

La questione controversa della tutela risarcitoria in materia ambientale

Prof. Francesco Cherubini
RELATORE

Sara Spinelli – Matr. 102492
CANDIDATO

*L'Unione europea è come un
ingegnere meccanico che
progetta una macchina, della
quale i legislatori sono i
piloti. Sono loro, dunque, a
valutarne le prestazioni¹.*

¹ FRANCESCO CHERUBINI, lezione su “Il rinvio pregiudiziale”, Università LUISS Guido Carli, 2023.

INDICE

INTRODUZIONE.....	2
1. QUADRO GIURIDICO IN MATERIA DI PROTEZIONE DELL'ARIA	5
1.1 LINEE GUIDA GLOBALI DELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ ("OMS") SULLA QUALITÀ DELL'ARIA PER L'EUROPA	5
1.1.1 Linee guida OMS sull'aria <i>indoor</i> ("IAQ").....	7
1.2 LE DIRETTIVE EUROPEE SULLA QUALITÀ DELL'ARIA.....	7
1.2.1 Excursus storico: dalla direttiva 80/779/CEE del 1980 alla direttiva 2008/50 8	
1.2.2 Il caso della Repubblica di Polonia.....	13
1.3 STRUMENTI VOLTI ALLA TUTELA DEGLI INDIVIDUI IN MATERIA AMBIENTALE ..	14
1.3.1 La direttiva 2003/4/CE.....	14
2. CAUSA C-61/21 DEL 22 DICEMBRE 2022.....	17
2.1 FATTI E DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE	17
2.2 CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT.....	19
2.3 LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA	21
3. RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLA SENTENZA C-61/21	24
3.1 UN 'CAMBIO DI ROTTA' RISPETTO ALLA GIURISPRUDENZA PREGRESSA DELLA CORTE IN MATERIA AMBIENTALE.....	24
3.2 LE RICADUTE SUL <i>PRIVATE ENFORCEMENT</i>	26
3.3 UNA NUOVA DIRETTIVA SULLA QUALITÀ DELL'ARIA	27
CONCLUSIONI	30
BIBLIOGRAFIA	32
ABSTRACT.....	34
RINGRAZIAMENTI.....	35

INTRODUZIONE

La base giuridica su cui si fonda l'azione dell'Unione europea ("UE") sulla qualità dell'aria e, più in generale, in materia di ambiente, è costituita dagli articoli 191 e 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"). Questi articoli permettono all'UE di agire al fine di perseguire:

- [la] salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- [la] protezione della salute umana,
- [l'] utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- [la] promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici².

L'articolo 192, in parallelo, afferma che il Parlamento europeo e il Consiglio decidono le misure da adottare al fine di portare a compimento gli obiettivi previsti dall'articolo 191, appena citati³.

La battaglia contro l'inquinamento atmosferico viene intrapresa dall'UE in quanto esso è la causa della comparsa o dell'aggravamento di molteplici malattie, in primo luogo quelle cardiache e respiratorie, le quali, stando ai dati dell'Agenzia Europea per l'Ambiente ("EEA"), comportano, nella maggior parte dei casi, delle morti premature. Il rapporto dell'EEA, pubblicato del 2022⁴ nella sua apposita banca dati, fa riferimento a dati inerenti all'anno 2020, i quali si concentrano proprio sul numero di morti premature dovute all'esposizione a ozono ("O₃"), biossido di azoto ("NO₂") e particolato atmosferico ("PM") presenti nell'aria ambiente in ciascuno Stato membro. Uno degli obiettivi del "Piano d'azione a inquinamento zero", riguarda la riduzione del numero delle morti premature del 55%, rispetto all'anno 2005, entro il 2030⁵: questo piano simboleggia uno dei tre "pilastri"⁶ del Green Deal europeo⁷, adottato dalla Commissione nel dicembre 2019, e concerne la risoluzione delle carenze strutturali e sistemiche, quali la mancanza di misure adeguate a garantire il rispetto degli standard di qualità dell'aria per i principali inquinanti atmosferici⁸, così come la mancanza di un sistema di raccolta efficace e di trattamento delle acque reflue urbane. Inoltre, si vuole cercare di limitare la violazione degli obblighi di pianificazione e delle misure relative al rumore e all'inquinamento da nitrati e, infine, l'inosservanza delle norme riguardanti l'acqua potabile e il funzionamento degli impianti

² Art. 191 par. 1, TFUE.

³ Art. 192 par. 1, TFUE.

⁴ Report of the European Environment Agency, del 24 novembre 2022, 05/2022, *Air quality in Europe 2022*.

⁵ Comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2021) 400 final, *Un percorso verso un pianeta più sano per tutti. Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo"*.

⁶ MUNARI (2023: 6 ss.).

⁷ Gli altri due sono economia circolare e biodiversità.

⁸ Quali il PM₁₀, il PM_{2,5} e il NO₂.

industriali⁹. Tutto ciò va a costituire il c.d. *public enforcement*¹⁰, a carico degli Stati membri, per cui la Commissione può attivare procedure di infrazione in materia ambientale, al fine di garantire che tutti gli Stati membri provvedano all'osservanza degli obblighi derivanti dal diritto ambientale dell'Unione. Nel corso di questa Tesi, si passerà alla rassegna sia degli strumenti che rientrano nel *public enforcement*, sia di quelli presenti nella sfera del *private enforcement*, per analizzare quanto 'margine di manovra' viene concesso agli individui qualora essi vengano lesi dalla mancata applicazione delle disposizioni contenute nelle direttive europee sulla qualità dell'aria.

Dette direttive sono ispirate alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, la quale pubblica periodicamente delle linee guida sugli standard per gli agenti inquinanti presenti nell'aria ambiente, con relativi valori limite per ciascuno di essi; essendo delle raccomandazioni, queste linee guida non sono giuridicamente vincolanti, ma lo diventano dal momento in cui entrano a far parte di una direttiva europea, alla quale gli Stati membri devono obbligatoriamente dare attuazione. Come emergerà dal primo capitolo, si andrà a vedere nello specifico in cosa consistono dette linee guida, quali sono i valori limite per gli inquinanti, sia per quanto riguarda gli ambienti esterni sia quelli interni, e con quale criterio vengono selezionati.

In secondo luogo, si procederà ad un *excursus* storico delle direttive europee in materia di qualità dell'aria ambiente, dalla prima risalente all'anno 1980, alla direttiva 2008/50, sulla quale verterà tutta la questione pregiudiziale del secondo capitolo. Suddette direttive, stabiliscono, oltre ai valori limite per gli agenti inquinanti, i margini di tolleranza concessi agli Stati membri per allinearsi ai valori stabiliti, qualora non vengano rispettate le tempistiche indicate dalle direttive, e i relativi piani per la qualità dell'aria da predisporre in maniera obbligatoria indirizzati a porre fine agli eventuali superamenti. In questi casi, la mancata predisposizione dei piani o il mancato rispetto dei criteri secondo cui questi piani devono essere formulati, porta uno Stato membro a una condanna per inadempimento da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, successiva alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione: si vedrà, in particolare, il caso della Repubblica di Polonia, dove si è verificato un superamento persistente dei valori limite stabiliti, senza che detto Stato membro assicurasse, nei piani per la qualità dell'aria, il più breve tempo possibile al riallineamento ai valori limite.

Il primo capitolo si concluderà con una panoramica sulla tutela degli individui in materia ambientale, sancita dalla Convenzione di Aarhus, i cui obblighi sono stati inseriti nella direttiva europea 2003/4/CE, la quale disciplina la modalità con cui il pubblico, nozione di cui si darà la definizione più avanti, deve essere informato riguardo alle iniziative delle autorità pubbliche in

⁹ MUNARI (2023: 6 ss.).

¹⁰ Con il termine *public enforcement* si intende l'applicazione del diritto ambientale dell'Unione esercitata dalle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri, per indurre questi ultimi all'osservanza di regole stabilite a livello europeo. Il *private enforcement*, invece, si riferisce agli strumenti disponibili in funzione della protezione ambientale nei confronti di individui o imprese.

materia ambientale, così come la possibilità di accedere alla giustizia nei casi stabiliti.

Successivamente, il secondo capitolo si apre con la causa C-61/21 del 22 dicembre 2022, ‘cuore pulsante’ della presente Tesi, della quale si vedranno *in primis* le questioni pregiudiziali che la hanno mossa e i motivi per cui si è adita la Corte di giustizia dell’Unione europea: in particolare, la *Cour administrative d’appel* di Versailles chiede se le disposizioni della direttiva 2008/50 vadano interpretate nel senso che esse attribuiscono dei veri e propri diritti ai singoli, la cui violazione possa far sorgere le condizioni per la responsabilità dello Stato membro e, quindi, prevedere la tutela risarcitoria per i soggetti lesi. La questione verrà chiarita prima dalle conclusioni dell’Avvocato generale Kokott, e poi dalla sentenza definitiva della Corte.

In ultima istanza, nel terzo capitolo si faranno delle riflessioni al margine della sentenza appena citata, andando a vedere se effettivamente la Corte è stata coerente con la sua giurisprudenza pregressa in materia ambientale: si passerà poi all’analisi delle ricadute future di suddetta sentenza, soprattutto per quanto concerne la questione del *private enforcement*. La presente Tesi si conclude con l’approfondimento sulle disposizioni della nuova direttiva sulla qualità dell’aria, approvata il 13 settembre 2023.

1. QUADRO GIURIDICO IN MATERIA DI PROTEZIONE DELL'ARIA

Il primo capitolo ha l'obiettivo di illustrare i motivi dietro l'esistenza di raccomandazioni precise e comuni per la protezione della qualità dell'aria, illustrando i valori guida di riferimento e come questi siano stati aggiornati nel corso del tempo.

Si inizierà dalle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità, in cui si analizzeranno gli strumenti previsti al raggiungimento degli obiettivi prefissati e il relativo comportamento degli Stati alla loro implementazione, in particolare, l'analisi si concentrerà sulle linee guida per l'Unione Europea, pubblicate per la prima volta nel 1987 e poi aggiornate nel 2000.

Dopo un quadro relativo all'ambiente esterno, si passerà ad analizzare l'esistenza di linee guida dedicate anche agli spazi interni, in cui si rilevano i limiti degli inquinanti che vi si respirano.

1.1 Linee guida globali dell'Organizzazione mondiale della sanità ("OMS") sulla qualità dell'aria per l'Europa

Una scarsa qualità dell'aria può mettere in serio pericolo la salute umana: l'esposizione all'inquinamento atmosferico, infatti, causa milioni di morti e la perdita di anni di vita ogni anno. Le malattie associate ad esso sono molteplici, tra cui quelle respiratorie e cardiovascolari.

Dal 1987 l'OMS pubblica periodicamente delle linee guida sulla qualità dell'aria al fine di aiutare i governi a prendere le necessarie misure, così da poter ridurre l'esposizione umana all'inquinamento atmosferico e ai suoi effetti negativi. Proprio in questo anno, l'Ufficio Regionale dell'OMS per l'Europa ha sviluppato il primo volume delle linee guida sulla qualità dell'aria per la Regione Europea, creando il quadro iniziale per stabilire le linee guida nei singoli Stati membri. Per prima cosa, si sono selezionati gli inquinanti da monitorare sulla base dei criteri suggeriti dal Gruppo Scientifico dell'OMS:

- a) severity and frequency of observed or suspected adverse effects on human health, where irreversible effects are of special concern;
- b) ubiquity and abundance of the agent in man's environment, with emphasis on air pollutants;
- c) environmental transformations or metabolic alterations, as these alterations may lead to the production of chemicals;
- d) persistence in the environment, particularly if the pollutants would resist environmental degradation and accumulate in humans, the environment or food chains;
- e) population exposed [...]¹¹.

Seguendo questi criteri, il gruppo di esperti ha formulato linee guida per la valutazione di ventotto inquinanti atmosferici sull'esposizione in ambienti esterni e interni: gli agenti presi in considerazione sono sia organici, come il

¹¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION (1987: 5 ss.).

benzene e il disolfuro di carbonio, che inorganici, ad esempio l'arsenico e l'amianto. Questi agenti inquinanti sono stati alla base del *planning meeting* nel 1984¹², svoltosi a Copenaghen, il quale aveva come obiettivo la stesura del progetto per l'adozione delle linee guida sulla qualità dell'aria da parte degli Stati membri: questo progetto si basava sulle più recenti conoscenze scientifiche, attraverso le quali si è arrivati ad una bozza finale che è stata poi inviata ai governi degli Stati membri della Regione e ad organizzazioni impegnate nella ricerca o nella gestione della qualità dell'aria.

Per diciannove inquinanti non cancerogeni, sono state fornite raccomandazioni in forma di valori guida utilizzando i concetti tossicologici del livello più basso/non osservato di effetti avversi e dei fattori di protezione¹³.

Inoltre, vengono forniti intervalli per particolato atmosferico, piombo, cadmio, anidride solforosa e ozono¹⁴.

Infine, agli inquinanti cancerogeni sono stati attribuiti sia valori guida numerici di riferimento, sia effetti cancerogeni stimati¹⁵.

Una seconda edizione negli anni 2000 delle linee guida sulla qualità dell'aria ha adoperato una revisione delle stesse, con l'annessione di sette ulteriori agenti inquinanti organici ai precedenti ventotto: butadiene, policlorobifenili e policlorodibenzodiossine/dibenzofurani, fibre vetrose di origine antropica, radon e fumo passivo di tabacco¹⁶.

Come nella prima edizione, le linee guida sono state presentate sottoforma di intervalli/livelli per gli inquinanti non cancerogeni¹⁷ e come fattori di rischio per i cancerogeni¹⁸.

L'elemento di novità in questa seconda edizione riguarda le linee guida relative al PM, presentate separatamente dal biossido di zolfo¹⁹.

Nel 2005 ci fu un aggiornamento delle linee guida globali sulla qualità dell'aria, successivo allo studio da parte di un gruppo di lavoro riunitosi a Bonn: l'analisi condotta riguardava principalmente i quattro agenti inquinanti più diffusi²⁰ di cui vennero forniti, per la prima volta, i valori guida numerici²¹. Riconoscendo che l'esposizione a questi inquinanti avviene sia in ambienti esterni che interni, i livelli delle linee guida dovevano essere applicati ad entrambi.

L'ultimo aggiornamento delle linee guida è relativo all'anno 2021, in cui si stabiliscono valori guida più stringenti, tutt'ora vigenti, per i principali inquinanti dell'aria, rispetto ai limiti stabiliti nel 2005: ad esempio, se nel 2005

¹² Ivi, p. 411.

¹³ Ivi, p. 24.

¹⁴ Ivi, p. 25.

¹⁵ Ivi, p. 27.

¹⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2000: 7 ss.).

¹⁷ Ivi, pp. 32-33.

¹⁸ Ivi, p. 37.

¹⁹ Ivi, p. 188.

²⁰ Ovvero: particolato atmosferico (PM10 e PM2.5), biossido di azoto, biossido di zolfo e ozono.

²¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2006: 174 ss.).

il livello annuale consentito per il PM_{2.5} era di 10µg/m³, nel 2021 si abbassa a 5µg/m³²².

1.1.1 Linee guida OMS sull'aria *indoor* ("IAQ")

Con l'aggiornamento delle linee guida globali dell'OMS del 2005, è stato dedicato un capitolo specifico alla qualità dell'aria negli spazi interni insieme ad un quadro per il futuro sviluppo delle stesse. La separazione dalla qualità dell'aria in ambienti esterni aveva la logica di implementare una gestione del rischio differente rispetto a quella utilizzata per l'inquinamento dell'aria esterna.

Nel 2009 viene pubblicato il primo volume della serie di linee guida per la qualità dell'aria interna, al fine di identificare e mitigare i rischi per la salute umana legati alla contaminazione biologica in tutti gli ambienti interni; le linee guida così presentate, includevano una valutazione completa delle prove sugli effetti avversi sulla salute associati all'umidità e agli agenti biologici, quali batteri, muffa e funghi. Le raccomandazioni relative a questi agenti sono state formulate come indicatori di rischio per la salute, come la persistenza dell'umidità o la presenza di muffe da monitorare nelle superfici interne²³.

Il secondo volume della serie, implementato nel 2010, propone delle misure generali per ridurre l'esposizione negli ambienti chiusi di benzene, monossido di carbonio, formaldeide, naftalene, biossido di azoto, idrocarburi policiclici aromatici, radon, tricloroetilene e tetracloroetilene²⁴. Queste misure prevedono il controllo delle fonti di emissione, la garanzia di un'adeguata ventilazione, l'utilizzo di materiali a basse emissioni e il passaggio a combustibili e tecnologie più sostenibili per la combustione interna.

Infine, nel 2014, sulla base delle precedenti linee guida del PM e del monossido di carbonio, questo ultimo volume della serie ha offerto raccomandazioni relative alla combustione di carburante domestico²⁵, scoraggiando l'uso di cherosene e carbone, enfatizzando sulla transizione a combustibili puliti, come il gas di petrolio liquefatto, e tecnologie più pulite. Inoltre, sono stati evidenziati i rischi legati all'utilizzo di combustibili tradizionali, come ustioni, avvelenamenti, incendi domestici e così via. Dunque, l'obiettivo è quello di utilizzare l'energia domestica nel modo più sostenibile possibile, al fine di massimizzare la salute umana.

1.2 Le direttive europee sulla qualità dell'aria

²² WORLD HEALTH ORGANIZATION (2021: xvii ss.).

²³ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2009: 93 ss.).

²⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2010: xxiii ss.).

²⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2014: 34 ss.).

In questa seconda parte del capitolo I, si andranno a ripercorrere le tappe storiche che sono andate a definire il contesto normativo entro cui si sono sviluppate e ha preso forma il contenuto delle varie direttive europee.

Si inizierà dalla direttiva 80/779/CEE del Consiglio, risalente al 15 luglio 1980, sui valori limite e valori guida di qualità atmosferica per l'anidride solforosa e per le particelle in sospensione.

Successivamente, venne pubblicata la direttiva 85/203/CEE del Consiglio, nel marzo 1985, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto. Undici anni più tardi, entrò in vigore la direttiva 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente: nel 1999, con la direttiva 1999/30/CE, vennero abrogate le precedenti direttive 80/779 e 85/203/CEE a decorrere dal luglio 2001.

Infine, la direttiva 2008/50 del Parlamento europeo e del Consiglio, ha abrogato le direttive 96/62/CE e 1999/30/CE, ed è stata oggetto del rinvio pregiudiziale da parte della *Cour administrative d'appel* di Versailles, nella causa C-61/21.

1.2.1 Excursus storico: dalla direttiva 80/779/CEE del 1980 alla direttiva 2008/50

Il 15 luglio 1980, il Consiglio adotta la direttiva 80/779/CEE, avente come oggetto la fissazione di valori limite, stabiliti nell'allegato I, e di valori guida, presenti nell'allegato II, di qualità atmosferica per l'anidride solforosa e per le particelle in sospensione nell'aria, al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana.

L'articolo 3 di tale direttiva prevede quanto segue:

1. Gli Stati membri adottano adeguate misure affinché, a partire dal 1° aprile 1983, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria non siano superiori ai valori limite riportati nell'allegato I, fatte salve le disposizioni riportate in espresso.

2. Qualora uno Stato membro ritenga che, malgrado le misure adottate, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria rischino di superare in talune zone, successivamente al 1° aprile 1983, i valori limite riportati nell'allegato I, ne informa la Commissione [delle Comunità europee] anteriormente al 1° ottobre 1982.

Esso comunica contemporaneamente alla Commissione i piani per migliorare progressivamente la qualità dell'aria in tali zone. Questi piani, elaborati sulla base di informazioni pertinenti sulla natura, l'origine e l'evoluzione dell'inquinamento, descrivono in particolare le misure già adottate o da adottare e le procedure espletate o da espletare da parte dello Stato membro. Tali misure e procedure devono avere l'effetto di rendere, in tali zone, le concentrazioni di anidride solforosa e di particelle in sospensione nell'aria pari o inferiori ai valori limite indicati nell'allegato I, al più presto o comunque anteriormente al 1° aprile 1993²⁶.

²⁶ Direttiva del Consiglio, del 15 luglio 1980, 80/779/CEE, *relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione*.

Una precisazione ulteriore riguardante la procedura che lo Stato membro interessato deve seguire in caso di superamento di valori limite dell'allegato I, viene fatta dai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 di tale direttiva:

1. A decorrere dall'entrata in vigore della presente direttiva, gli Stati membri comunicano alla Commissione, al più tardi 6 mesi dopo la fine (fissata al 31 marzo) del periodo annuo di riferimento, i casi in cui sono stati superati i valori limite riportati nell'allegato I e le concentrazioni rilevate.
2. Essi comunicano alla Commissione, non oltre un anno dopo la fine del periodo annuo di riferimento, anche i motivi di tali superamenti e i provvedimenti da essi adottati per evitare che si ripetano²⁷.

Il 7 marzo 1985, il Consiglio emette una nuova direttiva concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto. L'articolo 3 disponeva:

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché dal 1° luglio 1987 le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera, misurate conformemente all'allegato III, non siano superiori al valore limite indicato nell'allegato I.
2. Tuttavia, qualora a causa di circostanze particolari le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera rischino, nonostante le misure adottate, di superare in talune zone, successivamente al 1° luglio 1987, il valore limite indicato nell'allegato I, lo Stato membro interessato ne informa la Commissione anteriormente al 1° luglio 1987.
Esso comunica al più presto alla Commissione i piani per migliorare progressivamente la qualità dell'aria in tali zone. Questi piani, elaborati sulla base di informazioni pertinenti sulla natura, l'origine e l'evoluzione dell'inquinamento, descrivono in particolare le misure già adottate o da adottare e le procedure espletate o da espletare da parte dello Stato membro.
Tali misure e procedure devono tendere a rendere in tali zone le concentrazioni di biossido di azoto nell'atmosfera pari o inferiori al valore limite indicato nell'allegato I, nel più breve tempo possibile e comunque al più tardi il 1° gennaio 1994²⁸.

A seguire, i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7 affermano:

1. A decorrere dal 1° luglio 1987 gli Stati membri informano la Commissione, al più tardi sei mesi dopo la scadenza (fissata al 31 dicembre) del periodo annuo di riferimento, dei casi in cui il valore limite indicato nell'allegato I è stato superato dalle concentrazioni rilevate.
2. Gli Stati membri comunicano altresì alla Commissione, al più tardi un anno dopo la fine del periodo annuo di riferimento, le cause di tali superamenti nonché i provvedimenti presi per farvi fronte²⁹.

La direttiva 96/62/CE, del 27 settembre 1997, riguarda la valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente: l'articolo 4, intitolato "Determinazione dei valori limite e delle soglie di allarme per l'aria ambiente", ai paragrafi 1 e 5 dispone quanto segue: "la Commissione trasmette

²⁷ Ivi, art. 7 parr. 1 e 2.

²⁸ Direttiva 85/203/CEE, art. 3.

²⁹ Ivi, art. 7 parr. 1 e 2.

al Consiglio [dell'Unione europea] le proposte relative alla fissazione dei valori limite, e in modo adeguato, delle soglie di allarme [...]. A norma del trattato, il Consiglio adotta la normativa di cui al paragrafo 1"³⁰. In aggiunta, l'articolo 7 sul "Miglioramento della qualità dell'aria ambiente [-] Requisiti generali" recitava:

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite.
2. Qualunque misura presa per raggiungere gli scopi della presente direttiva deve:
 - a) prendere in considerazione una strategia integrata a difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo;
 - b) non contravvenire alla legislazione comunitaria in materia di salvaguardia della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.
 - c) non avere effetti nocivi e significanti sull'ambiente degli Stati membri.
3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite³¹.

Ai sensi dell'articolo 8 della direttiva in questione, intitolato "Misure applicabili nelle zone in cui i livelli superano il valore limite":

1. Gli Stati membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superano i valori limite oltre il margine di superamento.
[...]
2. Gli Stati membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti sono compresi tra il valore limite e il valore limite aumentato del margine di superamento.
3. Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure atte a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma che consenta di raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito.
Tale piano o programma, da rendere pubblico, deve riportare almeno le informazioni contenute nell'allegato IV³².
4. Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1 in cui il livello di più inquinanti supera i valori limite, gli Stati membri predispongono un piano integrato che interessi tutti gli inquinanti in questione.
5. La Commissione verifica periodicamente l'attuazione dei piani o dei programmi notificati ai sensi del paragrafo 3, esaminando i progressi compiuti e le prospettive in materia di inquinamento atmosferico.
6. Allorché il livello di un inquinante è superiore o rischia di essere superiore al valore limite aumentato del margine di superamento o, se del caso, alla soglia di allarme, in seguito ad un inquinamento significativo avente come origine un

³⁰ Direttiva 96/62/CE, art. 4.

³¹ Ivi, art. 7.

³² Riguardante le informazioni da includere nei programmi locali, regionali o nazionali di miglioramento della qualità dell'aria ambiente.

altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano allo scopo di ovviare alla situazione. La Commissione può assistere a tali consultazioni³³.

L'abrogazione delle direttive 80/779 e 85/203/CEE, salvo eccezioni³⁴, venne adoperata dalla direttiva 1999/30/CE 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. L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato "Biossido di azoto e ossidi di azoto" così disponeva al paragrafo 1:

[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di biossido di azoto e, ove possibile, degli ossidi di azoto nell'aria, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato II, a decorrere dalle date ivi indicate. I margini di tolleranza indicati nella sezione I dell'allegato II si applicano a norma dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE³⁵.

L'articolo 5 della stessa direttiva, intitolato "Particelle", al paragrafo 1 prevedeva, invece, quanto segue:

[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM₁₀ nell'aria ambiente, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III a decorrere dalle date ivi indicate. I margini di tolleranza indicati nella sezione I dell'allegato III si applicano a norma dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE. [...]³⁶.

Infine, nel 2008 viene adottata dal Consiglio la direttiva 2008/50 che va ad abrogare le direttive 96/62/CE e 1999/30/CE, salvo alcune disposizioni³⁷. All'inizio del testo, si riportano le motivazioni e gli obiettivi sottesi a tale direttiva:

[a]i 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 sanità³⁸.

Ancora, nell'articolo 1:

[l]a presente direttiva istituisce misure volte a:
[...]

³³ Direttiva 96/62/CE, art. 8.

³⁴ Contenute nella direttiva 1999/30/CE, art. 9.

³⁵ Direttiva 96/62/CE, art. 4.

³⁶ Ivi, art. 5 par. 1.

³⁷ Si veda direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 2008/50/CE, art. 31.

³⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 206, del 29 agosto 2006.

2. valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;
 3. ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie;
- [...] ³⁹.

L'articolo 13, rubricato "Valori limite e soglie di allarme ai fini della protezione della salute umana", al paragrafo 1, stabilisce:

[g]li 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 XI⁴⁰.

[...].

I margini di tolleranza fissati nell'allegato XI si applicano a norma dell'articolo 22, paragrafo 3 e dell'articolo 23, paragrafo 1⁴¹.

L'articolo 22, appunto, disciplina il caso in cui in una determinata zona o agglomerato non sia possibile rispettare i valori limite espressi nell'allegato XI, per quanto riguarda i valori di azoto o benzene, oppure PM₁₀:

1. Se in una determinata zona o agglomerato non è possibile raggiungere i valori limite fissati per il biossido di azoto o il benzene entro i termini di cui l'allegato XI, uno Stato membro può prorogare tale termine di cinque anni al massimo per la zona o l'agglomerato in questione, a condizione che sia predisposto un piano per la qualità dell'aria a norma dell'articolo 23 [...].
 2. Se in una determinata zona o agglomerato non è possibile conformarsi ai valori limite per il PM₁₀ [...], uno Stato membro non è soggetto all'obbligo di applicare tali valori limite fino all'11 giugno 2011 purché siano rispettate le condizioni di cui al paragrafo 1 e purché lo Stato membro dimostri che sono state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale e locale per rispettare le scadenze.
- [...] ⁴².

L'articolo 23 è intitolato "Piani per la qualità dell'aria", e afferma:

[i]n 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 [...].

[...] Detti piani sono comunicati alla Commissione senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento.

[...] ⁴³.

³⁹ Direttiva 2008/50/CE, art. 1.

⁴⁰ Il quale stabilisce i valori limite per la protezione della salute umana.

⁴¹ Direttiva 2008/50/CE, art. 13 par. 1.

⁴² Ivi, art. 22.

⁴³ Ivi, art. 23.

L'allegato XI, lettera B, di tale direttiva illustra i valori limite in corrispondenza degli inquinanti sopra citati⁴⁴.

1.2.2 Il caso della Repubblica di Polonia

In una sentenza del 2018⁴⁵, la Corte di giustizia dell'UE ha condannato la Repubblica di Polonia per aver superato i valori limite riguardanti il PM₁₀, contenuti nella direttiva 2008/50, in "modo generale e costante".

Il ricorso per inadempimento di tale Stato membro, dinanzi alla Corte di giustizia, è stato proposto dalla Commissione, la quale ha constatato che nelle relazioni annuali sulla qualità dell'aria presentate dalla Polonia, nello specifico dal 2007 al 2015 compreso, i dati superassero sia i "limiti giornalieri, applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente" in 35 zone, sia gli annuali "limiti applicabili a tali concentrazioni"⁴⁶ in 9 zone. Di conseguenza, la Corte dichiara che detto superamento dei limiti è di per sé sufficiente per constatare un inadempimento.

Per quanto concerne i piani per la qualità dell'aria adottati dalla Polonia, da predisporre in caso di superamento dei valori limite di PM₁₀ come previsto dalla direttiva⁴⁷, hanno stabilito i termini previsti per il loro raggiungimento tra il 2020 e il 2024 in funzione delle diverse zone. Ciò significa che, visto che l'obbligo di predisposizione di tali piani grava sulla Polonia dall'11 giugno 2010, il tempo di raggiungimento dei limiti previsto è di un periodo di tempo che va dai 10 ai 14 anni, a decorrere dalla data in cui tali superamenti sono stati constatati⁴⁸. In sua difesa, la Polonia dichiara che i termini stabiliti "sono pienamente adeguati all'ampiezza delle trasformazioni strutturali necessarie per porre fine ai superamenti dei limiti"⁴⁹, in quanto, come stabilisce il punto 93 di tale sentenza, "i piani per la qualità dell'aria possono essere predisposti solo sulla base dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio d'inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco"⁵⁰, dunque, secondo la Polonia, le tempistiche previste sono pienamente adeguate alle trasformazioni da compiere, a causa delle difficoltà socio-economiche che gli investimenti tecnici comportano per tali modifiche⁵¹.

Nonostante ciò, la Corte così replica al punto 101 della presente sentenza:

⁴⁴ Ivi, Allegato XI lett. B.

⁴⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 febbraio 2018, C-336/16, *Commissione c. Polonia*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Direttiva 2008/50/CE, artt. 22 e 23.

⁴⁸ Ovvero l'11 giugno 2010.

⁴⁹ Sentenza della Corte di giustizia *Commissione c. Polonia*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Le misure correttive da adottare per porre fine ai superamenti obbligherebbero la popolazione all'utilizzo di combustibili più costosi, inoltre, la precarietà della società polacca ostacolerebbe l'ampio utilizzo delle fonti di energia rinnovabile.

[t]uttavia, se elementi siffatti possono essere presi in considerazione nell'ambito dell'equilibrio menzionato al punto 93 della presente sentenza, ciò non toglie che non è dimostrato che le difficoltà menzionate dalla Repubblica di Polonia, che non rivestono carattere eccezionale, sarebbero idonee a escludere che sarebbe stato possibile stabilire termini più brevi, tanto più che una larga parte delle misure considerate riguardano la sostituzione delle caldaie individuali e collettive con impianti più efficaci.

Come si evince da tale affermazione, la Corte non giustifica termini così lunghi per porre fine ai superamenti, dichiarando la violazione del diritto dell'Unione da parte della Polonia per non aver adempito agli obblighi derivanti dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50. A causa di tale inadempienza, la Repubblica di Polonia è condannata alle spese.

1.3 Strumenti volti alla tutela degli individui in materia ambientale

Al fine di sensibilizzare i cittadini nei confronti delle questioni ambientali e di un maggiore coinvolgimento degli stessi, gli Stati membri dell'Unione europea hanno provveduto alla firma, nel 1998, della convenzione di Aarhus, entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Tale convenzione attribuisce al pubblico⁵² il diritto di accedere alle informazioni e di partecipare alle decisioni in materia ambientale, nonché l'accesso alla giustizia nel caso in cui questi diritti non vengano rispettati⁵³.

Con l'obiettivo di dare seguito agli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus, gli Stati membri hanno adottato la direttiva 2003/4/CE⁵⁴, la quale doveva essere integrata nella legislazione nazionale entro il 14 febbraio 2005: tale direttiva prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale. I cittadini, dunque, vestono il nuovo ruolo di soggetti attivi nei processi decisionali delle politiche ambientali, grazie alla diffusione e alla pubblicità delle informazioni; per questo motivo, il crescente coinvolgimento degli individui nelle politiche per l'ambiente è andato ad integrare il concetto proprio di 'democrazia rappresentativa'⁵⁵.

1.3.1 La direttiva 2003/4/CE

L'articolo 2 della direttiva 2003/4/CE, al paragrafo 2, illustra la modalità con cui gli Stati membri devono assicurare "tempestive ed effettive" modalità di partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi in materia ambientale:

⁵² Per "pubblico" si intende una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone.

⁵³ Convenzione di Aarhus del 2001, art. 1.

⁵⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, 2003/35/CE, *che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.*

⁵⁵ MASCARO (2022: 2 ss.).

prima di tutto, il pubblico deve essere informato, “attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici”, di qualsiasi iniziativa, modifica o riesame di tali piani o programmi, inoltre, vengono fornite le informazioni riguardanti il diritto a prendere parte al processo decisionale e sull’autorità competente di riferimento⁵⁶.

L’articolo 2, inoltre, garantisce che:

- b) il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi;
- c) nell’adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico;
- d) dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l’autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico⁵⁷.

L’articolo 3, intitolato “Modifica della direttiva 85/337/CE”, sostituisce il paragrafo 4, dell’articolo 1, di detta direttiva, con il seguente: “[g]li Stati membri possono decidere, dopo una valutazione caso per caso, se così disposto dalla normativa nazionale, di non applicare la presente direttiva a progetti destinati a scopi di difesa nazionale, qualora ritengano che la sua applicazione possa pregiudicare tali scopi”⁵⁸.

La modifica continua all’articolo 9, concernente la modalità con cui l’autorità competente debba informare il pubblico interessato, una volta che sia stata adottata la decisione in merito alla concessione o al rifiuto dell’autorizzazione alla partecipazione dello stesso; l’autorità, infatti, deve rendere disponibili le seguenti informazioni:

- il tenore della decisione e le condizioni che eventualmente lo accompagnano,
- tenuto conto delle preoccupazioni e dei pareri del pubblico interessato, i motivi e le considerazioni principali su cui la decisione si fonda, incluse informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico,
- una descrizione, ove necessario, delle principali misure al fine di evitare, ridurre e se possibile i più rilevanti effetti negativi⁵⁹.

La direttiva 2003/4/CE aggiunge alla direttiva 85/337/CE un ulteriore articolo, intitolato “*Articolo 10 bis*”, riguardante il diritto di accesso alla giustizia, tramite ricorso, del pubblico al fine di contestare decisioni, atti o omissioni, sotto il profilo della legittimità sostanziale o procedurale, purché i membri del pubblico interessato “vantino un interesse sufficiente”⁶⁰ oppure, in alternativa, “che facciano valere la violazione di un diritto”⁶¹. Tali condizioni verranno

⁵⁶ Ivi, art. 2 par. 2 lett. a).

⁵⁷ Ivi, art. 2 par. 2.

⁵⁸ Ivi, art. 3 par. 2.

⁵⁹ Ivi, par. 6 lett. a).

⁶⁰ Ivi, par. 7.

⁶¹ *Ibidem*.

valutate dai giudici nazionali, sempre nel rispetto dell'obbligo di garantire un accesso alla giustizia che sia il più ampio possibile.

Questo stesso articolo verrà introdotto dall'articolo 4 della direttiva 2003/4, intitolato "Modifica della direttiva 96/61/CE", in detta direttiva sotto il nome di "articolo 15 *bis*", concernente l'accesso alla giustizia del pubblico in materia ambientale⁶².

Nella direttiva 96/61/CE è stato aggiunto anche l'allegato V, riportato nell'allegato II della direttiva 2003/4/CE, sulla "Partecipazione del pubblico alle decisioni [in materia ambientale]", il quale illustra tutte le varie fasi di consultazione e di informazione del pubblico da parte delle autorità competenti, stabilendone le modalità e le "scadenze adeguate per le varie fasi, che concedano un tempo sufficiente per informare il pubblico nonché per consentire al pubblico interessato di prepararsi e di partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale"⁶³.

Infine, nel 2006, l'Unione europea ha adottato il regolamento (CE) n. 1367/2006, il quale impone alle istituzioni e agli organi comunitari l'attuazione degli obblighi contenuti nella convenzione di Aarhus⁶⁴.

⁶² Direttiva 2003/4/CE, art. 4 par. 4.

⁶³ Ivi, allegato II par. 5.

⁶⁴ Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, 1367/2006, *sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.*

2. CAUSA C-61/21 DEL 22 DICEMBRE 2022

Il secondo capitolo ha l'obiettivo di analizzare la causa C-61/21 del 22 dicembre 2022, partendo dalle questioni pregiudiziali per poi entrare nel merito del procedimento principale. Detta causa vede come ricorrente JP, il quale ha chiesto al tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise un risarcimento pari a 21 milioni di euro allo Stato membro di appartenenza, ovvero lo Stato francese, per il deterioramento delle sue condizioni di salute conseguente alla scarsa qualità dell'aria nell'agglomerato di Parigi, in cui risiede. Una richiesta aggiuntiva da parte di JP implica l'annullamento della decisione implicita del prefetto della Val-d'Oise di non adottare le misure necessarie alla risoluzione dei suoi problemi di salute, derivanti dal superamento di valori limite in tale agglomerato, in particolare di PM₁₀ e di NO₂, che sarebbero iniziati nel 2003. A detta del ricorrente, il degrado della qualità dell'aria ambiente in tale agglomerato sarebbe la conseguenza della violazione, da parte delle autorità francesi, degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50, in particolare, la violazione riguarderebbe gli articoli 13 e 23 di tale direttiva⁶⁵. Dunque, in occasione di questa sentenza, la riflessione si concentrerà sull'interpretazione della prima condizione della responsabilità dello Stato membro per la violazione del diritto dell'Unione, con speciale attenzione alla tutela risarcitoria dei danni conseguenti alla violazione di norme volte alla protezione di interessi generali o diffusi⁶⁶.

Prima di concentrarsi sulla causa, è bene porre l'attenzione sulla convenzione che disciplina le modalità di accesso alla giustizia quando si parla di violazione di diritti individuali in materia ambientale.

2.1 Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

Per quanto concerne il procedimento contenzioso anteriore alla domanda di pronuncia pregiudiziale, lo Stato francese, nel 2019, è stato coinvolto dalla Commissione in una procedura di inadempimento e, successivamente, giudicato inadempiente da una sentenza della Corte di giustizia dell'UE⁶⁷, a causa del mancato rispetto delle disposizioni della direttiva 2008/50 riguardanti il rispetto dei valori limite per gli agenti inquinanti: lo Stato francese, infatti, ha violato i valori limite per il biossido di azoto nell'agglomerato di Parigi a partire dal 2010. La stessa sentenza per inadempimento è stata ribadita dalla Corte nel 2022: questa volta, si contestava allo Stato francese sia il superamento dei valori limite per il PM₁₀ tra il 2005 e il 2009, sia per non aver introdotto nei piani per la qualità dell'aria presentati alla Commissione un termine di tempo ragionevole volto a porre

⁶⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.

⁶⁶ FISICARO (2023: 133 ss.).

⁶⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione c. Francia*.

fine al superamento dei valori limite⁶⁸. Tale superamento è, poi, continuato nel 2019 e nel 2020, per quanto riguarda i valori di PM₁₀ e di NO₂ nell'agglomerato di Parigi ed è stato condannato per inadempimento con sentenza del Consiglio di Stato francese⁶⁹.

Successivamente, il signor JP fa richiesta al Tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise, vista l'implicita decisione di non adottare le misure necessarie affinché i suoi problemi di salute vengano risolti da parte del prefetto della Val-d'Oise, di intimarlo a provvedere a tali misure "entro due settimane e con penalità di mora di EUR 3000 per ogni giorno in ritardo"⁷⁰. Inoltre, JP fa l'ulteriore richiesta di nomina di due periti addetti alla rilevazione del livello di inquinamento atmosferico presente nella regione di sua residenza⁷¹, al fine di verificarne la correlazione con le sue patologie diagnosticate per le quali, in assenza di nomina dei periti e corrispondenti ad un danno alla sua salute, domanda di condannare lo Stato francese a un risarcimento pari a 6 milioni di euro. Successivamente, oltre a suddetta somma per danni alla salute, causati dal superamento dei valori limite da parte dello Stato francese nell'agglomerato di Parigi, vengono aggiunti 15 milioni di euro, per un totale di 21 milioni, al fine di risarcire i danni morali⁷² dell'appellante.

Tuttavia, la sentenza del 12 dicembre 2017 del Tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise respinge le domande di JP sostenendo che gli articoli 13, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 non conferissero ai singoli la tutela risarcitoria. Di conseguenza, JP fa ricorso alla Corte d'appello amministrativa di Versailles con l'intenzione di annullare detta sentenza e di accogliere nuovamente le sue istanze presentate in primo grado.

Questa volta, JP afferma che lo Stato membro è responsabile nei suoi confronti per il fatto che sono stati superati i valori limite di inquinamento atmosferico, violando gli obblighi imposti dalla direttiva europea⁷³. La responsabilità dello Stato, infatti, "sorge in virtù del suo obbligo di adottare tutte le misure necessarie per la protezione della vita delle persone"⁷⁴, nonché per il rischio che non possano essere adottate. Con un controricorso, depositato il 21 marzo 2019, il ministro della Transizione ecologica chiede il rigetto del ricorso presentato da JP, a causa di infondatezza dei motivi presentati.

La Corte d'appello amministrativa di Versailles, dopo aver richiamato gli articoli 1, 4, 13, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 24 della direttiva 2008/50, ritiene necessario adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per difficoltà di interpretazione del diritto dell'Unione, in particolare, per quanto riguarda gli articoli 13, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1. L'interpretazione è necessaria ai

⁶⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 2022, causa C-286/21, *Commissione c. Francia*.

⁶⁹ Sentenza del Consiglio di Stato del 4 agosto 2021, *Association les Amis de la Terre France et autres*.

⁷⁰ Domanda di pronuncia pregiudiziale del 2 febbraio 2021, causa C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.

⁷¹ Ovvero la regione Île-de-France.

⁷² Con l'aggiunta di danni inerenti all'ansia, biologici, estetici, fisici e psichici.

⁷³ Direttiva 2008/50/CE.

⁷⁴ Domanda di pronuncia pregiudiziale *JP*, p. 3.

fini dell'esito della causa, dunque, bisognerà attendere la pronuncia della Corte di giustizia per la decisione sul ricorso di JP, la quale verrà sospesa fino al momento della pronuncia.

La domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-61/21 viene posta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte d'appello amministrativa di Versailles. In particolare, la questione pregiudiziale chiede:

- 1) [s]e le norme applicabili dal diritto dell'Unione europea derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 13, paragrafo 1 e all'articolo 23, paragrafo 1 della direttiva [2008/50], debbano essere interpretate nel senso che attribuiscono ai singoli, in caso di violazione sufficientemente qualificata da parte di uno Stato membro dell'Unione europea degli obblighi che ne derivano, un diritto a ottenere dallo Stato membro in questione il risarcimento dei danni causati alla loro salute che presentano un nesso di causalità diretto e certo con il deterioramento della qualità dell'aria.
- 2) Ammesso che le disposizioni sopra menzionate siano effettivamente idonee a far sorgere un siffatto diritto al risarcimento dei danni alla salute, a quali condizioni sia subordinato il riconoscimento di tale diritto, per quanto riguarda in particolare il momento in cui si deve ritenere avvenuto l'inadempimento imputabile allo Stato membro di cui trattasi⁷⁵.

2.2 Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott

L'Avvocato generale Juliane Kokott interviene sulla prima questione pregiudiziale, riguardante l'attribuzione di diritti attraverso le norme in materia di qualità dell'aria ambiente, affermando che il diritto al risarcimento del danno causato da una violazione del diritto dell'Unione scatta solo se la norma è preordinata a conferire diritti ai singoli⁷⁶.

Successivamente, si tende a precisare, considerando che gli effetti nocivi sulla salute del ricorrente sono iniziati nel 2003, l'importanza di analizzare il contenuto delle direttive precedenti alla data di recepimento della direttiva 2008/50⁷⁷, la sola a cui fa riferimento la domanda di pronuncia pregiudiziale, ovvero le direttive 96/62 e 1999/30. Al riguardo, “gli articoli 7 e 8 della direttiva 96/62, in combinato disposto con i valori limite per il NO₂ e il PM₁₀ fissati dalla direttiva 1999/30, davano origine ad un obbligo chiaro e incondizionato di rispettare i valori limite”⁷⁸ per questi due inquinanti, in particolare, a partire dal 1° gennaio 2005 per il PM₁₀ e dal 1° gennaio 2010 per il NO₂.

Le direttive 96/62 e 1999/30 sono state poi sostituite dalla direttiva 2008/50, entrata in vigore l'11 giugno 2010: la domanda di pronuncia pregiudiziale, verte principalmente sugli articoli 13, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1, di detta

⁷⁵ Sentenza della Corte di giustizia JP.

⁷⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 5 maggio 2022, causa C-61/21, JP c. *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.

⁷⁷ La data di recepimento è l'11 giugno 2010.

⁷⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott JP, punto 54.

direttiva. L'Avvocato generale, riguardo all'articolo 13, paragrafo 1, illustra come i valori limite di PM₁₀ dovessero essere obbligatoriamente rispettati dal 2005⁷⁹, mentre quelli fissati per il NO₂ sono stati imposti agli Stati membri nel 2010⁸⁰, ovvero dopo l'entrata in vigore della direttiva del 2008. Insieme all'obbligo del rispetto dei valori limite, la direttiva 2008/50 prevede quello della predisposizione di piani per la qualità dell'aria per le zone o gli agglomerati in cui tali valori limite vengono superati dopo il termine previsto per la loro applicazione, al fine di garantire il minor tempo possibile al loro raggiungimento⁸¹. Come afferma il punto 62 delle conclusioni, “[i]n tal modo, l'articolo 23 della direttiva 2008/50 istituisce un nesso diretto tra, da un lato, il superamento dei valori limite di PM₁₀ come previsti dal combinato disposto dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva e dall'allegato XI di quest'ultima e, dall'altro, l'obbligo di predisporre piani per la qualità dell'aria”⁸², in nome della protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso.

Tuttavia, secondo l'Avvocato generale Kokott, non è corretto pensare che le direttive in materia di qualità dell'aria ambiente siano volte alla tutela della collettività⁸³, in quanto, nello specifico, i problemi relativi a elevati livelli di inquinamento atmosferico sorgono in determinati luoghi e riguardano specifiche categorie di persone: di conseguenza, solo dette persone, che sono direttamente interessate da un eventuale superamento dei valori limite, possono invocare l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50. Per questo motivo, si risponde alla prima questione pregiudiziale dicendo che gli articoli 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, in combinato alle disposizioni delle direttive precedenti relative alla qualità dell'aria ambiente, sono preordinati a conferire diritti ai singoli.

La seconda questione pregiudiziale verte su quali condizioni ulteriori si basa il diritto al risarcimento per danni alla salute: prima di tutto, la violazione del diritto dell'Unione deve essere sufficientemente qualificata⁸⁴; inoltre, deve esistere un nesso di causalità diretta tra detta violazione e il danno subito. Riguardo alla prima condizione, un superamento dei valori limite per la qualità dell'aria può costituire una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, nel caso in cui non siano stati predisposti piani per la qualità dell'aria ambiente per rimediare a detto superamento, oppure, se i piani per la qualità dell'aria presentati hanno manifeste carenze, ad esempio il tempo indicato al raggiungimento dei valori limite non è “il più breve possibile”⁸⁵. A tal proposito, ricorda l'Avvocato generale, la Commissione ha respinto i piani per la qualità dell'aria ambiente presentati dallo Stato francese, riguardanti l'agglomerato di Parigi; tra l'11 giugno 2010 e il 16 aprile 2017, infatti, la

⁷⁹ Direttiva 2008/50, allegato XI.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Direttiva 2008/50, art. 23.

⁸² Conclusioni dell'Avvocato generale *JP*, punto 62.

⁸³ *Ivi*, punto 101.

⁸⁴ Per “violazione sufficientemente qualificata” si intende: il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità e il carattere involontario dell'infrazione commessa o del danno causato.

⁸⁵ Direttiva 2008/50, art. 22.

Francia aveva adottato misure, per tale agglomerato, che non permettevano di risolvere il superamento dei valori limite di NO₂ e di PM₁₀ nel più breve tempo possibile. Inoltre, i valori limite nell'agglomerato di Parigi erano stati superati già prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva 2008/50, cioè l'11 giugno 2010, data in cui sorge l'obbligo per la predisposizione di piani per la qualità dell'aria al verificarsi di eventuali superamenti: di conseguenza, i piani avrebbero dovuto essere predisposti prima di tale scadenza⁸⁶. Ne deriva che, durante detti periodi di superamento, si è verificata una violazione qualificata delle norme relative alla protezione della qualità dell'aria ambiente.

Per quanto concerne la condizione dell'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione qualificata delle norme e i danni alla salute, questa deve essere dimostrata al fine di invocare la responsabilità dello Stato e richiedere il risarcimento per tali danni. Anche questo compito spetta ai giudici nazionali, in quanto "devono verificare se il danno invocato derivi in modo sufficientemente diretto dalla violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro"⁸⁷. Stabilire questo nesso di causalità diretta, nel caso di norme relative alla qualità dell'aria ambiente, non è affatto semplice in quanto, ad esempio, un soggetto leso come JP dovrebbe dimostrare concretamente di aver soggiornato, durante il periodo di superamento dei valori limite, nell'agglomerato di Parigi. Inoltre, occorrerebbe l'installazione di un qualche rilevatore di inquinamento dell'aria presente in tale agglomerato e, per dimostrare la diretta causalità tra inquinamento e la sua salute, delle perizie mediche periodiche⁸⁸.

In risposta alla seconda questione, dunque, l'Avvocato generale afferma e conclude:

[i]n sintesi, un diritto al risarcimento di danni alla salute causati da un superamento dei valori limite di PM₁₀ o biossido di azoto [NO₂] presenti nell'atmosfera a decorrere dalla scadenza dei rispettivi termini, [...], presuppone che il soggetto leso dimostri l'esistenza di un nesso diretto tra tale effetto nocivo e il proprio soggiorno in un luogo in cui i valori limite applicabili sono stati superati in assenza di un piano di miglioramento della qualità dell'aria ambiente conforme ai requisiti di cui l'allegato IV della direttiva 96/62 o all'allegato XV, sezione A, della direttiva 2008/50, e a condizione che un piano non presentasse altre manifeste carenze⁸⁹.

2.3 La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia dell'UE, prima di rispondere alle due questioni pregiudiziali, ricorda le direttive europee in materia di qualità dell'aria ambiente: la direttiva 96/62, entrata in vigore il 21 novembre 1996, non fissava

⁸⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale JP, punto 124.

⁸⁷ Ivi, punto 128.

⁸⁸ Ivi, punti 134 e 135.

⁸⁹ Ivi, punto 142.

valori limite degli inquinanti atmosferici nell'aria ambiente che sono, invece, stati stabiliti successivamente dalla direttiva 1999/30⁹⁰. Tali valori limite dovevano essere rispettati dal 1° gennaio 2005, per il PM₁₀, e dal 1° gennaio 2010 per il NO₂⁹¹.

Inoltre, tenuto conto che i problemi di salute del ricorrente JP sarebbero iniziati nel 2003, a detta della Corte, occorre fare riferimento, oltre alle disposizioni della direttiva 2008/50, anche alle direttive 96/62, articoli 7 e 8, 1999/30, articoli 4 e 5, e articoli 3 e 7 delle direttive 80/779 e 85/203.

Riguardo alla prima questione pregiudiziale, la Corte ricorda, secondo la sua costante giurisprudenza, le tre condizioni cumulative per il sorgere della responsabilità dello Stato⁹², per cui solo una violazione di una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli può far sorgere la responsabilità dello Stato membro e, di conseguenza, dare la possibilità ai singoli individui lesi di richiedere un risarcimento dei danni. Nel caso di specie, la direttiva 2008/50 e le precedenti direttive relative al miglioramento della qualità dell'aria ambiente, impongono agli Stati membri sia l'obbligo di non superare i valori limite da esse fissati, in particolare di PM₁₀ e di NO₂, a decorrere da precise date, sia l'obbligo di predisporre piani per la qualità dell'aria, qualora questi valori vengano superati, affinché tali valori limite tornino ad essere rispettati nel più breve tempo possibile⁹³.

“[L]’articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 96/62”, precisa la Corte al punto 51 della presente sentenza, “prevede un obbligo analogo a quello previsto all’articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50”⁹⁴, cioè quello di adottare le misure necessarie volte a garantire, da un lato, il minimo rischio di superamento dei valori limite e, dall’altro, il minimo della durata di tale superamento: eguale interpretazione viene attribuita agli obblighi previsti dalle direttive sopra enunciate, precedenti alla direttiva 2008/50.

Tali obblighi, seppur abbastanza “chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare”⁹⁵, “perseguono un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell’ambiente nel suo complesso”⁹⁶. Proprio per suddetta ragione, conclude la Corte sulla prima questione, tali obblighi non attribuiscono esplicitamente diritti ai singoli i quali, dunque, non hanno la facoltà di richiedere un risarcimento per danni alla propria salute in quanto non sussiste la prima delle tre condizioni cumulative sopra menzionate. Pertanto, la violazione di tali obblighi non va a ledere alcuna situazione giuridica soggettiva.

⁹⁰ Direttiva 1999/30, allegati II e III.

⁹¹ Sentenza della Corte di giustizia JP, punto 38.

⁹² Ovvero: la norma giuridica dell’Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da detti soggetti.

⁹³ Direttiva 2008/50, art. 23.

⁹⁴ Sentenza della Corte di giustizia JP, punto 51.

⁹⁵ Ivi, punto 54.

⁹⁶ Ivi, punto 55.

Tuttavia, a tutela dei singoli resta il fatto che, qualora uno Stato membro non abbia rispettato i valori limite⁹⁷, le stesse persone fisiche o giuridiche, se direttamente interessate dopo il 1° gennaio 2010⁹⁸, possono richiedere alle autorità nazionali la predisposizione di un piano per la qualità dell'aria "conforme a detto articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, qualora uno Stato membro non abbia garantito il rispetto dei requisiti posti dall'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, e non abbia richiesto la proroga del termine nelle condizioni previste nell'articolo 22 della stessa"⁹⁹.

Dalla risposta della Corte alla prima questione, non si ritiene necessario rispondere alla seconda.

In ultima istanza, afferma la Corte, l'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, insieme alle analoghe disposizioni delle direttive precedenti, vanno interpretati nel senso che: "essi non sono preordinati a conferire diritti individuali ai singoli che possono attribuire loro un diritto al risarcimento nei confronti di uno Stato membro, a titolo del principio della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili"¹⁰⁰.

⁹⁷ Direttiva 2008/50, art. 13 par. 1.

⁹⁸ Data in cui scatta l'obbligo per gli Stati membri di rispettare i valori limite per il NO₂ secondo quanto previsto dalla direttiva 2008/50.

⁹⁹ Sentenza della Corte di giustizia *JP*, punto 60.

¹⁰⁰ *Ivi*, punto 67.

3. RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLA SENTENZA C-61/21

Come ricordato dalla Corte di giustizia dell'UE, al punto 38 della sentenza *JP*, la prima condizione per determinare la responsabilità dello Stato è costituita dalla violazione, da parte di esso, della norma del diritto dell'UE volta a conferire diritti ai singoli; questa funzione della prima condizione della responsabilità può essere definita “negativa”, in quanto solo in detti casi è prevista la tutela risarcitoria¹⁰¹. Allo stesso tempo, però, non è detto che una norma di diritto dell'UE, seppur invocabile in giudizio dai singoli, sia intesa a conferire veri e propri diritti, la cui violazione può far scattare l'obbligo di risarcimento per gli Stati membri. Nel quadro di norme contenute nelle direttive in materia di qualità dell'aria ambiente, emerge, quindi, una divaricazione tra tutela risarcitoria e tutela sostanziale di interessi generali o diffusi¹⁰²: questo perché il risarcimento è, di per sé, uno strumento di tutela individuale volto a rimediare all'alterazione di specifiche posizioni giuridiche soggettive, mentre le disposizioni in dette direttive sono indirizzate alla protezione, come espressamente affermano al loro articolo 1, della salute umana nel suo complesso. Di conseguenza, l'interesse protetto dalla direttiva 2008/50 è di tipo generale e la Corte ribadisce in modo esplicito, al punto 56 della sentenza *JP*, che il solo interesse fondante la pretesa risarcitoria deve riguardare “singoli o categorie di singoli”¹⁰³.

È importante, dunque, analizzare come la Corte di giustizia dell'UE sia arrivata a tale conclusione, ripercorrendo le tappe della sua giurisprudenza in sentenze analoghe a quella C-61/21 e, successivamente, le conseguenze future che la pronuncia del 22 dicembre 2022 comporta quando si parla di disposizioni in materia di qualità dell'aria sul *private enforcement* nel diritto ambientale dell'Unione.

3.1 Un ‘cambio di rotta’ rispetto alla giurisprudenza pregressa della Corte in materia ambientale

In occasione della sentenza *JP*, la Corte di giustizia dell'UE ha ricordato come la direttiva 2008/50, seppur non attribuisca la facoltà risarcitoria ai singoli, consenta loro di agire in giudizio qualora lo Stato membro di appartenenza risulti inadempiente agli obblighi previsti in detta direttiva, ovvero quello di rispettare i valori limite; i soggetti interessati, infatti, sono legittimati a richiedere la predisposizione di piani per la qualità dell'aria, in conformità ai parametri stabiliti agli allegati della direttiva 2008/50¹⁰⁴, nel caso in cui si verifichi un superamento di tali valori.

¹⁰¹ FISICARO (2023: 134 ss.).

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Sentenza della Corte di giustizia *JP*, punto 56.

¹⁰⁴ DI ANSELMO (2023: 674 ss.).

Per ricostruire la giurisprudenza che ha portato a tale considerazione, occorre partire dalla prima controversia avente come oggetto disposizioni contenute in direttive in materia di qualità dell'aria ambiente, ovvero il caso *Janecek*, in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sulla possibilità dei singoli di ricorrere in giudizio qualora uno Stato membro avesse violato l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 96/62/CE¹⁰⁵, allora in vigore. In breve, si domandava se detta disposizione avesse effetto diretto, così da poter essere invocata dai privati davanti al giudice nazionale. La Corte di giustizia dell'UE risponde riconoscendo l'effetto diretto dell'articolo su menzionato, autorizzando le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate, “in caso di rischio di superamento dei valori limite [...] o delle soglie di allarme”¹⁰⁶, di “poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione”¹⁰⁷ che preveda nel più breve tempo possibile “le misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite”¹⁰⁸.

Insieme all'obbligo per lo Stato membro inadempiente di predisporre piani per la qualità dell'aria, grazie alla successiva sentenza *ClientEarth* è stata riconosciuta ai privati anche la facoltà di sindacare l'adeguatezza del contenuto di detti piani¹⁰⁹ volti a contrastare l'inquinamento atmosferico; in questo modo, la Corte ha riconosciuto efficacia diretta all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50¹¹⁰, consentendo alle persone fisiche o giuridiche di invocare detta disposizione di fronte alla giurisdizione nazionale. Come l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 96/62/CE, anche l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, presupponeva obblighi chiari, precisi e incondizionati a carico degli Stati membri, condizione per la quale è stato riconosciuto l'effetto diretto di tali disposizioni.

Tuttavia, l'effetto diretto degli articoli 13, paragrafo 1, e 23, paragrafo 1, non è stato riconosciuto dalla Corte in quanto tali disposizioni non contengono alcuna attribuzione di diritti individuali, perseguendo un obiettivo generale di protezione della salute umana¹¹¹; nonostante vi siano forme di tutela per le persone fisiche o giuridiche, come emerso dalla giurisprudenza appena ricordata, in caso di infrazioni, queste non possono essere strumento di tutela risarcitoria per coloro che ne subiscono gli effetti negativi. Con questa decisione, la Corte afferma il principio secondo cui la possibilità per i singoli di invocare una norma di diritto dell'Unione in giudizio non implica, in modo automatico, che tale norma abbia lo scopo di conferire diritti suscettibili di tutela risarcitoria; in tali casi, il collegamento tra tutela dei diritti e l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione, che è alla base dell'effetto diretto, viene

¹⁰⁵ Il contenuto di tale articolo è ora previsto dall'art. 24 della direttiva 2008/50.

¹⁰⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, punto 42.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ivi*, punto 47.

¹⁰⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth c. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*.

¹¹⁰ Ai sensi di questo articolo, infatti, i piani per la qualità dell'aria devono contenere le informazioni di cui all'allegato XV della direttiva 2008/50.

¹¹¹ DI ANSELMO (2023: 682 ss.).

spezzato. Il singolo, infatti, non agisce in giudizio con lo scopo di difendere i propri diritti, ma, piuttosto, per vigilare sull'applicazione effettiva delle norme di diritto dell'Unione, nel senso che può far valere la norma in giudizio solo qualora fosse interessato al rispetto, da parte dello Stato membro, degli obblighi imposti da tale diritto¹¹². Tuttavia, ciò non è sufficiente per ottenere un risarcimento, il quale, come emerge dalla sentenza della Corte, sembra essere concesso solo nei casi in cui la norma in oggetto miri, in modo specifico, a proteggere interessi individuali e la violazione da parte dello Stato membro sia "tale da poter alterare una situazione giuridica che tali disposizioni erano intese a creare nei loro confronti"¹¹³. Nel caso *JP*, dunque, tutela sostanziale e tutela risarcitoria vengono scisse, in quanto si hanno in oggetto delle normative volte alla tutela di interessi generali o diffusi¹¹⁴.

3.2 Le ricadute sul *private enforcement*

Negando l'effetto diretto agli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50 e la tutela risarcitoria, la Corte di giustizia dell'UE sembra aver adottato un atteggiamento contrario all'ampliamento degli strumenti di *private enforcement* in materia di responsabilità dello Stato in questioni ambientali nel diritto dell'UE¹¹⁵: vista la giurisprudenza pregressa, la Corte aveva adottato posizioni a favore dei privati, i quali, potendo godere dell'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva 2008/50, avevano la facoltà di far valere in sede nazionale le loro posizioni giuridiche. La pronuncia della Corte nella sentenza *JP*, al contrario, sancisce una chiusura alla legittimità risarcitoria quando si parla di direttive concernenti la qualità dell'aria ambiente, con un ridimensionamento degli strumenti posti a tutela degli individui davanti ai giudici nazionali¹¹⁶.

Questo fatto ha due implicazioni: la prima riguarda il potenziale impatto sull'interpretazione della prima condizione della responsabilità dello Stato per aver violato il diritto dell'Unione; infatti, se la sentenza nella causa C-61/21 dovesse essere di ispirazione per un irrigidimento delle norme volte a conferire diritti ai singoli, la conseguenza sarebbe quella di negare la tutela risarcitoria a tutti quegli interessi individuali che non sono attribuiti in modo esplicito da normative che hanno l'obiettivo primo di proteggere interessi generali o diffusi¹¹⁷. Così facendo, si restringerebbe in maniera inevitabile la portata della tutela offerta dal rimedio *Francovich*¹¹⁸, con rilevanti

¹¹² Ciò costituisce la c.d. tutela sostanziale, la quale mira a garantire il corretto rispetto e applicazione delle norme del diritto dell'UE.

¹¹³ Sentenza della Corte di giustizia *JP*, punto 62.

¹¹⁴ FISICARO (2023: 141 ss.).

¹¹⁵ WEGENER (2023: 1784 ss.).

¹¹⁶ DI ANSELMO (2023: 682 ss.).

¹¹⁷ FISICARO (2023: 145 ss.).

¹¹⁸ Questa regola stabilisce che gli Stati membri possono essere responsabili per il risarcimento di danni causati ai cittadini a causa della violazione del diritto dell'UE.

conseguenze sull'effettività del diritto dell'Unione europea all'interno degli Stati membri. In concomitanza alla prima, la seconda ripercussione si verificherebbe sulla possibilità per i singoli di ottenere un risarcimento dei danni conseguenti alla violazione, da parte dello Stato membro, della direttiva 2008/50 in quanto la salute dei soggetti direttamente interessati dall'inquinamento atmosferico non viene qualificata come un bene giuridico suscettibile di tutela risarcitoria, sulla base del diritto dell'Unione europea, ma solo sulla base del diritto interno, se previsto. La sentenza della Corte, dunque, comporta un inevitabile indebolimento del ruolo dei privati nel già avviato processo di *enforcement* delle normative sulla qualità dell'aria, visto che non possono rivendicare l'eventuale lesione di alcun diritto soggettivo attribuito da detta direttiva¹¹⁹. D'altra parte, si possono immaginare le cause per cui la Corte di giustizia abbia adottato un atteggiamento di tale cautela nella sentenza della causa C-61/21; visto il singolo caso di *JP*, la cui richiesta risarcitoria ammontava a 21 milioni di euro, se la Corte avesse riconosciuto ai privati un diritto soggettivo da poter vantare in giudizio, le richieste di risarcimento per danni causati dalla violazione da parte delle autorità nazionali, delle disposizioni in materia di qualità dell'aria, sarebbero aumentate in maniera considerevole, costituendo un sovraccarico per i giudici degli Stati membri¹²⁰, in quanto verrebbe rimesso al loro giudizio la valutazione dei singoli casi. Tuttavia, la Corte avrebbe potuto chiarire le condizioni subordinate alla richiesta risarcitoria, sia per non far in modo che gli Stati si sottraggano alla loro potenziale responsabilità, sia per salvaguardare, in un'ottica futura, la possibile applicazione della regola *Franovich* in materia di responsabilità degli Stati membri, aggiungendo un "tassello ulteriore"¹²¹ alla giurisprudenza in materia di qualità dell'aria ambiente già tracciata dalla Corte.

Questo 'tassello', infatti, sarebbe stato aggiunto se la Corte avesse riconosciuto il fondamento dell'istanza risarcitoria sul diritto dell'Unione europea, della quale potevano avvalersi i singoli nel caso in cui avessero subito danni alla salute conseguenti all'inquinamento atmosferico; un tale orientamento avrebbe, dunque, aumentato gli strumenti di *private enforcement* in capo ai singoli individui, ma avrebbe aumentato anche la maggiore osservanza, da parte degli Stati membri, della direttiva 2008/50 al fine di non trovarsi poi a dover riparare i danni arrecati.

3.3 Una nuova direttiva sulla qualità dell'aria

Al fine di implementare lo sviluppo giuridico verso un regime di responsabilità comunitario in materia di controllo dell'inquinamento atmosferico, la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione delle

¹¹⁹ DI ANSELMO (2023: 685 ss.).

¹²⁰ TORTA (2023: 5 ss.).

¹²¹ DI ANSELMO (2023: 685 ss.).

direttive attualmente in vigore sulla qualità dell'aria ambiente¹²² due mesi prima della sentenza *JP*¹²³. Tale proposta è stata approvata il 13 settembre 2023: oltre a valori limite più severi, la grande novità consiste nel fatto di prevedere che le persone colpite da danni alla salute conseguenti alla presenza di inquinanti nell'aria, abbiano diritto a un risarcimento in caso di violazione delle norme UE sulla qualità dell'aria¹²⁴. Come afferma l'articolo 28 della proposta:

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione [...], della presente direttiva da parte delle autorità competenti abbiano diritto a un risarcimento a norma del presente articolo.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le organizzazioni non governative che promuovono la protezione della salute umana o dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dal diritto nazionale, siano autorizzate a rappresentare le persone fisiche di cui al paragrafo 1 e a intentare azioni collettive per ottenere un risarcimento. [...].
[...]¹²⁵.

Questa proposta di direttiva stabilisce obiettivi per la qualità dell'aria per il 2030¹²⁶, inoltre, si pone come obiettivo quello di raggiungere un inquinamento atmosferico pari a zero entro il 2050¹²⁷, attuando il “Piano d'azione per l'inquinamento zero”¹²⁸ volto alla protezione della salute umana e degli ecosistemi naturali.

L'articolo 10, intitolato “Monitoraggio degli supersiti¹²⁹”, prevede l'aumento dei punti di rilevazione degli agenti inquinanti nell'aria ambiente, in particolare, detti supersiti di monitoraggio devono essere istituiti da ciascuno Stato membro “ogni 10 milioni di abitanti in un sito di fondo urbano”¹³⁰ mentre “[g]li Stati membri con meno di 10 milioni di abitanti istituiscono almeno un supersito di monitoraggio in un sito di fondo urbano”¹³¹.

Per quanto riguarda i valori limite, questi sono stati modificati al fine di avvicinarsi quanto più alle raccomandazioni dell'OMS, nell'ultimo aggiornamento delle linee guida per la qualità dell'aria del 2021: infatti, si interviene soprattutto sulla riduzione delle emissioni dei principali inquinanti dell'aria, ovvero particolato atmosferico e biossido di azoto¹³². Questi nuovi

¹²² Ovvero la direttiva 2008/50/CE e la direttiva 2004/107/CE.

¹²³ WEGENER (2023: 1786 ss.).

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2022, COM(2022) 542 final, *relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*, art. 28.

¹²⁶ *Ivi*, art. 13.

¹²⁷ *Ivi*, art. 1.

¹²⁸ Comunicazione della Commissione, COM(2021) 400 final.

¹²⁹ I supersiti combinano diversi punti di campionamento per raccogliere dati a lungo termine sugli inquinanti atmosferici più diffusi, ma anche su inquinanti emergenti.

¹³⁰ Proposta di direttiva COM(2022) 542 final, art. 10 par. 1.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Proposta di direttiva COM(2022) 542 final, allegato I.

valori limite entreranno in vigore nel 2030, bilanciando l'urgenza di un miglioramento tempestivo della qualità dell'aria, con la necessità di concedere un periodo di transizione adeguato e di adeguarsi con le principali politiche correlate, come il pacchetto "Pronti per il 55%"¹³³ che mira alla mitigazione dei cambiamenti climatici e i cui risultati sono previsti entro il 2030. Infine, il paragrafo 7 dell'articolo 13 stabilisce che "[g]li Stati membri che introducono norme più rigorose in materia di qualità dell'aria, conformemente all'articolo 193 TFUE, le notificano alla Commissione entro due mesi dalla loro adozione"¹³⁴.

In aggiunta, vengono estesi i termini per il raggiungimento dei valori limite relativi al PM₁₀ e PM_{2,5} e al NO₂ al fine di migliorare l'efficacia delle misure adottate per rispettarli: in tal caso, i piani per la qualità dell'aria predisposti alla Commissione devono garantire che "delinei[no] il modo in cui il pubblico e, in particolare, categorie vulnerabili e gruppi sensibili della popolazione saranno informati in merito alle conseguenze della proroga per la salute umana e l'ambiente"¹³⁵, inoltre, devono prevedere "in che modo saranno mobilitati finanziamenti supplementari, [...], per accelerare il miglioramento della qualità dell'aria nella zona a cui si applicherebbe la proroga"¹³⁶.

Infine, viene rinforzata l'efficacia dei piani sulla qualità dell'aria, in quanto si prevede l'obbligo della loro predisposizione da parte degli Stati membri non solo in caso di superamento dei valori limite, ma anche in caso di superamento del valore obiettivo per l'ozono o degli obblighi di riduzione dell'esposizione media, e dei valori imposti da tali normative¹³⁷. Una modifica ulteriore richiederà che i piani per la qualità dell'aria "valutino il rischio di superamento delle rispettive soglie di allarme" e, nel caso, "predisporre piani d'azione a breve termine"¹³⁸. Tali piani devono essere elaborati prima del 2030¹³⁹ in caso di non conformità, inoltre, devono "mantenere il periodo di superamento il più breve possibile, e in ogni caso non superiore a tre anni dalla fine dell'anno civile in cui è stato segnalato il primo superamento"¹⁴⁰.

¹³³ Come dice il nome, questo pacchetto prevede che l'UE ridurrà le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030.

¹³⁴ Proposta di direttiva COM(2022) 542 final, art. 13 par. 7.

¹³⁵ Ivi, art. 18 lett. (a).

¹³⁶ Ivi, art. 18 lett. (b).

¹³⁷ Ivi, art. 19.

¹³⁸ Ivi, art. 19 par. 5.

¹³⁹ Anno in cui entrano in vigore le normative.

¹⁴⁰ Proposta di direttiva COM(2022) 542 final, art. 19 par. 1.

CONCLUSIONI

La configurabilità del diritto ad un ambiente salubre tra i diritti dell'uomo è una questione tutt'ora controversa¹⁴¹: dalla sentenza della Corte di giustizia dell'UE nella causa C-61/21, il caso *JP* sarà ricordato come un'altra opportunità mancata per riconoscere un diritto autonomo all'aria pulita per gli individui. Il diritto alla salute avrebbe potuto essere interpretato, anche a livello dell'Unione europea, come il diritto a un ambiente salubre, la cui protezione sarebbe stata equiparata a quella dei diritti fondamentali e inviolabili della persona umana. Infatti, la connessione esistente tra il contrasto all'inquinamento atmosferico e la protezione dei diritti umani era stata già riconosciuta in modo ufficiale, nel 2011, dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, affermando che “[the] environmental damage can have negative implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights”¹⁴². Tale connessione è stata ribadita successivamente, nel 2021, con la risoluzione 48/13, ancora una volta dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, il quale ha riconosciuto il diritto a un ambiente salubre e sostenibile come vero e proprio diritto umano¹⁴³.

A tal proposito, l'Avvocato generale Kokott, con riferimento alla direttiva 2008/50, aveva affermato che le direttive in materia di qualità dell'aria ambiente portassero a compimento “gli obblighi di protezione dell'Unione risultanti dal diritto fondamentale alla vita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea]”¹⁴⁴. Di conseguenza, il diritto ad un'aria pulita e, più in generale, ad un ambiente sano, può essere considerato “funzionale”¹⁴⁵ al godimento di altri diritti umani. Tutto ciò si sarebbe concretizzato nell'adeguata osservanza di uno standard di diligenza, che avrebbe incentivato l'internalizzazione ottimale delle esternalità negative causate dall'inquinamento. Allo stesso tempo, la violazione di questo diritto avrebbe comportato la responsabilità civile dello Stato membro, se fosse stato dimostrato un nesso di causalità tra il danno alla salute e l'azione, o l'omissione, nel rispetto della normativa europea per la protezione dell'ambiente¹⁴⁶, legittimando in ogni caso la pretesa risarcitoria per danni alla salute.

Al contrario, nel testo di revisione della direttiva 2008/50, seppur venga previsto il risarcimento al suo articolo 28, esso è circoscritto ai soli casi in cui il danno subito sia stato causato dalla violazione dell'articolo 19, paragrafi 1-

¹⁴¹ MASCARO (2022: 3 ss.).

¹⁴² Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, del 16 dicembre 2011, A/HRC/19/34, *Analytical Study on the Relationship Between Human Rights and the Environment*.

¹⁴³ Resolution adopted by the Human Rights Council, dell'8 ottobre 2021, A/HRC/RES/48/13, *The human right to a clean, healthy, and sustainable environment*.

¹⁴⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott del 28 febbraio 2019, causa C-723/17, *Careynest e a.*, punto 53.

¹⁴⁵ DI ANSELMO (2023: 688 ss.).

¹⁴⁶ DE PASQUALE (2023: 201 ss.).

4, dall'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 21, paragrafi 1 e 3. Di conseguenza, non basta il solo fatto di mancato adempimento dello Stato membro per accedere alla tutela risarcitoria, anche se tale inadempienza è causa del peggioramento delle condizioni di salute degli individui, come nel caso del signor JP. Sarebbe, dunque, quanto più necessario un cambiamento della prospettiva affinché il degrado ambientale smetta di impattare sul pieno godimento dei diritti umani: in questo modo, si considererebbero sia la protezione ambientale che la tutela dei diritti fondamentali, come due dimensioni tra loro “sovrapponibili”¹⁴⁷ e non più “confinanti”¹⁴⁸.

¹⁴⁷ DI ANSELMO (2023: 689 ss.).

¹⁴⁸ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

DE PASQUALE (2023), *“Francovich ambientale?” sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza Ministre de la Transition écologique*, pp. 195-204, reperibile online.

DI ANSELMO (2023), *Le azioni di private enforcement nel quadro della normativa dell'Unione europea sulla qualità dell'aria alla luce dei recenti sviluppi giurisprudenziali. Un percorso ancora incompiuto?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, pp. 663-689, reperibile online.

FISICARO (2023), *Norme intese a conferire diritti ai singoli e tutela risarcitoria di interessi diffusi: una riflessione a margine della sentenza JP c. Ministre de la Transition écologique*, in *European papers*, pp. 131-147, reperibile online.

MASCARO (2022), *Il diritto di accesso all'informazione ambientale come diritto dell'uomo ad un ambiente salubre*, in *Amministrazione In Cammino*, reperibile online.

MUNARI (2023), *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *AISDUE*, reperibile online.

REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, WORLD HEALTH ORGANIZATION (1987), *Air quality guidelines for Europe*, No. 23, Copenhagen.

REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, WORLD HEALTH ORGANIZATION (2000), *Air quality guidelines for Europe*, No. 91, Copenhagen, II ed.

REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, WORLD HEALTH ORGANIZATION (2009), *WHO guidelines for indoor air quality: dampness and mould*, Copenhagen, I ed.

TORTA (2023), *Il risarcimento del danno provocato dall'amministrazione nazionale per violazione della disciplina sulla qualità dell'aria: una questione ancora aperta*, in *Le note a sentenza di GIUSTIZIA INSIEME: annuario della giurisprudenza amministrativa annotata 2023*, reperibile online.

WEGENER (2023), *No Francovich in environmental law: The ECJ's decision in JP v. Ministre de la Transition écologique*, in *Common Market Law Review*, pp. 1773-1786, reperibile online.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2006), *Air quality guidelines – global update 2005: particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide*, Geneva.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2010), *WHO guidelines for indoor air quality: selected pollutants*, Copenhagen.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2015), *WHO guidelines for indoor air quality: household fuel and combustion*, Geneva.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2021), *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, Geneva.

ABSTRACT

Air quality is one of the most pressing challenges for public health and the environment, with important regulatory and legal implications at both European and international level. This thesis aims to examine in depth the legal framework on air quality drafted by the World Health Organization (“WHO”) guidelines and the relevant European directives. On the other side, the Aarhus convention, as well as directive 2003/4/EC, aims to ensure public access to environmental information and justice.

Through a critical analysis of Case C-61/21 and the judgment of the European Court of Justice, the implications of this decision for the future of private enforcement in environmental matters will be explored. In particular, the potential impact of the judgment on the ability of individuals and organisations to enforce environmental rights and to claim compensation for environmental damages will be reflected.

In addition, the prospects of a new European air quality directive will be discussed, considering how it could address the challenges arising from C-61/21 and promote more effective actions to protect the environment and public health.

This research aims to contribute to the understanding of the regulatory and legal dynamics surrounding air quality and to provide insights to improve the effectiveness of European environmental policies towards the protection of people’s health and of the natural habitat.

RINGRAZIAMENTI

Scrivo un piccolo pensiero per le persone che sono qui oggi, vi ringrazio, innanzi tutto, per essere presenti.

Ringrazio, in particolare, mio zio e mio nonno. Grazie perché senza voi nulla di tutto questo sarebbe stato possibile. Grazie per aver creduto e investito su di me, spero di avervi reso fieri. Vi voglio un mondo di bene, questa laurea è vostra.

Nonna, il tuo amore e la tua dolcezza mi hanno accompagnato durante questo percorso. Tu che doni tutta la tua anima e corpo alla famiglia. Presso di te ho sempre trovato ristoro e consolazione, hai sempre saputo dirmi le parole giuste nei momenti giusti, a volte, invece, bastava semplicemente il silenzio... forse perché non mi sentivi!

Mamma, hai studiato con me, hai condiviso le mie ansie, le mie gioie, le mie delusioni. Abbiamo scalato insieme anche questa montagna, ma l'importante è essere arrivate in vetta.

A tutti i miei amici e le mie amiche che mi hanno accompagnato in questi tre anni e negli anni passati, grazie per essere stati il mio momento di riposo e di svago quando ne avevo bisogno, il vostro affetto mi rimarrà sempre nel cuore.

Klaudia, a te va un pensiero speciale. Sei stata la mia spalla e la mia guida. Grazie perché ci sei e ci sarai.

A me stessa, alla mia costanza e determinazione che mi hanno portato a raggiungere questo traguardo. A tutte le rinunce che ho fatto per dedicarmi allo studio, delle quali non mi pento perché nulla paga più di questa soddisfazione. Continua così, credi in te stessa e vai avanti per la tua strada senza che nulla e nessuno ti fermi.

Al mio relatore, il Professor Cherubini, che mi ha fatto appassionare di questa materia con la sua conoscenza e il suo modo di trasmetterla agli studenti.