riflessioni e proposte sul ruolo dell'Università, alla luce di un'iniziativa recentemente avviata presso l'Università di Torino, 31 marzo 2023	309
NENCINI L., Da <i>Lexitor</i> a <i>UniCredit</i> passando per la sent. n. 263/2022: un corto circuito giurisprudenziale?, 19 aprile 2023	321
PARISI N., Come l'Unione potrebbe proteggere se stessa dalle condotte di corruzione. Qualche punto fermo a proposito del <i>Qatargate</i> , 7 gennaio 2023	329
PEROTTO G., La sentenza della Corte di giustizia nel caso <i>Fiat</i> : il divieto di aiuti di Stato e il limite dell'autonomia fiscale nazionale, 17 gennaio 2023	337
RAMAT M., The Commission Recommendation on procedural rights of persons held in pre-trial detention and on material detention conditions. A true step forward?, 7 febbraio 2023	347
ROSANÒ A., La riforma della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta in materia di attività condotte nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea, 12 gennaio 2023	359

RUGANI G., Gli ultimi sviluppi della saga sui trasferimenti di dati personali UE-USA: l' <i>Executive Order</i> firmato dal Presidente USA Biden il 7 ottobre 2022 e la proposta di decisione di adeguatezza presentata dalla Commissione UE il 13 dicembre 2022, 19 gennaio 2023	373
SCOTT B., Horizon Europe: The Next Multiannual Framework Programme, 6 febbraio 2023	383

“FRANCOVICH AMBIENTALE”? SARÀ PER UN’ALTRA VOLTA.
CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Patrizia De Pasquale*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I fatti all’origine della controversia. – 3. La sentenza.
– 4. Le conclusioni dell’avvocato generale. – 5. Osservazioni finali.

1. *Premessa*

I valori limite per la qualità dell’aria, imposti dall’Unione europea dalle direttive 80/779/CEE, 85/203/CEE, 96/62/CE, 1999/30/CE e 2008/50/CE, non sono preordinati a conferire diritti individuali ai singoli né attribuiscono loro un diritto al risarcimento, nei confronti di uno Stato membro, per eventuali danni alla salute causati dal loro superamento.

In estrema sintesi, questa è la conclusione a cui giunge la Corte di giustizia con la sentenza *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre* (22 dicembre 2022, causa C-61/21, Responsabilité de l’État pour la pollution de l’air), la cui importanza va, però, ricercata al di là del mero assunto che, letto anche soltanto frettolosamente, genera delusione e sconcerto. In realtà la pronuncia non soltanto non soddisfa le aspettative di chi aveva letto le conclusioni dell’avv. gen. Kokott (5 maggio 2022), ma soprattutto appare poco coerente, giacché il suo epilogo si discosta dalle premesse di più ampio respiro. Precisamente, il grande rigore che la Corte pone sul rispetto degli obiettivi di cui alle direttive a tutela della qualità dell’aria sembra dissolversi con riguardo agli strumenti di *enforcement* a favore dei singoli, in particolare, alle azioni di risarcimento dei danni per responsabilità derivanti dal loro inadempimento.

Nondimeno, essa va segnalata, innanzitutto, perché oggetto di violazione sono le disposizioni di una direttiva (anzi di più direttive) che, come noto, è un atto, in generale, privo di efficacia diretta, per cui gli interessati non possono far valere i loro diritti nei confronti dello Stato davanti ai giudici nazionali, in assenza di provvedimenti di attuazione. Così, sulla scia

* Professore ordinario in diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II – 4 gennaio 2023.

della sentenza *Francovich* (19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90) e della giurisprudenza successiva, la Corte avrebbe dovuto condurre un attento *screening* delle disposizioni rilevanti nella fattispecie, al fine di verificare la sussistenza delle tre classiche condizioni della responsabilità per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione imputabili allo Stato. Vale a dire essa avrebbe dovuto prendere in esame i requisiti in presenza dei quali la direttiva violata: *i*) abbia lo scopo di conferire diritti ai singoli, *ii*) sia sufficientemente qualificata, *iii*) sussista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Ma, come si dirà, il giudice dell'Unione si è fermato alla verifica del primo requisito, ancorché sia il terzo quello che da sempre genera più problemi.

Altro aspetto significativo della pronuncia risiede nella conferma dell'impegno che da anni l'Unione riserva all'ambiente e, in tale ottica, essa rappresenta un ulteriore tassello tra le molteplici azioni intraprese per garantirne un livello elevato di tutela (in dottrina, di recente, F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, p. 777 ss.; M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 92 ss.).

Last but not least, essa convalida il binomio ambiente-salute, ribadendo che, quantunque non di rado sia stata accordata prevalenza all'uno o all'altro elemento, il loro legame è comunque inscindibile. Purtuttavia, come detto, la Corte non si spinge oltre ed evita di affermare che lo Stato membro è tenuto a risarcire i danni alla salute derivanti ai singoli per violazione dei valori limite e per la mancata definizione di piani per la qualità dell'aria in caso di loro superamento (in generale, C. OSIMANI, *Il danno ambientale: l'interazione tra il danno ambientale e la tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2021, p. 319 ss.; L. BUSATTA, *Le politiche europee per la qualità dell'aria e le sfide di un concetto polisemico di salute*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018, p. 501 ss.)

2. I fatti all'origine della controversia

Prima di passare ad esaminare la sentenza, è utile ricordare brevemente i fatti alla sua origine. La *querelle* vede protagonista un abitante dell'agglomerato di Parigi che ha lamentato danni alla sua salute determinati dall'inquinamento atmosferico ed ha chiesto allo Stato francese un risarcimento pari a 21 milioni di euro. In particolare, la responsabilità dello

Stato francese è stata ravvisata nel non aver garantito il rispetto dei valori limite di sostanze inquinanti dell’aria. In realtà, già con la sentenza del 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione c. Francia* (Dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d’azote), il giudice dell’Unione aveva constatato il superamento, in maniera sistematica e persistente, del valore limite orario fissato per il biossido di azoto nell’agglomerato di Parigi e, di conseguenza, aveva ritenuto che la Repubblica francese fosse venuta meno, da tale data, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell’articolo 13, par. 1, della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, in combinato disposto con l’allegato XI alla suddetta direttiva, e ciò dall’entrata in vigore dei limiti nel 2010 (per un commento, 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*, n. 4, 2019, p. 777 ss.).

Inoltre, con sentenza del 28 aprile 2022, causa C-286/21, *Commissione c. Francia* (Valeurs limites - PM10), la Corte aveva reiterato il suo giudizio nei confronti del medesimo governo, per il superamento del valore limite di PM 10 (materiale particolato), precisando che il governo francese aveva altresì violato l’art. 23, par. 1, co. 2, della direttiva 2008/50, nonché l’allegato XV della stessa, in quanto non aveva garantito che i piani per la qualità dell’aria contenessero misure adeguate a circoscrivere, in un periodo breve, il superamento di tale soglia (sulla sentenza, v. M. MOLINER-DUBOST, *Condamnation de la France pour non-respect de la directive “air pur pour l’Europe” concernant les particules PM10*, in *Revue juridique de l’environnement*, n. 3, 2022, p. 647 ss.).

Ad aggravare la posizione della Francia è sopraggiunto poi il Consiglio di Stato che ha accertato un continuato superamento dei valori di biossido per Parigi fino al 2020, nonché un superamento dei valori limite per il PM10, per gli anni fino al 2018 e al 2019.

Investita della questione, dopo che il Tribunal administratif de Cergy-Pontoise aveva respinto la domanda di risarcimento, la Corte amministrativa d’appello di Versailles ha sottoposto alla Corte di giustizia due quesiti pregiudiziali diretti a precisare la portata dell’art. 13, par. 1, e dell’art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50, al fine di riconoscere ai singoli un diritto al risarcimento di danni alla salute in caso di violazione sufficientemente qualificata, da parte di uno Stato membro, degli obblighi risultanti da tali disposizioni. E, nell’ipotesi in cui tali disposizioni fossero effettivamente ido-

nee a far sorgere tale diritto, a quali condizioni sia subordinato il suo riconoscimento, “per quanto riguarda in particolare il momento in cui si deve ritenere avvenuto l’inadempimento imputabile allo Stato membro di cui trattasi”.

3. *La sentenza*

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte, che si discosta sostanzialmente da quello seguito dall’avvocato generale, parte da quanto affermato nella sua precedente giurisprudenza, ricordando che la “responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell’Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei trattati sui quali quest’ultima è fondata” (*ex multis*, sentenza della Corte del 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, punto 42).

Su tale premessa, la Corte esamina i presupposti per l’esperibilità dell’azione risarcitoria nella fattispecie ad essa sottoposta, in quanto – come noto – la responsabilità degli Stati non discende automaticamente dall’illegittimità del loro operato (in tal senso, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell’Unione*, Milano, 2012, p. 89).

In particolare, essa si sofferma sulla prima condizione della risarcibilità che, come detto, consiste nella verifica dell’attribuzione, da parte della norma violata, di diritti ai singoli. A tal riguardo, il giudice dell’Unione ribadisce che tale condizione sussiste sia qualora le disposizioni del diritto dell’Unione espressamente attribuiscono diritti, sia in relazione ad obblighi positivi o negativi imposti in maniera ben definita ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni dell’Unione. E, rammenta pure, che il diritto di ottenere un risarcimento – in caso di violazione di obblighi derivanti dall’appartenenza all’UE – garantisce la piena efficacia delle norme, a prescindere dal fatto che esse abbiano o meno effetto diretto (sentenza *Franovich e a.*, cit., punti 33 e 34).

Prendendo poi in considerazione la direttiva 2008/50, ma altresì le direttive 96/62, 1999/30 80/779 e 85/203 che, nelle more del recepimento della prima hanno disciplinato la qualità dell’aria ambiente, stabilisce che le relative norme sono sufficientemente chiare e incondizionate da individuare con precisione il contenuto dell’obbligo, in capo agli Stati, di rispettare i valori limite a decorrere dalla data di recepimento (1° gennaio 2010) e, qualora tali standard siano superati, di prevedere misure appropriate per rimediare, in particolare con l’adozione di piani per la qualità dell’aria.

Inoltre, richiamando la sentenza *Janecek* (sentenza del 25 luglio 2008, causa C-237/07), aggiunge che le misure per il miglioramento della qualità dell’aria contenute nella direttiva 96/62 imponevano sì agli Stati membri di individuare le zone e gli agglomerati, in cui i livelli di uno o più inquinanti superavano le soglie oltre il margine espressamente fissato, ma soprattutto 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.

Nondimeno, la Corte – forse temendo di aprire un varco troppo ampio a ricorsi di egual tenore – frena e trae conclusioni poco coerenti con le osservazioni fin qui svolte. Specificatamente, essa rileva che, come affermato dagli art. 1 delle direttive in questione, i suddetti obblighi perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell’ambiente nel suo complesso. E, dunque, tali disposizioni non contengono alcuna attribuzione esplicita di diritti individuali e non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti diritti la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni loro cagionati. Ne consegue, essa afferma, che la prima delle tre condizioni non è soddisfatta e che i singoli potranno agire dinanzi ai giudici nazionali per ottenere la predisposizione di un piano d’azione, nell’ipotesi in cui siano raggiunte le soglie di allarme per la qualità dell’aria; e che in tale sede potranno altresì essere imposte ingiunzioni accompagnate da penalità, in modo da garantire il rispetto, da parte dello Stato, degli obblighi derivanti dalle direttive in parola.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene di non dover procedere oltre e, dunque, di non dover verificare la sussistenza delle altre condizioni né di dover rispondere al secondo quesito.

4. *Le conclusioni dell’avvocato generale*

In realtà, molto più puntuali e “coraggiose” erano sembrate le conclusioni dell’avvocato generale Kokott (5 maggio 2022), la cui notazione più significativa riguardava lo stretto legame tra tutela dell’ambiente e tutela della salute, utilizzata per affermare che gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti e che il superamento dei valori limite, mettendo in pericolo la salute (fino ad arrivare alla mortalità precoce), attribuisce sia pure implicitamente un diritto di natura personale e individuale che lo Stato ha la responsabilità di tutelare. Ma soprattutto

era apparso importante che, in tale ottica, l'avvocato generale circoscrivesse i soggetti legittimati ad agire, precisando che la qualità dell'aria va sì tutelata in generale, ma problemi specifici sorgono con riferimento a luoghi ben definiti ed a categorie identificabili di persone, di frequente, con *status* socio-economico basso (cfr. anche EEA, *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, EEA Report No 22/2018, pp. 19-22). Pertanto, il danno causato alla salute non dovrebbe essere classificato come diffuso e, quindi, non risarcibile, in quanto la cerchia delle persone che potrebbero vedere accolta una richiesta di risarcimento dei danni non è così ampia da riguardare la totalità degli abitanti.

Con riferimento specifico alla responsabilità dello Stato per i danni alla salute causati dalla violazione delle norme relative alla qualità dell'aria ambiente, l'avvocato generale aveva poi introdotto taluni chiarimenti di rilievo. Infatti, aveva ricordato che, in base al principio chi inquina paga, i costi dovrebbero essere sopportati in via prioritaria da chi materialmente reca danni all'aria, ma ciò non esonera lo Stato dal farsi carico della propria responsabilità in tutte le ipotesi in cui autorizza o non impedisce l'inquinamento atmosferico in violazione del diritto dell'Unione. Aveva altresì precisato che tale responsabilità non è legata esclusivamente alla tutela degli interessi finanziari, giacché la piena efficacia del diritto dell'Unione e l'effettiva tutela dei diritti che i singoli ne derivano sarebbero messe a repentaglio se questi non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti fossero lesi da una violazione di tale diritto.

Per tali motivi, l'avvocato generale Kokott aveva suggerito di ritenere che gli obblighi derivanti dalle direttive in parola 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 sulla qualità dell'aria e di mancata elaborazione di piani diretti a ridurre (anche temporalmente) i conseguenti pericoli.

Peraltro, venendo alla seconda condizione, l'avvocato generale aveva chiarito che l'esistenza di una violazione qualificata delle norme relative alla protezione della qualità dell'aria ambiente è imprescindibile per accertare la responsabilità dello Stato. Ed aveva ricordato che tale condizione è ben precisata in una giurisprudenza consolidata, alla luce della quale "fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, vanno sottolineati il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario

della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l’inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un’istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all’omissione, all’adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario” (sentenze della Corte del 5 marzo 1996, cause C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, punto 56, e del 29 luglio 2019, causa C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe*, punto 42).

Nella fattispecie, aveva ritenuto la violazione qualificata per sua stessa natura, dal momento che l’obbligo di rispettare i limiti è chiaro e non lascia alcun margine discrezionale agli Stati membri. Ed altrettanto chiaro ed incondizionato è l’obbligo di elaborare piani di azione, come ribadito dalla sentenza *Janecek*. Inoltre, aveva osservato che tale qualificazione riguarda qualsiasi periodo contrassegnato da un superamento delle soglie e dall’assenza di un adeguato piano di miglioramento.

Infine, venendo alla terza condizione (la più complessa) che impone di determinare l’esatto livello probatorio e di verificare che il danno derivi in modo sufficientemente diretto dalla violazione del diritto dell’Unione da parte dello Stato membro, rispettando i principi di equivalenza e di effettività, l’avvocato generale aveva affermato che il nesso eziologico tra la violazione qualificata delle norme in materia di qualità dell’aria e i danni concreti alla salute deve essere provato dall’interessato, sulla base di accurate perizie mediche. Nello specifico, egli sarebbe tenuto a dimostrare: *i*) di avere soggiornato per un periodo sufficientemente lungo in un ambiente in cui i valori limite del diritto dell’Unione per la qualità dell’aria ambiente sono stati violati in misura rilevante; *ii*) un collegamento tra il danno e l’inquinamento atmosferico; *iii*) l’esistenza di un nesso di causalità diretto tra il soggiorno in un luogo in cui un valore limite per la qualità dell’aria ambiente è stato violato in maniera grave e il danno lamentato.

5. Osservazioni finali

A bene vedere, dunque, lungi dal diventare una sentenza-pilota rispetto all’esperibilità di azioni risarcitorie dei singoli per violazioni del diritto ambientale UE imputabili agli Stati membri, quella in esame verrà ricordata come un’ulteriore occasione perduta per riconoscere un diritto (autonomo) all’aria pulita da parte dei singoli. Il diritto alla salute avrebbe potuto essere declinato, anche a livello dell’Unione europea, come diritto

all'ambiente salubre, la cui protezione sarebbe assimilata a quella propria dei diritti fondamentali e inviolabili della persona umana e che, più precisamente, si concretizzerebbe nell'osservanza di uno standard di diligenza, portando ad internalizzare in maniera ottimale l'esternalità negativa dovuta all'inquinamento (sul tema, si vedano le considerazioni di G. MARCATAJO, *La tutela dell'ambiente come diritto della persona*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2021, p. 611 ss.). Al contempo, la sua violazione comporterebbe il sorgere di responsabilità civile, in capo allo Stato membro, laddove fosse dimostrato un nesso di causalità tra il danno alla salute e l'azione o l'omissione nel rispetto della normativa europea a tutela dell'ambiente.

In tale prospettiva si è mossa la Corte EDU che, a seguito del ricorso di decine di cittadini italiani, ha dichiarato la responsabilità dell'Italia per non aver adottato le misure amministrative e legali necessarie alla bonifica di una determinata area e per non aver fornito ai singoli un efficace rimedio interno, così violando gli artt. 8 e 13 della CEDU (sentenza del 24 gennaio 2019, ricc. nn. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e a. c. Italia*). Invero, in linea con una prospettiva antropocentrica e con una giurisprudenza consolidata in materia di danni ambientali derivanti da attività pericolose, la Corte di Strasburgo ha accertato la permanenza di una situazione di inquinamento ambientale atta a mettere in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, di quella della popolazione residente nella zona. Va, però, notato, che essa è riuscita a tutelare il diritto all'ambiente salubre, non in quanto tale, ma quale strumento di protezione di altri diritti umani individuali, come il diritto alla vita privata e familiare (art. 8). Ed ha pure stabilito che ad essa non spetta il compito di individuare le misure che lo Stato avrebbe dovuto adottare per ridurre il livello di inquinamento, bensì di verificare se le autorità nazionali abbiano affrontato la questione con il giusto livello di diligenza e tenendo in considerazione l'insieme degli interessi rilevanti.

Nella sentenza in esame, invece, il giudice dell'Unione rimanda ancora una volta "l'appuntamento con la giustizia climatica", come era già successo, per altro verso, nel noto caso *Carvalho* (sentenza del 21 marzo 2021, causa C-565/19 P, per cui v. le note di F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, 2021, p. 2603 ss. e 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*, n. 1, 2022, p. 121 ss.).

La Corte si ferma cioè a metà del guado, confermando

un’impostazione piuttosto prudentiale, secondo cui la salvaguardia dell’ambiente sia da assicurare soltanto tramite rimedi di sistema (procedura di infrazione) e non impone un esplicito riconoscimento di un diritto, idoneo a far sorgere la responsabilità dello Stato membro a risarcire i danni ai singoli derivanti dalla sua violazione (sul ruolo della Corte a protezione dell’ambiente, v. F. JACOBS, *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 18, 2006, p. 185 ss.).

Quantunque le argomentazioni della Corte possano essere collocate nell’alveo della teoria che attribuisce ad ogni individuo la co-responsabilità della protezione dell’ecosistema, questa tesi non sembra sufficiente ad escludere che debba essere assicurata una tutela effettiva a chi ha subito danni alla salute per via di condotte anti-ambientali che lo Stato non è stato in grado di fronteggiare. Di talché, la Corte avrebbe ben potuto riconoscere la risarcibilità del danno, salvo rimettere ai giudici nazionali la valutazione in concreto della sua effettiva sussistenza, soprattutto sotto il profilo del nesso causale.

D’altronde, se il mancato passo in avanti si fonda sul timore di un eccessivo allargamento delle maglie risarcitorie, esso è già sconfessato dall’enorme difficoltà dei singoli di provare il nesso eziologico tra l’inquinamento ambientale e il danno alla persona; profilo che la Corte, invece, non ha neppure sfiorato. Infatti, in situazioni di tal guisa, il vero problema è rappresentato proprio dalla necessità di dimostrare che patologie con prognosi infausta siano strettamente correlate, sotto il profilo causale, all’inquinamento oppure ad un disastro ambientale prodotto da attività antropica.

La complessità della ricostruzione dei nessi eziologici, in considerazione sia della diffusione su vasta scala dei fattori di rischio sia del carattere latente e multifattoriale delle patologie che da essi derivano è comunque, da tempo, oggetto di approfondite analisi scientifiche ed oramai sono incontestabili i dati relativi all’impatto che le aggressioni all’ambiente producono sulla salute umana, ampiamente dimostrati da numerose prove fattuali (ad es., v. il report dell’OMS “Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease”, 2016, p. 15, che classifica l’inquinamento atmosferico come il principale rischio ambientale per la salute in Europa); ma è pur vero che si tratta di prove particolarmente complesse nell’ipotesi di danni riflessi, sia per la molteplicità di cause concorrenti o alternative che possono cagionarli, sia per gli effetti che potrebbero non essere immediati, sia per l’impossibilità di circostanziare il danno asse-

ritamente subito. Difficoltà che trovano conferma nel fatto che, ad oggi, il giudice amministrativo francese (dinanzi al quale sono state sottoposte talune questioni significative e di elevato impatto mediatico) ha respinto tutte le domande di risarcimento presentate da persone fisiche, in quanto non dimostravano l'esistenza di un nesso causale diretto e certo tra il superamento dei valori limite per le sostanze inquinanti l'atmosfera e le patologie (prevalentemente respiratorie) sofferte (cfr. M. B. GALANTUCCI, *Il caso L'Affaire du siècle: lotta al cambiamento climatico e obblighi dello Stato. Considerazioni sulle possibili ricadute in termini di obblighi di protezione internazionale dei movimenti transnazionali di giustizia ambientale*, in *Osservatorio SIOI – Osorin*, 14 ottobre 2021, spec. p. 7).

Dalla sentenza in esame esce in ogni caso rafforzato il ruolo del giudice nazionale, giudice “naturale” per le azioni risarcitorie. Ad esso spetterà continuare ad adottare “ogni rimedio necessario affinché gli Stati membri si conformino alle disposizioni procedurali (es. regole sui punti di campionamento ovvero sul contenuto dei piani della qualità dell'aria) e sostanziali (es. limiti di concentrazione degli inquinanti) della Direttiva” (L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell'aria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, p. 871).

Ma soprattutto sarà suo compito evitare che l'esperibilità di azioni risarcitorie promosse da singoli si trasformi in un percorso ad ostacoli, operando, come è stato osservato, “in modo non diverso da quanto normalmente avviene l'accertamento di eventuali patologie nei luoghi di lavoro” (F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, V, sezione “Atti Convegni AISDUE”, n. 1, 2023, p. 27). Ad esempio, introducendo una presunzione relativa in forza della 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” (conclusioni Kokott, cit., punti 138 e 139).

Infine, va osservato che l'unica vera via per proteggere davvero la persona umana resta quella di “prevenire” la lesione dei suoi diritti fondamentali, a partire dal diritto alla salute e, quindi, ad un ambiente salubre. Prevenzione che deve essere garantita, innanzitutto, da una regolamentazione efficace e da un'attività di monitoraggio e di controllo *ex ante* concrete e coordinate (cfr. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, spec. p. 133 ss.). E che, ad oggi, ancora manca.