

Qualità dell'aria ambiente e (ir)responsabilità Stati per mancata adozione di misure contenitive della direttiva 2008/50/CE

di Guido Befani

Title: Ambient air quality and states (ir)responsibility for failure to adopt containment measures provided by directive 2008/50/EC

Keywords: Air quality; Climate litigation; Emissions; Health.

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia è intervenuta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla *Cour administrative d'appel de Versailles*, concernente l'interpretazione dell'art. 3 Direttiva 80/779/CEE; dell'art. 3 Direttiva 85/203/CEE; dell'art. 4 Direttiva 96/62/CE; dell'art. 4 Direttiva 1999/30/CE e dell'art. 13, par. 1, e dell'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Nello specifico, la domanda pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia intercorsa tra un cittadino francese e il Ministro francese della Transizione ecologica, in merito alle domande dirette segnatamente, da un lato, all'annullamento della decisione implicita del prefetto del Val-d'Oise (Francia) recante diniego di adottare le misure necessarie alla soluzione dei suoi problemi di salute connessi all'inquinamento atmosferico e, dall'altro, al risarcimento da parte della Repubblica francese dei diversi danni che questi imputa a tale inquinamento

2. – L'oggetto della controversia dedotta all'attenzione della Corte, concerne l'estensione della responsabilità statale per superamento dei valori limite e valori guida di qualità atmosferica per l'anidride solforosa e per le particelle in sospensione, in violazione del diritto dell'Unione e delle norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto, nonché di quelle in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

Nel merito, il ricorrente ha chiesto al *Tribunal administratif* di Cergy-Pontoise, in particolare, l'annullamento della decisione implicita del prefetto del Val-d'Oise, di rifiutare di adottare le misure necessarie alla risoluzione dei suoi problemi di salute connessi all'inquinamento atmosferico nel agglomerato di residenza (nella specie, Parigi), che sarebbero iniziati nel 2003, e, dall'altro, il risarcimento da parte dello Stato francese dei diversi danni che egli avrebbe subito a causa di tale inquinamento e del danno che gli sarebbe stato causato dal degrado della qualità dell'aria ambiente, in quanto sarebbe il risultato della violazione, da

parte delle autorità francesi, degli obblighi ad esse imposti in forza della direttiva 2008/50.

Con sentenza del 12 dicembre 2017, il *Tribunal administratif* di Cergy-Pontoise ha respinto tutte le domande del ricorrente, in quanto, in sostanza, gli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50 non attribuirebbero alcun diritto ai singoli ad ottenere il risarcimento di un eventuale danno subito a causa del deterioramento della qualità dell'aria.

Con ricorso del 25 aprile 2018 il ricorrente ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi alla *Cour administrative d'appel* di Versailles, la quale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

1) Se le norme applicabili del diritto dell'Unione europea derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 13, paragrafo 1 e all'articolo 23, paragrafo 1 della direttiva 2008/50 (nonché gli artt. 7 e 8 della dir. 96/62, l'art. 4, par. 1, e l'art. 5, par. 1, dir. 1999/30 nonché gli artt. 3 e 7 dir. 80/779 e 85/203) debbano essere interpretati nel senso che essi sono preordinati a conferire diritti individuali ai singoli, che possono far sorgere loro un diritto al risarcimento da parte di uno Stato membro, in applicazione del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli alla loro salute che presentano un nesso di causalità diretto e certo con il deterioramento della qualità dell'aria derivante da violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione ad esso imputabili.

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 trattasi.

1406

3. – Con la decisione in commento, la Corte di Giustizia, nell'applicare il generale principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione, ha rilevato che questo principio si applichi a qualsiasi caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, indipendentemente dall'autorità pubblica responsabile di tale violazione.

In questo senso, ai fini dell'individuazione dei presupposti di tale responsabilità, la Corte ha riconosciuto il diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte congiuntamente tre condizioni, vale a dire: che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti; 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 [cfr. sent. del 28 giugno 2022, Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore), C-278/20, punto 31 e giurisprudenza ivi citata],

Per la Corte, infatti, solo una violazione di una norma dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli può far sorgere la responsabilità dello Stato, ma i diritti in considerazione sorgerebbero non solo nei casi in cui disposizioni normative dell'Unione espressamente li attribuiscono, ma anche in relazione agli obblighi positivi o negativi che le medesime impongono in maniera ben definita sia ai singoli sia gli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione (in termini, sentt. 5 febbraio 1963, van Gend & Loos, 26/62; 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, punto 31; 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, punto 19, e 11 novembre 2021, Stichting Cartel Compensation e Equilib Netherlands, C-819/19, punto 47).

Nello specifico, la violazione dei c.d. obblighi positivi o negativi, da parte di uno Stato membro, può ostacolare l'esercizio da parte dei singoli interessati dei diritti implicitamente conferiti loro in virtù delle disposizioni dell'Unione in

questione, che si suppone essi possano invocare a livello nazionale, e quindi alterare la situazione giuridica che tali disposizioni sono destinate a creare per tali singoli.

Conseguentemente, la piena efficacia di tali norme del diritto dell'Unione e la tutela dei diritti da esse riconosciuti richiede che i singoli abbiano la possibilità di ottenere un risarcimento (come indicato dai punti 33 e 34 della sent. Francovich), e ciò indipendentemente dalla questione se le disposizioni interessate abbiano un effetto diretto, dato che tale qualità non è né necessaria, né sufficiente di per sé sola a soddisfare la prima delle tre condizioni richiamate.

Nel caso di specie, tuttavia, le direttive 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 e 85/203 imporrebbero agli Stati membri, da un lato, un obbligo di garantire che i livelli, in particolare, di PM10 e di NO₂ non superino, nel loro rispettivo territorio e a decorrere da talune date, i valori limite fissati da tali direttive e, dall'altro, qualora tali valori limite dovessero essere superati, un obbligo di prevedere misure appropriate per poter rimediare, nell'ambito di piani per la qualità dell'aria.

Sul primo obbligo, in particolare, i valori limite indicano la concentrazione esatta, espressa in µg/m³ tenuto conto dei margini di tolleranza dell'inquinante interessato nell'aria, il cui superamento deve essere evitato dagli Stati membri in tutte le loro zone e i loro agglomerati. Sul secondo obbligo, invece, la Corte ha dichiarato, per quanto riguarda la direttiva 2008/50, (all'articolo 23, paragrafo 1, di quest'ultima) risulterebbe che, sebbene gli Stati membri dispongano di un certo margine di manovra per la determinazione delle misure da adottare, queste devono comunque consentire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante interessato sia "il più breve possibile".

In questo senso, se è vero che l'art. 7, par. 3, direttiva 96/62, (applicabile *ratione temporis*) non imponeva agli Stati membri l'obbligo di adottare misure volte a scongiurare qualsiasi superamento, ma soltanto di adottare misure tali da ridurre al minimo il rischio di superamento e la sua durata, tenuto conto dell'insieme delle circostanze del momento e degli interessi in gioco, tuttavia, una simile disposizione comportava dei limiti all'esercizio di tale potere discrezionale, limiti che possono essere invocati dinanzi ai giudici nazionali, per quanto riguarda l'adeguatezza delle misure che il piano d'azione deve finalizzare all'obiettivo della riduzione del rischio di superamento e della limitazione della sua durata, tenuto conto dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco. La stessa interpretazione, oltretutto, si impone, per gli obblighi derivanti dall'arti. 8, parr. 3 e 4, direttiva 96/62.

Infatti, poiché in caso di superamenti di valori limite, gli art. 7 delle direttive 80/779 e 85/203 imponevano agli Stati membri di adottare provvedimenti per, rispettivamente, «evitare che si ripetano» e «farvi fronte», ne deriva che gli artt. 13, par. 1, e 23, par. 1, dir. 2008/50 prevedono, al pari delle disposizioni analoghe delle direttive 96/62, 1999/30, 80/779 e 85/203, ovverosia obblighi abbastanza chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare.

Pertanto, oltre al fatto che le disposizioni di cui trattasi della direttiva 2008/50 e delle direttive che l'hanno preceduta non contengono alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli a tale titolo, gli obblighi previsti da tali disposizioni, nell'obiettivo generale summenzionato, non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli (o a categorie di singoli) siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli, derivandone, come conseguenza, che la prima delle tre condizioni cumulative che devono sussistere a tal fine, non risulterebbe soddisfatta.

Ciò premesso, il fatto che, qualora uno Stato membro non abbia garantito il rispetto dei valori limite di cui all'art. 13, par. 1, della direttiva 2008/50 (e alle disposizioni analoghe delle direttive precedenti), i singoli interessati debbano poter ottenere dalle autorità nazionali (eventualmente agendo dinanzi ai giudici competenti in caso di inerzia) l'adozione delle misure richieste delle direttive, non è tale da modificare tale constatazione, atteso che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori limite o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, se del caso, ricorrendo ai giudici competenti, la predisposizione di un piano d'azione ogniqualvolta tale rischio esista.

Allo stesso modo, per quanto riguarda l'art. 23, par. 1, secondo comma, dir. 2008/50, la Corte ha dichiarato che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate dal superamento di tali valori limite (dopo il 1o gennaio 2010) devono poter ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente agendo dinanzi ai giudici competenti, la predisposizione di un piano per la qualità dell'aria conforme a detto art. 23, qualora uno Stato membro non abbia garantito il rispetto dei requisiti posti dall'art. 13, par. 1, secondo comma, di tale direttiva, e non abbia richiesto la proroga del termine nelle condizioni previste nell'art. 22 della stessa.

Tuttavia, la facoltà così riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte, derivante in particolare dal principio di effettività del diritto dell'Unione, effettività alla quale i singoli interessati sono legittimati a contribuire, avviando procedimenti amministrativi o giurisdizionali a motivo della situazione particolare che costituisce la loro, non implica che gli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50, (nonché dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti), abbiano avuto lo scopo di conferire agli interessati diritti individuali, ai sensi della prima delle tre condizioni ricordate e che la violazione di tali obblighi sia, pertanto, tale da poter alterare una situazione giuridica che tali disposizioni erano intese a creare nei loro confronti.

Inoltre, la riscontrata assenza della prima delle tre condizioni richieste, non esclude che la responsabilità dello Stato possa sorgere a condizioni meno restrittive sulla base del diritto interno [sentenza del 28 giugno 2022, Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore), C-278/20, , punto 32 e giurisprudenza ivi citata] e che, se del caso, possa essere tenuto in considerazione, a tale titolo, della violazione degli obblighi derivanti dall'art. 13, par. 1, e dall'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50, quale elemento che può essere rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità pubbliche su un fondamento diverso dal diritto dell'Unione. Tale assunto non escluderebbe neppure l'eventuale pronuncia, da parte dei giudici dello Stato membro interessato, di ingiunzioni accompagnate da penalità volte a garantire il rispetto, da parte di tale Stato, degli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/50, e dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, come le ingiunzioni accompagnate da penalità pronunciate in diverse recenti sentenze dal *Conseil d'État* francese.

In conclusione, alla luce di tali premesse e in risposta alla prima questione, la Corte ha dichiarato che gli articoli 3 e 7 della direttiva 80/779, gli articoli 3 e 7 della direttiva 85/203, gli articoli 7 e 8 della direttiva 96/62, l'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30, nonché l'art. 13, par. 1, e l'art. 23, par. 1, della direttiva 2008/50 devono essere interpretati nel senso che 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.

La seconda questione, tenuto conto della risposta escludente fornita alla prima questione, non è stata trattata dalla Corte.

4. – In conclusione, occorre rilevare come, nel complesso dell'*iter* logico-giuridico seguito, la Corte di Giustizia abbia operato un'interpretazione formalista e parasistemica sostanzialmente in linea con il formulato letterale delle normative invocate e con l'intento chiarificatore del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* del TFUE.

Nel merito dell'assunto a fondamento dell'interpretazione fornita, tuttavia, non appare aderente con il ritrovato spirito della giustizia distributiva e di giustizia intergenerazionale sotteso al contenimento delle emissioni nocive e clima-alternati, specie laddove ha rilevato che gli strumenti rimediali previsti dalle direttive sulla qualità dell'aria, seppur non formalmente preordinati a conferire diritti individuali ai singoli, possono attribuire loro un diritto al risarcimento per i danni causati dagli Stati responsabili di violazioni del diritto dell'Unione o del diritto interno.

Infatti, avendo argomentato che i singoli eventualmente lesi dalla condotta inerte degli Stati siano legittimati ad avviare "procedimenti amministrativi o giurisdizionali", rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità pubbliche su un fondamento diverso dal diritto dell'Unione, potendo attivare anche il noto rimedio di coercizione indiretta dell'*astreinte*, non consente di seguitare e proseguire a quella doverosa presa di posizione giuridica sul clima, anche in via nomofilattica e di interpretazione europeisticamente orientata all'inclusione della sostenibilità climatica (e le sue diverse declinazioni, come la qualità dell'aria e il suo impatto sulla salute) quale bene pubblico globale (così come già evidenziato in dottrina, cfr. *ex multis*, D. Pappano, *La tutela della qualità dell'aria tra inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Cap. XIV, Giappichelli, Torino, 2021, 325 s.) in aderenza con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che riconosce la tutela del clima un obiettivo comune di tutta la comunità internazionale, quale onere finalistico e programmatico direttamente applicabile dalle amministrazioni e dalle corti.

