**Il diritto a respirare aria pulita non supera l’esame dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea[[1]](#footnote-1)**

 La Corte di giustizia dell’Unione Europea ancora una volta affronta la questione della risarcibilità dei danni derivanti dalla violazione del diritto dell’Unione, verificando le condizioni per l’ottenimento del ristoro[[2]](#footnote-2).

Per citare solo le tappe più significative, il percorso giurisprudenziale è stato segnato dal riconoscimento del diritto del signor Francovich (e di altri lavoratori dipendenti)[[3]](#footnote-3) ad essere risarcito dallo Stato italiano che non aveva istituito il meccanismo di garanzia per i crediti retributivi imposto dalla direttiva 80/987/CEE[[4]](#footnote-4) e dalla pronuncia in favore delle società Brasserie du pêcheur e Factortame: la prima non aveva potuto esportare la propria birra in Germania in violazione della libertà di circolazione delle merci e la seconda non aveva potuto esercitare la propria attività di pesca in Gran Bretagna in ragione di una legislazione nazionale discriminatoria in base alla nazionalità[[5]](#footnote-5). La responsabilità dello Stato è stata poi affermata nei confronti dei viaggiatori con pacchetti turistici “tutto compreso”[[6]](#footnote-6) nell’ipotesi di fallimento dell’operatore, dei titolari di depositi bancari a cui non erano state restituite le somme di spettanza da parte di un istituto di credito in crisi[[7]](#footnote-7), degli investitori a cui il socio di maggioranza non aveva presentato una proposta di acquisto delle azioni a prezzo equo[[8]](#footnote-8) , delle vittime di reato[[9]](#footnote-9) e dei professionisti compensati in misura inferiore a quanto previsto dalle tariffe[[10]](#footnote-10).

La pretesa di cui si occupa la Corte di giustizia (Grande Sezione) nella sentenza del 22 dicembre 2022 presenta caratteristiche completamente diverse. In concreto, il sig. JP ha contestato prima dinanzi al Tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise, Francia, e poi, in appello, rivolgendosi alla Corte amministrativa di Versailles, il rifiuto del prefetto di Val-d’Oise di adottare le misure (previste dal diritto europeo o comunque a questo conformi) volte a risolvere i suoi problemi di salute connessi all’inquinamento ambientale nell’area geografica della regione Île-de-France in cui risiede e, in subordine, ha domandato la condanna dello Stato al risarcimento dei danni conseguentemente a lui arrecati alla salute, morali, biologici, estetici, fisici e psichici.

La Corte amministrativa d’appello ha sottoposto allora alla Corte di giustizia la questione se e in che limiti la direttiva 2008/50/CE[[11]](#footnote-11) sia da interpretare nel senso che attribuisca ai singoli, in caso di violazione sufficientemente qualificata da parte di uno Stato membro degli obblighi che derivano da tale atto derivato, un diritto a ottenere dal medesimo Stato il risarcimento dei danni causati alla loro salute che presentano un nesso di causalità diretto e certo con il deterioramento della qualità dell’aria.

È evidente che la questione presenta rilevanti differenze rispetto ai casi summenzionati, in occasione dei quali la Corte di giustizia ha elaborato i criteri per il riconoscimento del diritto al risarcimento: da un lato, la direttiva che si assume violata non riguarda interessi economici; dall’altro, la cerchia dei potenziali richiedenti è indeterminata, per quanto possa ragionevolmente restringersi a coloro che abbiano la dimora o lavorino abitualmente nelle zone inquinate.

In ogni caso, la questione non rappresenta una novità assoluta. Essa si pone nel solco di una serie di “liti strategiche”[[12]](#footnote-12) davanti agli organi giurisdizionali di vari Paesi europei, nelle quali lo Stato è stato chiamato quale responsabile della tutela dell’ambiente, spesso nella prospettiva di prevenire i cambiamenti climatici[[13]](#footnote-13).

In sostanza queste pronunce hanno finito per ribadire l’obbligo dello Stato di adottare le misure necessarie a ridurre il livello di inquinamento, ancorandolo perlopiù al rispetto dei valori-limite fissati per l’emissione di sostanze nocive nelle direttive dell’Unione Europea.

Diversa è l’impostazione della Corte europea dei diritti dell’uomo, nell’esercizio della sua giurisdizione di tipo soggettivo.

La Corte deduce dall’articolo 1 (Obbligo di rispettare i diritti dell’uomo) della Convenzione la conseguenza per cui le parti contraenti sono tenute non solo agli ovvi obblighi negativi di astensione, cioè di non violazione dei diritti, ma anche agli obblighi positivi di prevenire lesioni dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone derivanti da azioni di terzi. Sulla base di questo presupposto condanna gli Stati laddove abbiano omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva dei diritti riconosciuti dall’articolo 8[[14]](#footnote-14), disposizione che il Giudice di Strasburgo interpreta evolutivamente e teleologicamente nel senso che la tutela della vita privata e familiare si estenda anche all’ambiente sano, avendo individuato un legame tra l’indisturbato godimento dello spazio domestico e un livello accettabile di inquinamento ambientale[[15]](#footnote-15).

In questi casi, ai sensi dell’articolo 41 della Convenzione[[16]](#footnote-16), la Corte europea dei diritti dell’uomo stabilisce a carico dello Stato una somma a titolo di equa soddisfazione delle ragioni degli interessati.

Il sistema rimediale è però volto ad ottenere la *restitutio in integrum* (sia per quanto riguarda la posizione del ricorrente sia per ciò che concerne la risoluzione del problema sottostante al fine di evitare una proliferazione di ricorsi simili); quindi, lo Stato è tenuto innanzitutto alla rimozione delle cause dell'accertata lesione, attraverso misure generali o individuali; solo secondariamente ed eventualmente, qualora l'accertamento della violazione non sia ritenuto sufficiente, al pagamento di un ristoro equitativamente determinato[[17]](#footnote-17). Di conseguenza, tale compensazione svolge un ruolo integrativo e sussidiario (non sovrapponibile perciò al risarcimento del danno come ordinariamente inteso nel diritto interno) rispetto alle misure che la Corte può adottare in sentenza. Queste ultime tendono sempre di più a limitare il margine di apprezzamento dello Stato nell’esecuzione della pronuncia. Ciò è avvenuto anche in materia di ambiente, imponendo l’adozione e l’implementazione di adeguati piani di risanamento, facendo con ciò riferimento alla disciplina dettata dal Unione europea[[18]](#footnote-18).

In Italia, mentre la responsabilità per danno ambientale arrecato dal soggetto che ha prodotto inquinamento ai singoli è stata prevalentemente riportata alla violazione della salute tutelata a livello costituzionale dall’articolo 32[[19]](#footnote-19), le leggi ambientali (dall’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 all’articolo 311 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152[[20]](#footnote-20)) hanno invece sempre riservato alla parte pubblica (infine solo allo Stato) l’azione “generale“ per il risarcimento del danno. Il rimedio è difficilmente inquadrabile nelle categorie civilistiche, teso, com’è, innanzitutto alla realizzazione delle opere di riparazione «primaria», «complementare» o «compensativa» descritte dagli allegati 3 e 4 alla parte sesta del codice dell’ambiente.

Il risarcimento per equivalente rimane così confinato in un ruolo marginale e suppletivo volto non a ristorare il danno ambientale in sé, bensì il mancato adempimento delle misure preventive e ripristinatorie che il responsabile avrebbe dovuto adottare e implementare[[21]](#footnote-21).

Il quadro descritto non è mutato dopo la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, poiché la chiara indicazione dell’ambiente come “compito” della Repubblica, nell’ambito dei “Principi fondamentali”, configura l’interesse alla tutela ambientale come “valore costituzionale”, di carattere oggettivo, da perseguire attraverso politiche pubbliche, “scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l’oggetto di un “diritto fondamentale””[[22]](#footnote-22).

La Corte di giustizia ha comunque affrontato la questione sottopostale attenendosi ai criteri elaborati nelle proprie sentenze, nella piena consapevolezza che il caso specifico presentasse un’ampiezza e un impatto ben diversi dai consolidati esiti della giurisprudenza unionale già richiamati.

Il quesito all’esame della Corte è in sintesi se i singoli possano chiedere un risarcimento per i danni alla salute causati dalla violazione dei valori-limite fissati dalla direttiva 2008/50/CE. La sentenza si concentra perciò sulla verifica della sussistenza delle condizioni per affermare la responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, così enucleabili in base alla giurisprudenza europea:

1. se la norma giuridica dell’Unione violata sia preordinata a conferire diritti individuali;
2. se la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata;
3. se sussista un nesso causale diretto tra la violazione (nello specifico, tra il comportamento omissivo) e il danno subito.

La verifica ha avuto esito negativo: a giudizio della Corte, la disciplina europea applicabile non è preordinata a conferire diritti ai singoli in relazione ai quali possa riconoscersi un risarcimento a carico dello Stato membro, a titolo di responsabilità per i danni causati da violazioni del diritto dell’Unione ad esso imputabili.

Alla luce di questa conclusione, l’esame delle altre condizioni viene ritenuto superfluo.

Prima di ripercorrere l’*iter* logico seguito, si reputa opportuno fare un cenno alle questioni non affrontate che pure offrono alcuni spunti per la comprensione dell’intera vicenda.

In primo luogo, la violazione qualificata, ovvero “grave e manifesta”[[23]](#footnote-23) era in questo caso indiscutibile perché lo sforamento nella zona di Parigi dei valori-limite fissati dalla direttiva era già stata accertata, a livello europeo, dalla Corte di giustizia all’esito di due procedure di infrazione[[24]](#footnote-24) e, a livello nazionale, dal *Conseil d’État*[[25]](#footnote-25).

Il dato più eclatante (e forse più imbarazzante) è però che questa situazione riguardante la Francia rappresenta solo la punta dell’*iceberg* di un fenomeno generale di diffusa e persistente violazione delle misure europee tese a migliorare la qualità dell'aria sistematicamente riscontrata dagli studi di settore[[26]](#footnote-26) e dalle sentenze della Corte in sede di ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione[[27]](#footnote-27), situazione che al momento non sembra facilmente superabile con gli attuali strumenti giuridici e finanziari.

In secondo luogo, la sentenza non si occupa ovviamente nemmeno del terzo elemento, ovvero del nesso eziologico tra la violazione del diritto unionale e il danno lamentato dal singolo.

Nelle conclusioni dell’Avvocato generale Kokott, presentate il 5 maggio 2022[[28]](#footnote-28), che, come meglio riferito in seguito, esprime un parere diverso sulla posizione giuridica del ricorrente, il tema viene invece toccato. In realtà soprattutto vengono qui evidenziate, con osservazioni di carattere generale, le difficoltà di accertamento del nesso causale, dato che la valutazione delle prove e gli accertamenti sul fatto rimangono riservati al giudice nazionale sulla base delle norme di procedura dello Stato membro.

In questo ristretto ambito (e prescindendo dalle regole processuali dei singoli Paesi), l’Avvocato generale si limita a sottolineare che la dimostrazione rigorosa necessita, tra l’altro, di una documentazione medica completa che segua il decorso della malattia e di studi clinici che dimostrino la correlazione tra il livello di inquinamento (anche questo d’attestare) e la patologia, sicché la prova difficilmente può essere raggiunta senza l’utilizzo di criteri presuntivi.

Nel complesso viene evocata una serie di questioni inerenti al nesso causale dibattuta anche a livello nazionale a cui si può in questa sede solo accennare: da un lato, la ricerca di metodi oggettivi di tipo scientifico per risalire al fatto, con l’applicazione di criteri statistici di probabilità; dall’altro, l’esigenza di delimitare ragionevolmente l’area del risarcimento nei casi di responsabilità per colpa, soprattutto se derivante da omissione[[29]](#footnote-29).

È inevitabile allora riflettere sul dato comune costituito dal ruolo del nesso eziologico, che, in un’epoca in cui la giurisprudenza ha reso mobili i confini del danno ingiusto[[30]](#footnote-30) e in cui il diffondersi delle attività umane complesse e spesso pericolose ha moltiplicato e inasprito i doveri di protezione e di sorveglianza, finisce per assumere il ruolo di meccanismo di modulazione in concreto della risarcibilità dei danni[[31]](#footnote-31).

Per tornare al contenuto della sentenza, la motivazione è incentrata sulla questione se le norme dell’Unione che si occupano di qualità dell’aria siano (o meno) preordinate a conferire diritti ai singoli, sicché questi possano agire per l’accertamento della responsabilità dello Stato.

Il ragionamento parte dall’individuazione degli obblighi degli Stati membri stabiliti dalle direttive 2008/50, 1996/62, 1999/30, 1980/779 e 1985/203[[32]](#footnote-32), per giungere alla conclusione che, attraverso questi, l’Unione persegua “un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell’ambiente nel suo complesso”. Di conseguenza, la Corte reputa che non siano attribuiti, né esplicitamente (perché le direttive non ne fanno menzione), né implicitamente (stante la finalità generale degli atti unionali), “diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli” (punti 55 e 56). Questi ultimi possono invece “ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente agendo dinanzi ai giudici competenti, l’adozione delle misure richieste da tali direttive”, compresa la predisposizione dei piani colà previsti[[33]](#footnote-33).

Puntualizza infine la Corte, in un quadro di integrazione degli strumenti di tutela, che non possono escludersi *tout court* né la responsabilità dello Stato nei confronti dell’individuo (essa però dovrà essere comunque accertata in base al diritto nazionale, proprio perché il diritto dell’Unione non la riconosce), né altre pronunce di giudici nazionali di condanna o di tipo propulsivo (punti 63 e 64)[[34]](#footnote-34).

La sentenza apre le porte a più interrogativi e a più riflessioni.

Innanzitutto, risulta subito evidente che il nucleo problematico della decisione consiste nella definizione della norma protettiva (cioè di quella norma dell’Unione europea che attribuisce diritti individuali).

È una nozione tratta dalla dottrina tedesca che ha lambito anche il dibattito sulla figura dell’interesse legittimo e sulla sua risarcibilità e di riflesso sul riparto di giurisdizione tra i pubblicisti in Italia, soprattutto nella prima parte del secolo scorso.

In sintesi, nell’ambito dell’elaborazione del diritto pubblico soggettivo (consistente in un potere del singolo funzionale al perseguimento di un proprio interesse attribuito, esplicitamente o implicitamente, da una norma di diritto pubblico), compiuta alla fine del XIX secolo principalmente da Carl von Gerber e Georg Jellinek, la *Schutznormlehre* o *Schutznormtheorie* fu sviluppata da Ottmar Bühler per distinguere il vero e proprio diritto pubblico soggettivo da altre situazioni di vantaggio che potevano discendere, come mero effetto riflesso (*Reflexrechte*), dalla norma. In base a questa ricostruzione, l’interprete può riconoscere il diritto soggettivo pubblico laddove il legislatore abbia ricompreso nello scopo applicativo di una norma l’interesse dell’individuo[[35]](#footnote-35).

Questo caso offre un esempio del motivo per cui la teoria ha incontrato sempre critiche, perché affida alla sensibilità dell’interprete (e quindi principalmente del giudice) il giudizio sulla qualificabilità di diritto soggettivo della situazione giuridica del singolo[[36]](#footnote-36).

Non si può sottacere infatti che la negazione del diritto individuale, contenuta nella sentenza, non solo diverge dalle conclusioni dell’Avvocato generale[[37]](#footnote-37) e si allontana dalla posizione più volte espressa dalla Commissione[[38]](#footnote-38) nell’ambito delle procedure di infrazione, ma anche si discosta da precedenti affermazioni della Corte di giustizia[[39]](#footnote-39), per quanto sostanzialmente generiche e costituenti meri *obiter dicta*. In quelle occasioni, invero, la pretesa azionata dinanzi al giudice *a quo* nazionale mirava a ottenere dalle pubbliche autorità l’adozione di un adeguato piano ambientale.

In definitiva, la motivazione della sentenza risolve il caso ma lascia aperte molte questioni che si pongono su piani diversi.

In generale, viene da chiedersi se, a livello nazionale e anche a livello europeo, manchi una riflessione sul concetto stesso di diritto soggettivo adeguato ai tempi: in una realtà cioè in cui è difficile ipotizzare diritti puramente negativi e in cui anzi la maggior parte dei diritti (intesi come aggregati molecolari” [come un insieme più o meno complesso di posizioni soggettive]“) esibiscono al contempo aspetti attivi, passivi, positivi o negativi”[[40]](#footnote-40). Ancor meno sono riscontrabili diritti che non costano e che siano auto-esecutivi: essi necessitano invece, quasi sempre, di misure di attuazione (affidate a scelte politiche che, nella gestione di risorse finanziarie limitate, pongono un ordine di priorità) e di garanzia (anche giurisdizionale) specifica.

In questo quadro quindi una maggiore consapevolezza della complessità odierna delle situazioni giuridiche soggettive porterebbe a superare l’utilizzo generico del termine diritto, tanto comune nella *koiné* degli atti internazionali contenenti decaloghi di diritti, e a differenziarsi dai Paesi di *common law*, in cui il sintagma *right* è un termine “camaleontico” che tende a indicare qualsivoglia vantaggio giuridico o oggi ancora più latamente un interesse ritenuto degno di tutela (prevalentemente attraverso l’opera del giudice), tanto da meritare l’attribuzione di una posizione di vantaggio e correlativamente di un dovere (*duty*)[[41]](#footnote-41), quest’ultimo altrettanto indefinito anche rispetto all’obbligo e all’obbligazione[[42]](#footnote-42).

Al riguardo non è inutile ricordare che prevalentemente la dottrina italiana ha escluso che il diritto all’ambiente possa essere inteso come una pretesa soggettiva riferita a tale bene, d’incerta definizione. Ogni tentativo in tal senso si risolverebbe in una formula di stile, del tutto atecnica, se non scorretta, dal punto di vista giuridico, mentre si è ritenuto configurabile, sulla base del complesso normativo delle norme ambientali, un insieme di posizioni soggettive che però sono diversamente articolate e variamente tutelate[[43]](#footnote-43).

In definitiva, come emerge dagli articoli 191-193 del TFUE, dall’articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della Costituzione italiana riformata e dall'articolo 20a della *Grundgesetz*, la tutela dell’ambiente è affidata non al riconoscimento di situazioni di diritto di individui e di gruppi, bensì essenzialmente a politiche e programmi pubblici, strumenti tecnicamente più adeguati alle peculiarità dell’oggetto[[44]](#footnote-44).

L'esigenza di delimitazione del diritto rispetto ad altre situazioni di vantaggio, in particolare, sembra ancora più pressante alla luce di una giurisprudenza, come quella della Corte di giustizia che, nell’ambito di una giurisdizione prevalentemente oggettiva, ha ampliato oltremodo la legittimazione a far valere pretese fondate sul diritto europeo. Ciò per renderla funzionale ad un controllo esteso del rispetto e dell’uniforme applicazione del diritto dell’Unione[[45]](#footnote-45), attraverso l’attivazione di una forma di *private enforcement*, in grado di colmare le eventuali lacune che uno strumento accentrato e necessariamente episodico come la procedura di infrazione fisiologicamente presenta[[46]](#footnote-46).

La Corte invero sembra consapevole di questa divaricazione tra il dato sostanziale e quello processuale, tanto da precisare (al punto 62) che “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 dall’articolo 13, paragrafo 1, e dall’articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, nonché dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, abbiano avuto lo scopo di conferire agli interessati diritti individuali”.

Viene infine da chiedersi se la sentenza non induca a prestare attenzione anche a un profilo diverso e più ampio, quale quello dei metodi ermeneutici elaborati dalla Corte[[47]](#footnote-47).

L'Unione europea si è dotata di un *corpus* normativo oltremodo ricco e articolato, per quanto riguarda sia il diritto sostanziale sia processuale, senza pari in ambito internazionale, per sviluppo e vincolatività.

La Corte ha innanzitutto rivendicato la propria autonomia nell’intendere le nozioni giuridiche presenti nel diritto dell’Unione[[48]](#footnote-48). Ha poi utilizzato soprattutto il principio dell’effetto utile per estendere la portata delle disposizioni[[49]](#footnote-49), così adattando le tradizionali regole codificate nell’articolo 31 del trattato di Vienna del 23 maggio 1969, in modo da rispondere alle esigenze di un’interpretazione d’impronta fortemente sistematica, funzionale ed evolutiva.

È sicuramente una costruzione coerente che ha dato un grande impulso allo sviluppo del diritto europeo e alla disseminazione dei suoi principi; qualche dubbio però oggi non può non sorgere sulla compatibilità di questi criteri ermeneutici con un ordinamento ormai e sempre più composto da norme di diritto positivo.

**Giuseppina Adamo**

consigliere T.A.R.

presidente della terza sezione del T.A.R. Bari

pubblicato il 13 febbraio 2023

**ABSTRACT**: *L’articolo si occupa della configurabilità del diritto dei singoli all’ambiente salubre e della sua risarcibilità alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 dicembre 2022 (C-61/21), che ha negato il ristoro dei danni arrecati all’individuo dal sistematico superamento dei valori-limite all’emissione di sostanze nocive fissati dalle direttive europee relative alla qualità dell'aria. La pronuncia viene collocata nel quadro del contenzioso in materia ambientale dinanzi alle corti degli Stati membri e alla Corte europea dei diritti dell’uomo.*

1. Sentenza del 22 dicembre 2022 (Grande Sezione), *Ministro della transizione ecologica, Primo Ministro* (Responsabilità dello Stato per l’inquinamento dell’aria) (C-61/21, EU:C:2022:1015). [↑](#footnote-ref-1)
2. Si rinvia solo ad alcuni contributi della dottrina più recenti: E. Scoditti, *Il sistema multi-livello di responsabilità dello Stato per mancata attuazione di direttiva comunitaria*, in Danno e Responsabilità, 2003, 7, pag. 718; A. di Majo, *Contratto e torto nelle violazioni comunitarie ad opera dello Stato*, in Corr. giur, 2009, 10, pag. 1353; A. Lazari, *Il giudice complesso e la responsabilità dello Stato*, in Danno e Responsabilità, 2012, 12, pag. 1225; id., Paradeigma *e* logos: *la responsabilità dello stato legislatore e i destini dell’Europa*, in Riv. dir. civ., 2002, 1, pag. 148; in una prospettiva più ampia, si occupa del diverso approccio al tema della responsabilità della Corte di giustizia rispetto ai giudici italiani A. Bartolini, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo. La nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Giappichelli, 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentenza del 19 novembre 1991 (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428). [↑](#footnote-ref-3)
4. La stessa questione è stata affrontata nelle sentenze del 25 gennaio 2007, *Robins e a*. (C-278/05, EU:C:2007:56), e del 25 aprile 2013, *Hogan e a*. (C-398/11, EU:C:2013:272). [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentenza del 5 marzo 1996 (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79). [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentenza dell'8 ottobre 1996, *Dillenkofer e a.* (C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, EU:C:1996:375). [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentenze del 4 ottobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807), e del 25 marzo 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249). [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentenza del 10 dicembre 2020, *Euromin Holdings* (Cipro) (C-735/19, EU:C:2020:1014). [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentenza del 16 luglio 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566); è da notare che in questa pronuncia, peraltro spesso criticata, non è chiara la distinzione tra il risarcimento del danno e l'indennizzo; sull'utilizzo promiscuo e incerto di queste categorie: L. Bairati, *La responsabilità dello Stato-legislatore. La componente culturale e gli impulsi della Corte di giustizia europea nella relativizzazione delle categorie nazionali*, in CDCT *working paper* 6-2012/ *European Legal Culture,* 5, www.cdct.it/Pubblicazioni.aspx. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentenza del 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punto 44. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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, come modificata dalla direttiva (UE) 2015/1480 della Commissione del 28 agosto 2015. Essa sostituiva le precedenti direttive 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell’aria ambiente, e 99/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell’aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ovvero "contenziosi, promossi con l'intenzione di far evolvere l'ordinamento anche oltre i confini disegnati dalla legislazione vigente […] In questo senso, le liti strategiche sono dirette ad ottenere una utilità che travalica l'interesse delle parti in causa. Non nel senso che si possa prescindere dalla verifica della sussistenza delle condizioni processuali dell'azione (cioè legittimazione ed interesse a ricorrere), ma perché gli argomenti affrontati hanno una potenziale rilevanza per un numero indefinito di soggetti esterni alla lite" (così S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in Dir. proc. amm., 2021, 2, pag. 293). [↑](#footnote-ref-12)
13. Ne sono esempio la sentenza della *Hoge Raad* (Corte di cassazione) olandese, pronunciata sul ricorso della *Urgenda* *Foundation* il 20 dicembre 2019 (NL:HR:2019:2006), in sede civile, che ha ordinato allo Stato, nell'esercizio dei suoi poteri legislativi ed esecutivi, di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas a effetto serra del 25% rispetto al 1990; quella della Corte suprema irlandese del 31 luglio 2020, sul ricorso dell'associazione *Friends of the Irish Environment*, per conto di 20.863 concittadini ha imposto al Governo di rivedere drasticamente i suoi piani di riduzione delle emissioni di gas serra perché del tutto insufficienti a far fronte agli impegni sul clima presi dall’Irlanda a livello internazionale; la decisione del *Conseil d'Etat* francese (12 luglio 2017, n. 394254) sul ricorso dell'associazione *les Amis de la Terre* con cui era stato ingiunto al Governo francese di attuare i piani ambientali destinati a ridurre le concentrazioni di biossido di azoto e di particelle fini in tredici aree del Paese; successivamente, il 10 luglio 2020, vista l'inerzia del Governo, il *Conseil d'Etat* lo ha condannato alla penalità di mora 10 milioni di euro per semestre del 19 novembre 2020 (pubblicata sul sito [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)). Sono seguite le decisioni del 19 novembre 2020 dello stesso Consiglio, sulla causa promossa dal *commune de Grande Synthe*, e del Tribunale amministrativo di Parigi che si è pronunciato sul cosiddetto *Affaire du siècle* il 3 febbraio 2021 (pubblicata sul sito paris.tribunal-administratif.fr), che hanno riconosciuto (perlomeno in astratto) la responsabilità dello Stato per il mancato approntamento di strumenti idonei ad arginare il fenomeno del cambiamento climatico.

Infine, con la decisione (*Beschluss*) pubblicata il 29 aprile 2021 (in www.bundesverfassungsgericht.de, su cui M. Seibert., *Cause per la protezione del clima in Germania*, consultabile sul sito agatif.org) il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato che le disposizioni della legge sulla protezione dell'ambiente (*Klimaschutzgesetz* – KSG), nella parte in cui prevedono la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030 nella misura del 55% rispetto ai livelli di emissione del 1990, stabilendo un percorso di riduzioni annuali progressive, «violano le libertà dei denuncianti, alcuni dei quali sono ancora molto giovani», perché «hanno un effetto di interferenza anticipata (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) sulla libertà ampiamente tutelata dalla Legge fondamentale» nel periodo successivo al 2030, quando, per giungere alla neutralità climatica, sarà necessario imporre sacrifici sproporzionati alle generazioni future. In quell'occasione il Tribunale costituzionale ha ribadito che l'articolo 20a della Grundgesetz (prevedendo che "Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung”) non riconosce, come diritto fondamentale, quello a un ambiente sano. La norma invece pone in capo ai tre poteri dello Stato il dovere di proteggere i fondamenti naturali della vita e degli animali, nella prospettiva della loro responsabilità verso le generazioni future.

Per una disamina più ampia: F. Fracchia, *Il diritto ambientale comparato*, federalismi.it, 2017, 7. [↑](#footnote-ref-13)
14. Secondo l'articolo 8 della Convenzione, "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui". [↑](#footnote-ref-14)
15. Sul punto si rinvia a G. Adamo, *Le situazioni giuridiche soggettive garantite dalla CEDU innanzi al giudice amministrativo*, federalismi.it, 2021, 27. [↑](#footnote-ref-15)
16. L'articolo così recita: "Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa". [↑](#footnote-ref-16)
17. M. Fiori, *L’esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, [www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/l-esecuzione-delle-sentenze-nel-sistema-convenzionale-profili-teorici-e-pratici\_79.php](http://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/l-esecuzione-delle-sentenze-nel-sistema-convenzionale-profili-teorici-e-pratici_79.php); M. Lipari, *L'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo nella giurisdizione amministrativa tra margine di apprezzamento nazionale ed effettività del diritto di difesa:* restitutio in integrum*, ottemperanza, revocazione e autotutela doverosa*, in Il Processo, 2019, 2, pag. 265 [↑](#footnote-ref-17)
18. Esemplare è la sentenza *Cordella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, riguardante l’ILVA di Taranto, di cui per maggiore chiarezza, si riporta la parte di interesse:

"177. I ricorrenti del ricorso n. 54264/15 chiedono l’applicazione della procedura della sentenza pilota, tenuto conto del numero di persone potenzialmente colpite dalla situazione in causa. Essi chiedono in particolare che le autorità italiane adottino le misure legislative e amministrative necessarie al fine, da una parte, di cessare le attività che sono all’origine delle violazioni che essi deducono e, dall’altra, di eliminare le conseguenze derivanti da queste ultime. I ricorrenti chiedono in particolare che le autorità nazionali procedano alla sospensione immediata dell’attività più inquinante (ossia l’attività di sei settori dello stabilimento) e all’attuazione di un piano di decontaminazione della fabbrica e dell’area limitrofa.

178. Il Governo contesta questa domanda e sostiene di avere già adottato tutte le misure necessarie per far fronte alle ripercussioni ambientali dell’attività dello stabilimento Ilva. Afferma inoltre che la soluzione di tale questione ambientale implica una maggiore conoscenza del suo contesto e del territorio che può essere assicurata soltanto dallo Stato stesso.

179. La Corte rammenta che una sentenza che constata una violazione della Convenzione comporta per lo Stato convenuto l’obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme riconosciute a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne per quanto possibile le conseguenze. È in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, fatto salvo il controllo da parte del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere ai propri obblighi previsti dall’articolo 46 della Convenzione. Tuttavia, per aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai propri obblighi previsti dall’articolo 46, la Corte può cercare di indicargli il tipo di misure generali che potrebbe adottare per porre fine alla situazione constatata (*Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 194, CEDU 2004 V; *Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 148, 17 settembre 2009 e *Volokitin e altri c. Russia*, nn. 74087/10 e altri 13, § 46, 3 luglio 2018).

180. Ora, alla luce di questi principi, tenuto conto di tutte le circostanze della causa e in particolare della complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento della zona interessata, che rientra nella competenza delle autorità interne, la Corte ritiene che non sia necessario applicare la procedura della sentenza pilota (si veda, *mutatis mutandis*, *Lakatos c. Ungheria*, n. 21786/15, §§ 89-91, 26 giugno 2018).

181. In effetti, non spetta alla Corte rivolgere al Governo delle raccomandazioni dettagliate e a contenuto prescrittivo, come quelle indicate dai ricorrenti. Spetta al Comitato dei Ministri, che agisce ai sensi dell’articolo 46 della Convenzione, indicare al governo convenuto le misure che, in termini pratici, devono essere adottate da quest’ultimo per assicurare l’esecuzione di questa sentenza.

182. In questo contesto, è opportuno in ogni caso sottolineare che i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall’inquinamento ambientale sono di primaria importanza e urgenti (si veda, *mutatis mutandis*, *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09 e altri 6, § 99, 8 gennaio 2013). Perciò, il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali e recante l’indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, dovrà essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile”. [↑](#footnote-ref-18)
19. A partire dalla sentenza della Cassazione, sezioni unite civili, 6 ottobre 1979, n. 5172. [↑](#footnote-ref-19)
20. La disciplina del codice dell'ambiente si è nel tempo completamente adeguata (in particolare attraverso le modifiche apportate dalla legge 6 agosto 2013, n. 97) alla direttiva 2004/35/CE, che ha sancito il principio (semplicisticamente denominato) "chi inquina paga". [↑](#footnote-ref-20)
21. C. Miccichè, *L’ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali, in* Il diritto dell’economia, 2018, 1, pag. 1, specie pag. 36. [↑](#footnote-ref-21)
22. M. Cecchetti*, Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Corti supreme e salute 2022, 1, pag. 127, spec. pag. 137; nello stesso senso: F. Fracchia, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in Il diritto dell’economia, 2022, 1, pag. 15, spec. pag. 21; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2021, 2, pagg. 445-446. [↑](#footnote-ref-22)
23. Sugli elementi rilevatori della gravità della violazione (quali il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l’ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità, il carattere intenzionale o involontario dell’infrazione commessa o del danno causato, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto e la circostanza che i comportamenti adottati da un’istituzione dell'Unione abbiano potuto concorrere all’omissione, all’adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione) G. Tesauro (a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, volume I, Editoriale scientifica, 2021, pag. 274 ss. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sentenza del 24 ottobre 2019, *Commissione/Francia* (Superamento dei valori limite per il biossido di azoto), C-36/18, EU:C:2019:900, e del 28 aprile 2022, *Commissione/Francia* (Valori limite - PM10), C-286/21, EU:C:2022:319. Numerosi precedenti europei riconoscono infatti che la violazione sia qualificata quando essa si sia protratta nonostante la pronuncia di una sentenza dichiarativa dell’inadempimento, di una sentenza pregiudiziale, o malgrado l’esistenza di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti il carattere illegittimo del comportamento in questione (sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C‑46/93 e C‑48/93, EU:C:1996:79, punto 57, del 30 maggio 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consiglio*, C‑45/15, EU:C:2017:402, punto 31, e del 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin GmbH*, C‑261/20, EU:C:2022:33, punto 47). Peraltro, la Corte ha avvertito che "le sentenze pronunciate a norma degli articoli da 258 a 260 TFUE hanno anzitutto lo scopo di definire i doveri degli Stati membri in caso di inosservanza dei loro obblighi e non di conferire diritti ai soggetti dell’ordinamento, fermo restando che tali diritti non scaturiscono da dette sentenze, ma dalle stesse norme del diritto dell’Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 1982, *Waterkeyn e a*., da 314/81 a 316/81 e 83/82, EU:C:1982:430, punti 15 e 16)" (sentenza *Thelen Technopark Berlin GmbH*, cit., punto 40). [↑](#footnote-ref-24)
25. Sentenza del 4 agosto 2021, *Association les Amis de la Terre France e altri* (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804). [↑](#footnote-ref-25)
26. Da ultimo dal report "Air quality in Europe 2022" dell'Agenzia europea dell'ambiente, in www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022. [↑](#footnote-ref-26)
27. Sentenze del 5 aprile 2017, *Commissione/Bulgaria*, (C-488/15, EU:C:2017:267), del 30 aprile 2020, *Commissione/Romania* (Superamento dei valori limite di PM10), (C-638/18, EU:C:2020:334), del 10 novembre 2020, *Commissione/Italia* (Valori limite di PM10), (C-644/18, EU:C:2020:895), del 3 febbraio 2021, *Commissione/Ungheria* (Valori limite di PM10), (C-637/18, EU:C:2021:92), e del 3 giugno 2021, *Commissione/Germania* (Valori limite di NO2), (C-635/18, EU:C:2021:437); del 12 maggio 2022, *Commissione/Italia* (Valori limite di NO2) (C-573/19, EU:C:2022:380). [↑](#footnote-ref-27)
28. EU:C:2022:359, punti 126-141. [↑](#footnote-ref-28)
29. P. G. Monateri, D. Gianti, *Nesso causale* [dir. civ.], Treccani - Diritto on line (2016); C. Castronovo, *Responsabilità civile*, Giuffré, 2018, pagg. 379 ss. [↑](#footnote-ref-29)
30. Si allude al noto articolo di F. Galgano*, Le mobili frontiere del danno ingiusto*, in Contr. impr., 1985, 159; con accenti ancor più critici rispetto alle aperture dell’epoca, C. Castronovo, *Le nobili frontiere della responsabilità civile*, in Riv. crit. dir. priv., 1989, pag. 539. [↑](#footnote-ref-30)
31. Con riferimento all'ambito medico: R. Carleo, *Responsabilità sanitaria e onere della prova: il ruolo della cartella clinica elettronica*, in *Liber amicorum* per Giuseppe Vettori (a cura di G. Vettori), in Persona e mercato, 2022, pag. 611. [↑](#footnote-ref-31)
32. Essi si sostanziano “da un lato, [in] 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 siano nondimeno superati, [in] un obbligo di prevedere misure appropriate per rimediare a tali superamenti, in particolare nell’ambito di piani per la qualità dell’aria” (punto 48). [↑](#footnote-ref-32)
33. Vengono richiamate al proposito le sentenze del 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, punto 56; del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punto 56; del 25 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punto 39. [↑](#footnote-ref-33)
34. "come le ingiunzioni accompagnate da penalità pronunciate in diverse recenti sentenze dal *Conseil d’État* (Consiglio di Stato, Francia)" (punto 64). [↑](#footnote-ref-34)
35. La teoria è tuttora all'attenzione degli studiosi perché, oltre ad essere evocata dell'articolo 823, secondo comma, del BGB, rappresenta la fondamentale chiave di lettura dell'articolo 19, comma 4, della *Grundgesetz* (e dell'articolo 42, comma 2, del *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO)) che esprime l'opzione costituzionale per una giurisdizione di diritto soggettivo, contrapposta alla visione caratterizzante l'epoca nazista (profili di cui si occupa l'approfondita e originale ricerca di P. L. Portaluri, *La cambiale di Forsthoff*, ESI, 2021). La ricezione di questo criterio è palese nella conclusione dell’Avvocato generale, laddove premette che "La questione se i valori limite e l'obbligo di migliorare la qualità dell'aria ambiente previsti dalle direttive 96/62, 1999/30 e 2008/50, siano preordinati ad attribuire diritti a coloro che subiscono danni alla salute causati dall'inquinamento atmosferico dipende, oltre che dal carattere individuabile di eventuali diritti, soprattutto dagli scopi di tali normative" (punto 72), giungendo ad affermare che "l'interesse per la salute presenta natura personale e, quindi, individuale", con la precisazione che "La situazione potrebbe essere diversa per le norme di diritto ambientale, le quali mirano in primo luogo a proteggere la fauna, la flora e gli habitat, ma di cui gli esseri umani beneficiano solo indirettamente" (punti 77 e 78). Paradossalmente proprio la visione rigidamente personalistica (se non egoistica) dell'interesse scopo della norma, accolta nell'ordinamento tedesco, ha contrapposto la Germania all'Unione Europea, favorevole invece a un’idea di legittimazione processuale più ampia, soprattutto in campo ambientale (v. K. Rennert, *La giurisdizione amministrativa nel contesto europeo*; G. Adamo, *Percorsi della giurisdizione amministrativa in Italia e in Germania nel contesto europeo*, entrambi consultabili nel sito www.giustizia-amministrativa.it, maggio 2017), come emerge dalla sentenza della Corte di giustizia 12 maggio 2011*, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Trianel)*, C‑115/09, EU:C:2011:289, confermata dalla successiva del 7 novembre 2013, *Gemeinde Altrip*, C-72/12, EU:C:2013:712. A questa [↑](#footnote-ref-35)
36. Sul tema, R. Caranta, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1993, pagg. 393 ss; per A. Bartolini, *Il risarcimento del danno*, cit., questa differente impostazione culturale, seppure attenuata da un’interpretazione estensiva della Corte di giustizia (pagg. 54 ss.), rispetto al modello di responsabilità dell'ordinamento italiano costituisce uno dei fattori che ostacolano il dialogo con le corti interne. [↑](#footnote-ref-36)
37. Le conclusioni partono dal presupposto che, perlomeno nel vigore della direttiva 2008/50, l’obbligo degli Stati membri di prevenire il superamento dei valori-limite per gli inquinanti atmosferici considerati è specifico e direttamente applicabile, così come è chiaro quello di predisporre piani per la qualità dell'aria, in caso di violazione di tali valori (punti 68 e 69).Inoltre, i singoli devono poter far valere le norme imperative di tali direttive in quanto diritti, visto che esse tutelano l'interesse alla salute che presenta natura personale e, quindi, individuale (punti 76 e 77). Osservano poi che la cerchia dei soggetti beneficiari non è indeterminata perché il superamento dei valori-limite riguarda soprattutto determinate categorie che vivono o lavorano in zone particolarmente inquinate (punto 100) e perciò sostengono che le norme delle direttive sono preordinate a conferire diritti ai singoli. [↑](#footnote-ref-37)
38. Sentenze del 30 maggio 1991, *Commissione/Germania* (biossido di zolfo e particelle in sospensione), C-361/88, EU:C:1991:224, punto 16, e *Commissione/Germania* (piombo), C-59/89, EU:C:1991:225, punto 19; v. anche sentenza del 17 ottobre 1991, *Commissione/Germania* (acqua potabile), C-58/89, EU:C:1991:391, punto 14. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sentenze del 25 luglio 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punti 37 e 38, del 19 novembre 2014, del 26 giugno 2019, *Craeynest e a*., C-723/17, EU:C:2019:533, punti 53 e 54, nonché del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punto 38. [↑](#footnote-ref-39)
40. G. Pino, *Crisi dell’età dei diritti?*, in Etica & Politica, 2013, 1, pag. 87, specie pag. 106; id., Diritti soggettivi. Lineamenti di un’analisi teorica, in Materiali per una storia della cultura giuridica, 2009, 2, pag. 487. [↑](#footnote-ref-40)
41. B. Celano, *I diritti nello Stato costituzionale*, il Mulino, 2013, pag. 25 e 65 ss. [↑](#footnote-ref-41)
42. D’altronde è comunemente ammesso che "With the lack of autonomy, essentially undetermined content, practical non-justiciability, and the absence at the international level, it is difficult to ascribe legal normativity in the classical sense to the right to breathe clean air" (S. Jankovic, *Conceptual problems of the right to breathe clean air*, in German Law Journal, 2021, 22(2), pag. 168). [↑](#footnote-ref-42)
43. M. Cecchetti, *Virtù e limiti*, cit., pag. 139. Invero, quando le liti ambientali sono state impostate con una connotazione soggettivistica, il loro effetto è stato sostanzialmente modesto, come dimostrano, ad esempio, le vicende relative alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Cordella e altri c. Italia* del 24 gennaio 2019 (v. nota 14), non ancora compiutamente eseguita e perciò tuttora sottoposta alla “supervisione rafforzata” del Comitato dei ministri; approcci diversi si registrano però tra gli studiosi diritto civile: v. E. Leccese, *L’ambiente: dal codice ambientale alla costituzione, un percorso al contrario? (riflessioni intorno ai progetti di legge per l’inserimento dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale tra i principi fondamentali della costituzione)*, in *Liber amicorum* per Giuseppe Vettori, cit., pag. 1843, spec. pag. 1849. In generale, sull'inadeguatezza del diritto privato strumentalizzato per conseguire obiettivi in campo ambientale: A. Nervi, *Dalla disciplina delle emissioni inquinanti al ruolo del diritto privato nella tutela ambientale. Appunti per una ricerca*, in *Liber amicorum* per Giuseppe Vettori, cit., pag. 2583, spec. pag. 2600. [↑](#footnote-ref-43)
44. Tanto che, rovesciando la prospettiva, si è sostenuto che "l’ambiente costituisca soprattutto un dovere che sia i singoli che lo Stato devono rispettare" scaturente dal principio di solidarietà cui all'articolo 2 della Costituzione e reso concreto ed esplicito dai principi comunitari della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché dal principio “chi inquina paga” (così F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in Il diritto dell’economia, 2002, pag. 215). Osserva peraltro A. Bartolini, *Il risarcimento del danno*, cit., pag. 102, che già "nel tredicesimo considerando della direttiva in materia di responsabilità ambientale, viene messo in evidenza che «la responsabilità civile non è uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad omissioni di taluni singoli soggetti»". [↑](#footnote-ref-44)
45. Al riguardo nella dottrina tedesca si parla di *funktionale Subjektivierung*. [↑](#footnote-ref-45)
46. V. già la sentenza del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1.

Il fenomeno dell'affermarsi di una giurisdizione oggettiva alimentata dal *private enforcement* è stato ampiamente studiato, soprattutto con riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea: v. i lavori del 72° *Juristentag* tenutosi ad Essen nel 2017, nella sezione dedicata al diritto pubblico (intitolata *Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand*, pubblicati da Beck Verlag, Monaco di Baviera); K. Rennert*, La giurisdizione amministrativa nel contesto europeo*, cit.; L. Bertonazzi, *Ordine di esame delle censure escludenti incrociate nelle controversie relative a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici: la precisazione dell'effettiva portata applicativa della c.d. sentenza* Puligienica, in Dir. proc. amm., n. 4, 2016, pag. 1202; G. Adamo, *Percorsi della giurisdizione amministrativa*, cit.; in una diversa prospettiva: C. Figliolia, *La giurisdizione oggettiva nell'Unione europea*, in M. Macchia (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato*, ESI, Napoli, 2019, pag. 215. Incisivamente, A. Bartolini, *Il risarcimento del danno*, cit., pag. 14, parla di un "principio di responsabilità [che] pare, dunque, assumere il carattere di tutela soggettiva, in quanto preordinato a garantire i diritti, anche se nello stesso tempo ha connotati tutela oggettiva, ponendosi come mezzo per assicurare l’*effet* *utile* ed in definitiva la *primauté* comunitaria". [↑](#footnote-ref-46)
47. P. Piva, *Principi e metodi di interpretazione della Corte di giustizia nel sistema giuridico dell’UE*, in *Ars Interpretandi*, 2020, 1, pag. 117. [↑](#footnote-ref-47)
48. Nel solco della sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit*, C- 283/81, EU:C:1982:335, che così si è espressa:

"Deve poi osservarsi, anche nel caso di piena concordanza delle versioni linguistiche, che il diritto comunitario impiega una terminologia che gli è propria. D'altronde, va sottolineato che le nozioni giuridiche non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto comunitario e nei vari diritti nazionali.

Infine, ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi" (punti 19 e 20). [↑](#footnote-ref-48)
49. L'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione dei vari Stati membri viene parallelamente assicurata attraverso l'obbligo di interpretazione conforme da parte di giudici nazionali (v. sentenze del 4 ottobre 2004, *Pfeiffer*, C-397-403/01, EU:C:2004:584, punti 82, 115-119; del 26 ottobre 2016, *Canal Digital Damark A/S*, C‑611/14, EU:C:2016:800, punti 30-34). [↑](#footnote-ref-49)