

SITUAZIONI SOGGETTIVE DI FONTE EUROPEA E PRIVATE ENFORCEMENT: IL CASO DELLE DIRETTIVE SULLA QUALITÀ DELL'ARIA

Di Vincenza Conte

| 637

SOMMARIO: 1. *La questione: una controversia francese sul diritto individuale di fonte europea alla qualità dell'aria.* – 2. *Il caso JP v Ministre de la Transition écologique.* – 3. *L'affermazione dei diritti individuali alla qualità dell'aria nell'argomentazione dell'Avvocato Generale.* – 4. *Normatività, diritti, rimedi.* – 5. *Ordinamenti di norme e diritti soggettivi europolitari.* – 6. *Private enforcement: efficacia normativa sulla condotta ed efficacia del rimedio.* – 7. *Aria pulita: diritti soggettivi appropriativi e diritti trans-soggettivi non appropriativi nell'effettività del diritto europeo di tutela di beni collettivi.*

ABSTRACT. Muovendo da una recente e rilevante vicenda francese, si affronta la questione, dibattuta nel diritto europeo, in tema di riconoscimento di un diritto soggettivo a respirare aria pulita. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è intervenuta sull'argomento, pronunciandosi in senso negativo sulla sussistenza di un diritto di un cittadino al riconoscimento dei danni alla salute derivanti dalla violazione da parte dello Stato membro delle direttive europee sulla qualità dell'aria. La pretesa negazione di diritti soggettivi europolitari 'primari' non esclude il diritto 'secondario' al rimedio per la loro lesione nell'ordinamento interno. La negazione del diritto al rimedio, in caso di inadempimento dello Stato nell'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria, deve essere profondamente ripensata alla luce della distinzione tra rimedi appropriativi di diritti soggettivi e rimedi non appropriativi per lesione di diritti trans-soggettivi.

Starting from a recent and significant French case, this paper addresses the issue, debated in European law, regarding the recognition of a subjective right to breathe clean air. The Court of Justice of the European Union has intervened on the matter, ruling negatively on the recognition of a citizen's right to compensation for health damages resulting from a Member State's infringement of European air quality directives. The alleged denial of primary EU subjective rights does not exclude the secondary right to remedy for their infringement within the internal legal system. The rejection of the right to remedy in cases of State non-compliance with air quality directives must be thoroughly reconsidered in light of the distinction between remedies that appropriate subjective rights and non-appropriative remedies for the infringement of trans-subjective rights.



1. La questione: una controversia francese sul diritto individuale di fonte europea alla qualità dell'aria.

Un cittadino francese, assumendo di aver subito un pregiudizio alla propria salute per aver respirato per anni aria inquinata, chiede il risarcimento del danno *ex lege Aquilia* (per la cifra di 21 milioni di euro) al proprio Stato. A fondamento della richiesta pone l'inadempienza della Francia all'obbligo di ridurre la diffusione di determinate sostanze inquinanti, obbligo imposto da una serie di direttive dell'Unione europea (nello specifico: la direttiva 2008/50)¹. Tale Direttiva si ascrive ad una serie coordinata di disposizioni normative analoghe con le quali l'Unione europea ha imposto agli Stati membri obiettivi stringenti di limitazione delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria². Che tali direttive vincolino gli Stati membri è, ovviamente,

¹ 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, in <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/50/oj>. Per un'attenta ricostruzione di tale profilo, occorre, altresì, precisare che nell'affrontare l'inquinamento atmosferico e realizzare la sua visione di inquinamento zero per il 2050, l'Unione europea dispone di una politica globale in materia di aria pulita basata su tre pilastri: norme di qualità dell'aria ambiente, riduzione delle emissioni di inquinamento atmosferico e norme sulle emissioni per le principali fonti di inquinamento. Il discorso si ascrive in uno scenario ben più lontano, costellato dall'adozione di politiche in materia di qualità dell'aria sin dagli anni '80. Tuttavia, la sfida della qualità dell'aria è lungi dall'essere totalmente risolta. Tra le politiche specifiche, giova annoverare la "qualità dell'aria": l'UE stabilisce norme di qualità dell'aria ambiente che devono essere rispettate da tutti i paesi dell'UE; la "riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici", con impegni nazionali di riduzione per i cinque principali inquinanti atmosferici; la "cooperazione internazionale" dell'UE con partner strategici, con l'obiettivo di affrontare (e contrastare) l'inquinamento atmosferico transfrontaliero; l' "inquinamento atmosferico da settori chiave": le leggi europee che regolano le emissioni di inquinanti atmosferici provengono da varie fonti e settori e sono spesso accompagnate da atti giuridici adottati dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri delegati e di esecuzione. Più nello specifico, rientrano tra le azioni per il clima, la Direttiva 2003/87/CE del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio ed il Regolamento (UE) 2018/842, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013. (Cfr. in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20210101> e in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.156.01.0026.01.ENG). Nella direzione qui prospettata: "Un' Europa che protegge: aria pulita per tutti". Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM/2018/330), consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0330>.

² M. GEMMER, B. XIAO, *Air Quality Legislation and Standards in the European Union: Background, Status and Public Participation*, *Advances in Climate Change Research*, 4(2013) 1, 50 ss. Il miglioramento della qualità dell'aria rientra tra gli obiettivi dell'agenda dell'Unione europea ormai da decenni. La peculiare e crescente attenzione a livello europeo è ravvisabile, come accennato, nel susseguirsi di sollecitazioni e proposte per nuovi interventi normativi. Più di recente, cfr. Consiglio dell'Unione europea, «Qualità dell'aria: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo per rafforzare le norme nell'UE», Comunicato stampa, 8 marzo 2024, consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen->



fuori discussione. Assai meno certo, invece, che dall'inadempimento di tali direttive discenda immediatamente il diritto di ciascun cittadino europeo al risarcimento del danno.

La questione è pertanto se sia configurabile un diritto soggettivo individuale di fonte europea alla qualità dell'aria. L'attore in giudizio avanza molteplici richieste. In primo luogo, è richiesto l'annullamento della «decisione implicita» del Prefetto della Val-d'Oise, il quale aveva respinto l'istanza dell'attore con la quale quest'ultimo chiedeva alla Pubblica Amministrazione di intervenire per risolvere i suoi problemi di salute legati all'inquinamento ambientale. In secondo luogo, si richiedeva di ordinare al

standards-in-the-eu/. Nello specifico, la proposta della Commissione aggiorna e fonde le due direttive esistenti (2004/107/CE e 2008/50/CE) e introduce l'obiettivo "inquinamento zero" per l'aria, da conseguire entro il 2050. «Con le nuove norme i colegislatori hanno convenuto di stabilire standard UE rafforzati in materia di qualità dell'aria per il 2030 sotto forma di valori limite e valori obiettivo che siano più vicini alle linee guida dell'OMS e che saranno riesaminati periodicamente». Tale accordo provvisorio offre agli Stati membri la possibilità di richiedere, entro il 31 gennaio 2029, per motivi specifici e a condizioni rigorose, una proroga del termine per raggiungere i valori limiti per la qualità dell'aria (cfr. in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7335-2024-INIT/en/pdf>). Attualmente il principale documento strategico dell'UE in materia di qualità dell'aria è costituito dal programma "Aria pulita" per l'Europa che, adottato nel 2013, definisce due obiettivi chiave per il 2030: una diminuzione pari al 52 % del numero di decessi prematuri causati dall'esposizione al particolato e all'O₃ e una riduzione della superficie degli ecosistemi che supera i limiti di eutrofizzazione al 35 %. Con particolare riguardo al Green Deal europeo, l'Unione europea ha manifestato il proprio impegno a ridurre l'inquinamento atmosferico causato dai principali settori responsabili delle emissioni, attraverso un piano d'azione per 'l'inquinamento zero' finalizzato, tra l'altro, al miglioramento della qualità dell'aria nell'UE. Allo scopo di garantire una buona qualità dell'aria ai suoi cittadini, l'UE ha definito un quadro strategico connotato di specifiche azioni sulla base di tre pilastri principali. Il primo pilastro è rappresentato dalle due direttive relative alla qualità dell'aria ambiente, gli obiettivi principali delle quali volgono alla definizione di metodi comuni per il monitoraggio e la valutazione della qualità dell'aria, l'elaborazione di norme valide in tutta l'Unione, l'accesso alle informazioni raccolte in relazione alla qualità dell'aria, nonché il mantenimento della buona qualità dell'aria ed il suo miglioramento. Il secondo pilastro comprende la direttiva sui limiti nazionali di emissione, che prevede la riduzione delle emissioni nazionali dei principali inquinanti, ovvero SO₂, NO_x, VOC, NH₃ e PM_{2,5}. Il terzo ed ultimo pilastro è costituito dai diversi atti legislativi dell'UE che regolamentano l'inquinamento atmosferico da fonti specifiche in settori come l'industria e i trasporti. Cfr. Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sull'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente: direttiva 2004/107/CE e direttiva 2008/50/CE (2020/2091(INI)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0037_IT.html#_section2; Commissione europea, «Green Deal europeo: La Commissione propone norme per aria e acqua più pulite», Comunicato stampa, Bruxelles, 26 ottobre 2022, consultabile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_22_6278/IP_22_6278_IT.pdf. In argomento, anche *Più vicini gli obiettivi per il 2030 ma livelli di inquinamento ancora troppo elevati*, in <https://www.eea.europa.eu/it/highlights/inquinamento-zero-gli-obiettivi-per>, 21/03/2023 (consultato il 10/07/2024). Commissione Europea, «Green Deal europeo: la Commissione punta a zero l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo», Comunicato Stampa, Bruxelles 12 maggio 2021, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2345. In Europa, una parte significativa del carico di malattie continua ad essere attribuita all'inquinamento ambientale derivante dall'attività umana: è quanto si evince dalla Relazione dell'EEA n. 21/2019. Cfr. European Environment Agency, *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, in <https://www.eea.europa.eu/publications/healthy-environment-healthy-lives>.



Prefetto, entro due settimane e con una multa giornaliera di 3.000 euro in caso di ritardo, di adottare tutte le misure necessarie rientranti nell'ambito dei suoi poteri per risolvere i predetti problemi di salute causati da allergie ambientali pur sempre dovute all'inquinamento atmosferico. Ciò includeva la revisione dei decreti di autorizzazione, finalizzata ad includere per le imprese soggette alla legislazione di derivazione comunitaria l'obbligo di sospendere le emissioni inquinanti ogni qual volta un'allerta meteorologica prevedesse un serio rischio di superamento dei valori limite previsti dalle direttive. In terzo luogo, l'attore chiedeva un'ingiunzione nei confronti del Prefetto della Val-d'Oise e dello Stato francese, affinché attuassero pienamente le raccomandazioni della Commissione Europea, in particolare quelle delineate nella comunicazione del 15 febbraio 2017, nonché le dodici raccomandazioni emesse dalla *Cour des Comptes* nel suo rapporto del gennaio 2016. In quarto luogo, si richiedeva la nomina di due periti per misurare l'inquinamento atmosferico e il suo impatto sulle patologie lamentate. In quinto e conclusivo luogo, in mancanza delle suddette nomine di esperti, era avanzata domanda al tribunale affinché condannasse lo Stato a risarcirlo con sei milioni di euro per i danni alla salute e quindici milioni di euro per i danni emotivi, psicologici, fisici ed estetici³.

A seguito del rigetto della domanda, fu proposto appello presso la Corte amministrativa di Versailles. Poiché la questione ruota in sostanza intorno all'esistenza o meno di un diritto soggettivo europeo individuale del cittadino alla qualità dell'aria, la Corte di Versailles decide di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁴.

La risposta negativa si ebbe con la decisione *JP c. Ministre de la Transition écologique*. La Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (riunitasi per la rilevanza notevole della questione) ha stabilito che la violazione di una direttiva europea in materia ambientale non conferisce ai singoli un diritto al risarcimento contro lo Stato membro. Il giudizio è stato riassunto poi in Francia, con il rigetto delle pretese dell'attore sia in appello⁵ che in Consiglio di Stato⁶.

Prima di analizzare più da vicino la sentenza della Corte europea, riferiamo rapidamente del seguito di tale vicenda processuale. La Corte europea nella sua decisione predetta aveva avvertito che la mancanza di un diritto individuale derivato dalla fonte europea non pregiudica che tale responsabilità possa sorgere in base a disposizioni di diritto interno⁷. Il 25 maggio

³ Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 12.12.2017, n. 1510469; su tale decisione cfr. A. LE DYLIO, *Lutte contre la pollution atmosphérique : la carence fautive de l'État reconnue par des jugements en demi-teinte*, in *La Revue des droits de l'homme* (online), 2019, 1 ss.

⁴ Cour administrative d'appel de Versailles, Formation plénière, 29.01.2021, 18VE01431, in <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043089837>.

⁵ Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème chambre, 23.5.2023, 18VE01431, in https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047595682?init=true&page=1&query=Cour+administrative+d%E2%80%99appel+de+Versailles%2C+2%C3%A8me+chambre%2C+23+mai+2023%2C+18VE01431&searchField=ALL&tab_selection=all.

⁶ Conseil d'État, 6ème chambre jugeant seule, 1.3.2024, n° 477538, in <https://www.doctrine.fr/d/CE/2024/CEF5303331BBAB2641ACD9>.

⁷ *JP v. Ministre de la Transition écologique*, c-61/21, § 63.

2023, la Corte di Versailles, nella successiva decisione a seguito della riasunzione del giudizio dopo il rinvio incidentale, affronta specificamente questo problema. Sono prese in esame le disposizioni di cui all'art.1 della *Charte de l'environnement* (“*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*”)⁸ e degli artt. L. 220 ss. del *code de l'environnement*⁹. I riconoscimenti di diritti proliferano in ogni carta: il punto problematico – tipico ormai di tutta la giurisprudenza sul danno climatico¹⁰ – è la questione del nesso causale¹¹. Che l'inquinamento atmosferico sia causa di danno alla salute è fuori discussione; ma il punto, osserva la Corte, è decidere se via sia una relazione causale diretta tra le condotte (in

⁸ LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 p. 3697), in <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-environnement/constitution/charte-de-l-environnement>.

⁹ Cfr. in https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2024-05-12/.

¹⁰ Vivace e sterminato appare il dibattito che da sempre, seppur in maniera spiccata negli ultimi anni, anima la dottrina sulla tematica ambientale. *Ex multis*, cfr. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 51 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, c. 877 s.; P. PERLINGIERI, *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legalità e giustizia*, 1989, 136; più di recente, ID., *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Atti del Convegno di Bari, 22-23 ottobre 2015, Napoli, 2016, 323; N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2/2024, 209 ss. Incisivamente, P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, in C. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Responsabilità civile (Enciclopedia del diritto - I tematici)*, Milano, 2024, in corso di stampa e letto per la cortesia dell'a., § 10; ancor prima, acutamente, v. ID., *Il civile senso dell'autonomia*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2016, 1 ss.; V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCEonline*, 2023, 669 ss. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, *Riv. dir. civ.*, 2/2024, 229 ss.; ID., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009; A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, 148; più di recente, significativamente ID., *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote, Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, 95; M.W. MONTEROSSO, *Diritti, soggetti e generazioni future*, in A. QUARTA e M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0 Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano, 2016, 124; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *RQDA*, 2023, 340 s.; M. CARDUCCI, *L'installazione “ex Ilva” dopo la sentenza della Corte di giustizia UE: le emissioni climalteranti tra interesse “strategico” e generazioni future*, in *diritticomparati.it*, online (27 Giugno 2024); ID., *Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana*, *ivi*, (8 Marzo 2021), 1 ss.; ID., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Torino, 2021, 52; G. VETTORI, *Verso una società sostenibile*, in *Pers. merc.*, 2021, 465; D. IMBRUGLIA, *Verso un diritto del consumo sostenibile*, in G. CAPALDO (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, 2023, 113 ss. Un'utile guida in prospettiva filosofico-giuridica in F.G. MENGA, *Emergenza ambientale e giustizia intergenerazionale. Alcune traiettorie problematiche in prospettiva filosofica-giuridica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica moderna*, 1/2024, 157 ss.; ancor prima, ID., *Etica intergenerazionale*, Brescia, 2021, 173 ss.; anche ID., *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Roma, 2021; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, 260.

¹¹ P. FEMIA, *Responsabilità civile e climate change litigation*, cit., § 10.

ipotesi: insufficienti) delle autorità statali e le malattie dell'attore. La risposta – e la cosa purtroppo non sorprende – è negativa: «20. Il n'est pas contesté que l'exposition à la pollution atmosphérique est susceptible d'avoir des conséquences négatives en termes d'aggravation sur les maladies respiratoires, et en particulier l'asthme, la bronchite, la laryngite, la trachéite et la sinusite, ainsi que sur les affections cardio-vasculaires. Cependant, il résulte de l'instruction que l'origine des pathologies respiratoires de M. A..., apparues plus de quatre ans après son installation en région parisienne, n'est pas établie, ni la nature ou l'ampleur de leur aggravation au cours de la période litigieuse, ni une concordance entre les symptômes observés et les épisodes de dégradation de la qualité de l'air en région parisienne, alors que l'intéressé a été également exposé à une pollution non exclusivement atmosphérique dans des milieux intérieurs. Par suite, sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise sur ce point, ni statuer sur les circonstances exonératoires de responsabilité, l'existence d'un lien de causalité suffisamment direct et certain entre la carence fautive de l'Etat à éviter un dépassement des valeurs limites de concentration en particules fines, en dioxyde d'azote et en oxyde d'azote, et les préjudices allégués n'est pas établie.

21. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande. Ses conclusions à fin de condamnation de l'Etat ne peuvent dès lors qu'être rejetées»¹².

Lascia molto perplessi, dal punto di vista della razionalità complessiva del sistema giuridico, che la medesima giurisprudenza, pronta a superare le difficoltà di onere della prova del danno subito dal consumatore e sempre sollecita nel tutelare la salute del paziente in caso di danno da *medical malpractice* mediante alleggerimento dell'onere probatorio, possa con affermazioni apodittiche imporre al danneggiato una simile *probatio diabolica*. Come se l'aria di Parigi avesse un confine territoriale con l'aria di qualsiasi altro luogo.

¹² Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème chambre, 23.5.2023 (*supra*, nota 5), §§ 20-21: «20. Non è contestato che l'esposizione all'inquinamento atmosferico possa avere conseguenze negative in termini di aggravamento delle malattie respiratorie, e in particolare l'asma, la bronchite, la laringite, la tracheite e la sinusite, così come sulle affezioni cardio-vascolari. Tuttavia, risulta dall'istruttoria che l'origine delle patologie respiratorie del signor A..., apparse più di quattro anni dopo il suo trasferimento nella regione parigina, non è stabilita, né la natura o l'entità del loro aggravamento durante il periodo contestato, né una corrispondenza tra i sintomi osservati e gli episodi di degrado della qualità dell'aria nella regione parigina, mentre l'interessato è stato anche esposto a una contaminazione non esclusivamente atmosferica in ambienti interni. Di conseguenza, senza che sia necessario ordinare una perizia su questo punto, né pronunciarsi sulle circostanze di esonero da responsabilità, l'esistenza di un nesso di causalità sufficientemente diretto e certo tra la mancanza colposa dello Stato di evitare il superamento dei valori limite di concentrazione di particelle fini, diossido di azoto e ossido di azoto, e i danni lamentati non è stabilita. 21. Da quanto sopra esposto, risulta che il signor A... non ha motivo di sostenere che il tribunale amministrativo di Cergy-Pontoise abbia erroneamente respinto la sua domanda con la sentenza impugnata. Pertanto, le sue richieste di condanna dello Stato non possono che essere respinte».



2. Il caso *JP v Ministre de la Transition écologique*.

La decisione della Corte di giustizia può essere commentata in modo più o meno articolato, collegandola alla notevole letteratura e a i suoi precedenti¹³. La ricostruzione dei suoi scarni passaggi argomentativi desta non secondarie perplessità.

Due gli elementi fondamentali. In primo luogo, si afferma che il principio secondo il quale gli Stati possono essere chiamati a rispondere per i danni derivanti da violazioni del diritto dell'Unione europea unicamente se ricorrano tre condizioni: «Per quanto riguarda i presupposti per il sorgere di tale responsabilità, la Corte ha ripetutamente dichiarato che i soggetti lesi hanno diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte 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»¹⁴.

Mentre la seconda e la terza condizione corrispondono ad elementi provvisti di discrezionalità apprezzabile (gravi violazioni del diritto eurounitario, rapporto di consequenzialità diretta tra violazione e danno), la prima dipende unicamente dall'interpretazione della normativa di riferimento¹⁵. Mancano indicazioni su come si possa inferire se da una normativa europea discenda un diritto soggettivo. Ciò implica una questione ancor più generale: è possibile un diritto oggettivo senza diritti soggettivi?

Il secondo passaggio fondamentale della decisione della Grande Sezione è il seguente: «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*

¹³ Una discussione dettagliata in M. FISICARO, *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*, 8(2023), 1, 131 ss.; C.M. LORENZIN, *Valori limite e qualità dell'aria: il margine di manovra degli stati*, in *RGA online*, 2023; una posizione più articolata in C.D. CLASSEN, *Rechte erster Klasse und Rechte zweiter Klasse? : Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 22.12.2022, Rs. C-61/21 (Ministre de la Transition écologique)*, in *Europarecht*, 2023, 296 ss.; cfr., poi i commenti francesi: D. SIMON, *Primauté - Responsabilité des États membres*, in *Europe. Actualité du droit de l'Union Européenne*, 2023, n° 2, 48; D. MISONNE, *Arrêt « JP » : les directives européennes sur l'air ambiant n'ont (donc) pas (encore) pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers*, in *Journal de droit européen*, 2023, n° 4, 188 ss.; A. ALLARD, *Qualité de l'air - Valeurs limites - Renvoi préjudiciel - Responsabilité - Droit à l'environnement*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2023, n° 1, 251 ss.

¹⁴ *JP v. Ministre de la Transition écologique*, c-61/21, § 44, corsivo aggiunto. La Corte indica come precedente più ravvicinato per tale dottrina *Commissione c. Spagna*, 28.6.2022, c-278/20, § 31.

¹⁵ Studio approfondito della questione in B. THORSON, *Individual Rights in EU Law*, Cham, 2016, 59 ss. N. REICH, *Bürgerrechte in der Europäischen Union: Subjektive Rechte von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage nach der Rechtsprechung des EuGH und dem Vertrag von Amsterdam*, Baden-Baden, 1999; ID., *System der subjektiven öffentlichen Rechte in the Union: a European constitution for citizens of bits and pieces*, Oxford, 1998, 157 ss.



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»¹⁶.

Tale decisione non sembra, tuttavia, in linea con precedenti della medesima Corte, dai quali era possibile tracciare un atteggiamento di maggiore apertura al riconoscimento di diritti individuali¹⁷. In particolare, nel caso *Janecek* la Corte aveva asserito la diretta derivazione di un diritto individuale da una versione precedente del testo di una direttiva sulla qualità dell'aria¹⁸. Una differenza sistematica di così grande rilievo (la sussistenza o la negazione di un diritto individuale) non può essere argomentata¹⁹ muovendo dal mero dato letterale: ciò invece quanto si deduce dal passo sopra riprodotto, l'unico relativo alla questione, il quale si limita laconicamente ad asserire che il testo della direttiva «non contenga alcuna attribuzione *esplicita* di diritti singoli». Sembrerebbe, pertanto, che il ragionamento giudiziale posto a fondamento della decisione richieda unicamente l'indicazione espressa di un diritto soggettivo (in contrasto con precedenti affermazioni) e prescriva, conseguentemente, un divieto di interpretazione delle logiche o sistematiche, restringendo tutto all'interpretazione letterale. Di là dalla incompatibilità di un simile assunto con la stessa autocomprensione delle istituzioni europee, resta pur sempre fermo che l'ascrizione di diritti individuali relativi al rispetto dei valori fondamentali (tali sono senz'altro la salute e l'ambiente) incide sulla forma moderna della costituzionalizzazione del diritto privato²⁰. Da questo punto di vista è più che condivisibile l'opinione che ravvisa nella decisione della Grande Sezione una carenza di giustificazione ermeneutica²¹.

¹⁶ *JP v. Ministre de la Transition écologique*, c-61/21, § 56, corsivo aggiunto.

¹⁷ J. KROMMENDIJK, D. SANDERINK, *The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU*, in *European Law Open*, 2(2023), 616 ss.

¹⁸ *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, 25.7.2008, c-237/07, § 38: «Per tali ragioni la Corte ha dichiarato che, in tutti i casi in cui l'inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell'aria e a quella dell'acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono (v. citate sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione/Germania*, e causa C-59/89, *Commissione/Germania*, nonché 17 ottobre 1991, *Commissione/Germania*)».

¹⁹ Sul rapporto tra interpretazione e argomentazione N. MACCORMICK, *Arguing about Interpretation*, in ID., *Rhetoric and The Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford, 2005, 121 ss.; G. SARTOR, *Interpretation, Argumentation, and the Determinacy of Law*, in *Ratio Juris*, 36(2023), 3, 214 ss.

²⁰ H.-W. MICKLITZ, *Constitutionalization, Regulation and Private Law*, in S. GRUNDMANN, H.-W. MICKLITZ, M. RENNER (a cura di), *New Private Law Theory: A Pluralist Approach*, Cambridge, 2021, 166 ss.

²¹ «Here the CJEU does not adequately motivate why those provisions should not be interpreted as acknowledging a right to compensation upon individuals. Indeed, the EU judges provided a systemic interpretation of the two provisions, by reading them in the light of the general objective pursued by the Air Quality Directive (namely 'protecting human health and the environment as a whole', see para 55)»: M. PAGANO, *Human rights and ineffective public duties: the Grand Chamber judgment in JP v. Ministre de la Transition écologique*, in *European Law Blog*, 2 febbraio 2023 (<https://europeanlawblog.eu/2023/02/02/human-rights-and-ineffective-public-duties-the-grand-chamber-judgment-in-jp-v-ministre-de-la-transition-ecologique/>).

Un diritto senza diritti è una sorta di incubo sovrano: un luogo nel quale le norme sono meri oggetti di amministrazione, strumenti giustificativi di poteri di intervento, ma non fondamenti di responsabilità. Non sarebbe possibile costruire una legittimazione democratica del potere normativo interno ad un sistema giuridico su tali basi. Negli ordinamenti statali con alle spalle secoli di Stato sociale e di burocrazie organizzate nel sostegno ad attività economiche – ove si è costruita la categoria dell'interesse legittimo, proprio allo scopo di segnare una differenza, un rapporto istituzionale verticale con la Pubblica amministrazione al vertice e i cittadini alla base – un ordinamento giuridico statale che su alcune materie autoritativamente non riconosca diritti ai singoli è un retaggio di un concetto non democratico di sovranità, giustificabile oggi unicamente su basi di efficienza.

Che vi sia o non vi sia un diritto soggettivo ad un bene prodotto o protetto dal potere pubblico è questione non di verità, ma di opportunità pratica. Riformulando, allora, la questione, ci si potrebbe domandare se ascrivere o sottrarre diritti individuali incrementi o decrementi l'effettività dei diritti fondamentali proclamati nelle Carte dei diritti²² e nelle fonti europee di diritto secondario.

Sostenere che principi fondamentali – per di più formulati con il linguaggio dei diritti – siano norme che vincolino gli Stati (in particolare nella forma dell'attuazione di direttive dell'Unione europea), senza che da essa discendano diritti azionabili in giudizio nelle forme ordinarie del diritto privato, è davvero arduo; occorrerebbe una compiuta dimostrazione che il proliferare di azioni individuali di adempimento dell'obbligo statale di perseguimento di un determinato obiettivo di massimizzazione di un valore sotteso ad un principio fondamentale²³ e i vincoli di bilancio imposti dal contenimento della spesa statale giustificano una concentrazione dell'azione nella sola mano pubblica²⁴, piuttosto che la sua diffusione nella mano privata. Occorrerebbe dimostrare in modo compiuto – stante la delicatezza costituzionale della questione – che una miriade di azioni volte a chiedere il risarcimento del danno in tale ipotesi finirebbe per rendere sostanzialmente impossibile al potere pubblico il perseguimento dei propri fini istituzionali relativi all'attuazione del medesimo valore.

3. L'affermazione dei diritti individuali alla qualità dell'aria nell'argomentazione dell'Avvocato Generale.

²² G. VETTORI, *Carta europea e diritto dei privati*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, 669 ss.

²³ Sul rapporto tra diritti individuali e beni collettivi nella teoria dell'argomentazione giuridica R. ALEXY, *Individuelle Rechte und kollektive Güter*, in ID., *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt am Main, 1995, 232 ss.

²⁴ La questione – discussa anche sotto la formula “diritti incompressibili”, tra i quali il diritto alla salute – ha subito vicende alterne: M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 7 ss.; L. MADAU, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, *ivi*, 1/2017, 1 ss.

Negare azione per un diritto alla salute asserendo che nel diritto europeo sulla qualità dell'aria tale diritto non sia riconosciuto avrebbe richiesto una argomentazione adeguata²⁵. Non da ora è stata rilevata la prevalenza di «pure considerazioni di *policy*» sul «diritto formale» nelle decisioni sul riconoscimento di «diritti individuali» nel diritto dell'Unione²⁶.

La distinzione tra principi e diritti – introdotta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione²⁷ e oggetto di plurime discussioni – rappresenta un elemento di confusione, non di soluzione del problema, essendo essa stessa fonte di notevoli problematiche²⁸ e di recenti proposte di reinterpretazione,

²⁵ Sulla necessità di giustificazione approfondita nell'uso di concetti ad elevato grado di vaghezza, cfr. V. VELLUZZI, *Metodologia e diritto civile. Una prospettiva filosofica*, Roma, 2023, 1 ss.

²⁶ «[S]ome of the criticism of the rights notion voiced in the legal literature—that the Court of Justice is not coherent—goes a little too far. It is difficult to establish a 'one size fits all' test in order to determine whether or not an individual should be in a position to claim compensation. The qualification as an 'individual right' is, in fact, a conclusion which is drawn after a relatively wide assessment, based partly on formal sources of law and largely on pure policy considerations as to whether or not individuals should be in a position to avail themselves of the right to judicial protection»: B. THORSON, *Individual Rights in EU Law*, cit., 350.

²⁷ Articolo 52 – *Portata e interpretazione dei diritti e dei principi* 1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. 2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti. 3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. 4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni. 5. *Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.* 6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta. 7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta.

²⁸ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, 195 ss.; R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, 175 ss.; M. CONDINANZI, *Diritti, principi, e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI e A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2015, 71 ss.; L. VIOLINI, M.E. GENNUSA, *Cosa è e cosa rimane della distinzione tra principi e diritti?*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela: Atti del convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino, 2022, 67 ss.; C. AMALFITANO, *Principi e diritti nella Carta e principi generali:*

sempre in senso di maggiore amministrazione giudiziale del rapporto tra Stati membri e diritti dei cittadini²⁹.

La decisione desta pertanto perplessità³⁰ sia, come già rilevato, per la estrema stringatezza della motivazione (sostanzialmente poco più dell'apodittica asserzione sopra riportata) sia per essere giunta dopo una posizione specularmente opposta, presentata dall'Avvocato generale Juliane Kokott, la quale – pur mostrando di tenere adeguatamente conto delle esigenze di delimitazione dell'area del danno risarcibile, per evitare un risarcimento concesso all'intera collettività nazionale – aveva nelle sue argomentazioni considerato in modo estremamente accurato il requisito della sufficiente precisione della normativa invocata ai fini della risarcibilità: «è errato ritenere [...], che le norme relative alla qualità dell'aria siano dirette esclusivamente a tutelare la collettività. La qualità dell'aria deve certamente essere tutelata in generale, tuttavia i problemi specifici sorgono in luoghi specifici e riguardano categorie specifiche e identificabili di persone. Di conseguenza, solo le persone direttamente interessate da un superamento dei valori limite o da un rischio di superamento possono invocare l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50.

In linea con le considerazioni appena esposte, la Corte ha già evocato la possibilità di un diritto al risarcimento dei danni in base al diritto dell'UE nel contesto dell'applicazione delle norme in materia di qualità dell'aria ambiente [Sentenza del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114, punti 54 e 55)]³¹.

E pertanto: «La seconda questione mira a determinare a quali condizioni è subordinato il riconoscimento di un diritto al risarcimento per danni alla salute. Per il giudice del rinvio riveste particolare interesse il momento in cui si deve ritenere avvenuto l'inadempimento delle norme sulla protezione della qualità dell'aria ambiente.

A tal riguardo, occorre ricordare le altre due condizioni di un diritto al risarcimento: la violazione del diritto dell'Unione deve essere sufficientemente qualificata [v., sul punto, sub 1)] e deve sussistere un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno [v., sul punto, sub 2)]³².

L'Avvocato generale Juliane Kokott³³ ha avuto molta cura nel corredare di ragioni la propria posizione. In primo luogo ha individuato la sussistenza

sovrapposizioni, interferenze e assimilazioni, in AA. VV., *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Roma, 31-48.

²⁹ D. GUÐMUNDSÓTTIR, *A renewed emphasis on the Charter's distinction between rights and principles: Is a doctrine of judicial restraint more appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 52 (2015), 3, 685 ss.

³⁰ Cfr., tuttavia, B.W. WEGENER, *No Francovich in environmental law: The ECJ's decision in J.P. v. Ministre de la Transition écologique*, in *Common Market Law Review*, 60 (2023), 6, 1773 ss.

³¹ *Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott*, presentate il 5 maggio 2022, c-61/21, *JP v. Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, § 101-102, in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=258884&doclang=IT>.

³² *Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott*, presentate il 5 maggio 2022, c-61/21, cit., §§ 104-105.

³³ Della quale cfr. J. KOKOTT, A. KLAPHAKE, S. MARR, *Ökologische Schäden und ihre Bewertung in internationalen, europäischen und nationalen Haftungssystemen - eine juristische und ökonomische Analyse*, Berichte des Umweltbundesamtes 3/2003, Berlin, 2003;

di una «violazione sufficientemente qualificata», avuto riguardo a: a) superamento dei valori limite quale violazione qualificata; b) qualità dei piani indicati dalle diritto dell'Unione; c) al periodo rilevante nel quale il danno alla salute del ricorrente si assume si sia verificato³⁴. Accertata la gravità della violazione, l'Avvocato generale procede alla parte più delicata dell'argomentazione relativa al nesso causale.

«Per stabilire l'esistenza di un nesso di causalità diretto, il soggetto leso deve quindi in primo luogo dimostrare di avere soggiornato per un periodo sufficientemente lungo in un ambiente in cui i valori limite del diritto dell'Unione in materia di qualità dell'aria ambiente sono stati violati in misura rilevante. La durata di tale periodo è una questione medica che richiede una risposta scientifica [...].

In *secondo luogo*, chi intende ottenere un risarcimento dei danni per inquinamento atmosferico deve dimostrare un danno che possa essere collegato all'inquinamento atmosferico di cui trattasi.

In *terzo luogo*, il soggetto leso deve dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra il menzionato soggiorno in un luogo in cui un valore limite per la qualità dell'aria ambiente è stato violato in maniera grave e il danno lamentato»³⁵.

A differenza di ciò che accade in altre controversie relative al diritto alla salute, il diritto europeo non impone che l'onere della prova del nesso causale – sempre ad opinione dell'Avvocato generale – sia alleggerito da una «una presunzione relativa, in base alla quale un danno alla salute tipico, nel caso di un soggiorno di durata sufficientemente lunga in una zona in cui è stato superato un valore limite, è imputabile a tale superamento»³⁶. Si potrebbe dire che ciò cui mira principalmente l'opinione qui analizzata è che sia affermato il principio dell'esistenza di diritti individuali, non che per essi sia sempre agevolato in ogni modo il ricorso alla tutela risarcitoria. Non sarebbe stato difficile, con criteri così severi relativi alla prova del nesso causale, immaginare un esito concreto del giudizio *a quo* in modo niente affatto dissimile da come la controversia si è poi effettivamente risolta presso la Corte di appello francese.

Resta tuttavia il profondo valore giuridico dell'affermazione del diritto alla tutela, così riassunta nella *Conclusion*: «(1) I valori limite degli inquinanti nell'aria ambiente e gli obblighi di miglioramento della qualità dell'aria ambiente previsti dagli articoli 7 e 8 della direttiva 96/62, in combinato disposto con la direttiva 1999/30, nonché con gli articoli 13 e 23 della direttiva 2008/50, sono preordinati a conferire diritti ai singoli.

J. KOKOTT, U. BECKERT, *Die Entwicklung eines rationalen Modells zur Bewertung und Sanierung ökologischer Schäden - Vorstellung des Forschungsberichts im Auftrag des Umweltbundesamtes*, in *Haftung als Instrument des Umweltschutzes: Fachgespräch vom 31. Januar 2003 im Umweltbundesamt*, Berlin - Schriftenreihe des Umweltbundesamts, 44 (2003), 39 ss.; C. SOBOTTA, J. KOKOTT, *Rechtsschutz im Umweltrecht - Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* 3 (2014), 132 ss.

³⁴ *Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott*, cit., §§ 108-125.

³⁵ *Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott*, cit., §§ 131, 135-136 (corsivo originale).

³⁶ *Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott*, cit., § 138.

(2) Un diritto al risarcimento di danni alla salute causati da un superamento dei valori limite di PM10 o biossido di azoto presenti nell'atmosfera a decorrere dalla scadenza dei rispettivi termini ai sensi degli articoli 7 e 8 della direttiva 96/62, in combinato disposto con la direttiva 1999/30, o con l'articolo 13 della direttiva 2008/50, 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 che sia conforme ai requisiti di cui all'allegato IV della direttiva 96/62 o all'allegato XV, sezione A, della direttiva 2008/50, e che non presenti, inoltre, altre manifeste carenze»³⁷.

4. Normatività, diritti, rimedi.

La distinzione tra principi e diritti è stata introdotta dalla Carta europea dei diritti fondamentali: l'art. 52 è diritto vigente e pertanto può essere avversata (ma onestamente, senza artifici né ipocrisie argomentative)³⁸, ma non ignorata. In tale operazione costruttiva una parte della dottrina italiana di diritto privato – quella che ha sempre pervicacemente sostenuto la non diretta applicabilità dei principi costituzionali al diritto civile³⁹ – ha ritrovato argomenti per rafforzare la posizione ostile alla diffusione della tutela individuale privata di diritti sociali. In genere, queste teorie non intendono affatto presentarsi in questo modo, preferendo apparire come mere deduzioni da evidenze categoriali (distinzione del tutto formale tra principi e diritti). La conseguente impossibilità per il privato, quando si assuma che il diritto europeo abbia stabilito unicamente principi ma non abbia conferito diritti, di adire la tutela del giudice civile per ottenere un rimedio derivante da un danno che si assume causato da una inerzia istituzionale è presentata non come scelta di politica del diritto e talvolta neanche – come invece sarebbe molto più coerente, seppure discutibile – come conseguenza di una rigida (o 'classica') interpretazione del principio di divisione dei poteri legislativo e giurisdizionale⁴⁰; si preferisce disattivare il potenziale di conflitto tipico di

³⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, cit., § 143.

³⁸ Sull'esigenza di trasparenza nell'argomentazione cfr. L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1985, 65 ss.

³⁹ Analisi delle varie posizioni in P. FEMIA (a cura di), *Drittwirkung. Un percorso nella dottrina tedesca*, Napoli, 2018 e in M. PENNASILICO, *Legalità costituzionale e diritto civile*, in P. PERLINGIERI, A. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Novecento giuridico: i civilisti*, Napoli, 2013, 247 ss. Nella dottrina italiana, fondamentale, P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Camerino-Napoli, 1971, 21 ss.; ID., *Salvatore Pugliatti ed il «principio della massima attuazione della Costituzione»* (1996), in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2006, 297 ss.; in diverso avviso A. CATAUDELLA, *L'uso abusivo di principi*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 756 ss.; L. MENGONI, *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1997, I, 1 ss.

⁴⁰ Coerente su questa via, invece, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

queste problematiche facendo ricorso a procedure⁴¹ e distinzioni concettuali⁴².

La scelta è estremamente criticabile dal punto di vista della teoria dell'argomentazione giuridica, poiché tende ad occultare il momento valutativo nell'argomentazione⁴³ e la necessaria ponderazione delle conseguenze di ogni scelta interpretativa⁴⁴.

L'elemento innovativo, rispetto alle discussioni del secondo Novecento, risiede in questo:

a) in passato l'esclusione della normatività dei principi fondamentali – riservando all'iniziativa dello Stato la realizzazione dei 'programmi' costituzionali – consentiva di mantenere una configurazione tradizionale e autoritaria della legittimazione del potere statale: era lo Stato a doversi occupare del benessere dei cittadini, compiendo le scelte e le ponderazioni necessarie al bene comune e la negazione dell'intervento individuale, della rivendicazione individuale di una pretesa all'effettività di beni oggettivati in valori costituzionali (pretesa costruita quale lesione di un diritto proprio del soggetto reclamante) era avvertita dalla cultura giuridica dominante come un fattore produttivo di disordine e capace di alterare la visione, secondo la quale era giusto prevalessse la mano pubblica per la realizzazione di obiettivi che quella medesima cultura sentiva, in fondo, essere materia di indirizzo politico;

b) oggi invece, persa la fiducia nel potere demiurgico dello Stato e in genere di ogni progetto di ordine che muova da un centro gerarchico, la negazione dell'azione individuale nella rivendicazione di beni oggettivati in valori è mascherata unicamente dietro pseudo-selezioni categoriali *a priori* (principi/diritti), le quali hanno un unico senso oggettivo: limitare l'impegno economico dello Stato. Per tale poco commendevole ragione, ad esempio, lo Stato italiano ha sottratto ai privati l'azione di responsabilità per danno am-

⁴¹ N. LUHMANN, *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart, 1974; una discussione critica in G. TEUBNER, *Folgenorientierung*, in ID., (a cura di), *Entscheidungsfolgen als Rechtsgründe: Folgenorientiertes Argumentieren in rechtsvergleichender Sicht*, Baden-Baden, 1995, 1 ss.

⁴² Una discussione approfondita e critica sulla visione della dogmatica quale antagonista della politica del diritto in P. FEMIA, *La via normativa. Pietro Perlingieri e i valori costituzionali*, in G. ALPA, F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile del Novecento: Scuole, luoghi, giuristi*, Milano, 2019, 359 ss.

⁴³ Cfr., invece, P. PERLINGIERI, *Giustizia secondo Costituzione ed ermeneutica. L'interpretazione c.d. adeguatrice*, in P. FEMIA (a cura di), *Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale*, Napoli, 2006, 1 ss.; N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013; G. PERLINGIERI, *Venticinque anni della Rassegna di diritto civile e la «polemica sui concetti giuridici». Crisi e ridefinizione delle categorie*, in AA. VV., *Temi e problemi della civilistica contemporanea* (Atti del Convegno per i Venticinque anni della Rassegna di diritto civile, 16-18 dicembre 2004), Napoli, 2005, 543 ss.; E. NAVARRETTA, *Complessità dell'argomentazione per principi nel sistema del diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, 779 ss.; A. GENTILI, *Crisi delle categorie e crisi degli interpreti*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, 633 ss.

⁴⁴ G. VETTORI, *Effettività fra legge e diritto*, Milano, 2020, 11 ss.; ID., *Effettività delle tutele (Diritto Civile)*, in *Enc. dir.*, 2017, 381 ss.; D. IMBRUGLIA, *Effettività della tutela e ruolo del giudice*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, 961 ss.; ID., *Effettività della tutela: una casistica*, in *Pers. merc.*, 2016, 62 ss.

bientale⁴⁵; che poi questo atteggiamento derivi da una disperata preoccupazione per la crisi finanziaria che affligge i bilanci pubblici (ed in particolare lo Stato italiano) o per la scelta neoliberale in favore dell'allocazione delle risorse unicamente ad attività competitive⁴⁶ è questione che qui si può lasciare aperta.

Quello che può e deve fare l'analisi dottrinale di una opposizione categoriale imposta con definizione legislativa è esigere motivazioni non elusive della interpretazione di una disposizione normativa come inidonea ad ascrivere diritti ai singoli. Resta fermo il criterio di interpretazione sistematica⁴⁷, secondo il quale la negazione di un diritto individuale in astratto ricavabile *prima facie* da un documento normativo di valore sostanzialmente costituzionale consiste in una limitazione eccezionale della tutela dei diritti fondamentali, sì che in caso di dubbio si deve propendere per la soluzione che il diritto individuale vi sia piuttosto che per l'opposta, che non vi sia.

A questa sorta di principio di conservazione dei diritti interno al testo costituzionale⁴⁸ si deve aggiungere, inoltre e soprattutto, una fondamentale opzione sistemica, derivante dalla assiologia ordinamentale del diritto europeo, integrato, come diritto *italo-europeo*, in un unitario sistema delle fonti⁴⁹. La questione ermeneutica dei principi, dei diritti e dei rimedi⁵⁰ – considerata nel contesto della complessità dell'ordinamento nazionale, nella quale la normativa europea deve essere ricondotta a sistema⁵¹ – assume un significato del tutto peculiare: anche se risultasse impossibile, a seguito di argomen-

⁴⁵ Scelta legislativa reputata incostituzionale: P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 4ª ed., Napoli, 2020, 330 ss. Per ulteriori sviluppi sia consentito rinviare a V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., 669 ss.

⁴⁶ F. DENOZZA, *Lo stile giuridico neoliberale*, in R. SACCHI, A. TOFFOLETTO (a cura di), *Esiste uno "stile giuridico" neoliberale? Atti dei seminari per Francesco Denozza*, Milano, 2019, 1 ss.; ID., *In viaggio verso un mondo re-incidentato? Il crepuscolo della razionalità formale nel diritto neoliberale*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2016, 419 ss.

⁴⁷ Sull'interpretazione sistematica nel diritto eurounitario cfr. S. RODIN, *Interpretation in The Court of Justice of The European Union: Originalism, Purposivism, and L'économie générale*, in *American University International Law Review*, 34 (2019), 601 ss.; S. DOROGA, A. MERCESCU, *A Call To Impossibility: The Methodology of Interpretation at the European Court of Justice and the PSCP Ruling*, in *European Journal of Legal Studies*, 13 (2021), 2, 87 ss.; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Portland, 2012; M. JACOB, *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice*, Cambridge, 2014, 276 ss.

⁴⁸ G. CONWAY, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge, 2012, p. 88 ss.; ciò consente di mantenere una legittimazione pluralistica della Corte: M. POIARES MADURO, *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*, in *European Journal of Legal Studies*, 1 (2007), 2, 137 ss.

⁴⁹ P. PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, *Riv. dir. civ.*, 2010, 317-342; ID., *Il contributo dell'"identità nazionale" allo sviluppo della cultura costituzionale europea*, in *Rass. dir. civ.*, 2020, 822 ss.; ID., *Diritto comunitario e identità nazionali*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 530 ss.; ID., *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, *ivi*, 2005, 188 ss.

⁵⁰ W. VAN GERVEN, *Of Rights, Remedies and Procedures*, in *Common Market Law Review*, 37 (2000), 3, 501 ss.

⁵¹ P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale - Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992, 117 ss.

tazione rigorosa, fondare sul documento normativo di fonte europea un diritto soggettivo del singolo all'attuazione di un bene oggettivo in un valore, ciò non esclude affatto che tale diritto individuale possa essere fondato dall'integrazione delle normative, europea e nazionale, nell'unitarietà dell'ordinamento. Tale unitarietà si manifesta peculiarmente nel momento applicativo: proprio nel contemperamento tra le normative, compiuto in occasione dell'individuazione della disciplina, la questione della applicabilità diretta appare in una luce diversa da quella, settoriale e letterale, che traspare dalla argomentazione della Grande Sezione⁵².

In questo senso il rapporto tra Corti nazionali e Corti europee, sempre esposto al pericolo del conflitto⁵³, richiede un'accorta ponderazione ermeneutica adeguatrice⁵⁴.

Con riferimento alla questione specificamente discussa dinanzi nel caso *JP v. Ministre de la Transition écologique*, l'obiettivo generale della direttiva, consistente, secondo l'ammissione della stessa Corte, nella «protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso»⁵⁵, risulterebbe frustrato ove non comprendesse il diritto dei singoli di reagire direttamente contro i danni subiti (sempre salva la prova del nesso causale). Si determinerebbe altrimenti una singolare frattura assiologica sul piano rimediabile⁵⁶: asserito un valore – per di più rilevante, oltre che sul piano costituzionale e internazionale anche esplicitamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁷ – e posto che nelle fonti normative europee esso sia collocato in grado eminente, la Corte pretende sia sufficiente affermare che dalla normatività del valore non discenda una tutela individuale per dimostrare ciò che invece deve ancora essere dimostrato. Un valore senza diritti, un ritorno a dottrine ormai superate del diritto pubblico, del tutto aliene dagli sviluppi moderni, per altro sollecitati dall'incisiva giurisprudenza della stessa Corte europea⁵⁸.

⁵² P. PERLINGIERI, *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, cit., 188 ss.

⁵³ P. FEMIA, *Decisori non gerarchizzabili, riserve testuali, guerra tra Corti. Con un (lungo) intermezzo spagnolo*, in V. RIZZO, L. RUGGERI (a cura di), *Il controllo di legittimità costituzionale e comunitaria come tecnica di difesa*, Napoli, 2010, 85 ss.

⁵⁴ S. PAGLIANTINI, *Rinvio pregiudiziale e interpretazione adeguatrice (La narrazione del giurista)*, Padova, 2023, 149 ss.; cfr., inoltre, G. D'AMICO, *Appunti per una dogmatica dei principi*, in ID., S. PAGLIANTINI (a cura di), *L'armonizzazione degli ordinamenti dell'Unione europea tra principi e regole. Studi*, Torino, 8 ss.

⁵⁵ *JP v. Ministre de la Transition écologique*, cit., § 55.

⁵⁶ P. PERLINGIERI, *Il «giusto rimedio» nel diritto civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2006, p. 2; G. PERLINGIERI, *Alla ricerca del «giusto rimedio» in tema di certificazione energetica. A margine di un libro di Karl Salomo Zachariae*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 664 ss.; cfr., inoltre, S. PAGLIANTINI, *Diritto giurisprudenziale, riconcettualizzazione del contratto e principio di effettività*, in *Persona e mercato*, 2015, 112 ss.; S. MAZZAMUTO, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Eur. dir. priv.*, 2007, 587 ss.

⁵⁷ «Art. 35 *Protezione della salute* - Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

⁵⁸ Cfr., per tutti, G. DI FEDERICO, *Protezione della salute*, in S. DI ALLEGREZZA *et al.* (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 664 ss.

5. Ordinamenti di norme e diritti soggettivi eurounitari.

La questione deve essere collocata su di un duplice piano: da un lato, la giurisprudenza, ormai consolidata, in tema di responsabilità civile per mancata o tardiva attuazione del diritto europeo imputabile allo Stato; dall'altro, il rapporto tra tutele pubbliche e mezzi di coercizione indiretta contro l'inadempimento dello Stato.

Le note sentenze *Francovich* e *Brasserie du Pêcheur*⁵⁹ hanno definito il quadro della responsabilità per inattuazione di obblighi imposti agli Stati⁶⁰. In sintesi è necessario che: 1) che la norma del diritto dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli; 2) che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata, da intendere quale violazione grave e manifesta; 3) che sussista un nesso di causalità tra violazione dell'obbligo posto a carico dello Stato membro e danno subito dal soggetto leso⁶¹.

Il coordinamento tra la disciplina europea e quella nazionale in tema di giudizi di responsabilità ha dato luogo a molteplici discussioni. Particolarmente critiche – poiché in contrasto con il principio generale di effettività del rimedio⁶², soprattutto con riferimento a posizioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale sul piano interno – devono essere considerate le frammentazioni tra giurisdizioni (ordinaria e amministrativa) e le decadenze tali da rendere eccessivamente difficile la tutela contro la lesione del diritto⁶³.

⁵⁹ Corte giust. UE, 19 novembre 1991, *Francovich c. Repubblica italiana*, cc-6/90 e 9/90; 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur*, cc-46/93 e 48/93.

⁶⁰ Sulla questione cfr. V. ROPPO, *Appunti in tema di illecito 'comunitario' e illecito 'costituzionale' del legislatore*, in *Danno e responsabilità*, 3(1998), 11, 961 ss.; ID., *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito 'costituzionale' del legislatore)*, in *Contr. impr. Europa*, 1999, p. 101 ss.; M. CARTABIA, *Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni (a proposito della sentenza Francovich della Corte di Giustizia delle Comunità europee)*, in *Giur. cost.*, 1992, 505; più di recente, con opportuni rilievi critici sull'attuale posizione della Cassazione italiana: F. CICCARELLO, *La responsabilità del legislatore tra vecchi e nuovi miti*, in *Judicium*, 2018 (online), 1 ss.

⁶¹ CJEU, 5 marzo 1996, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, cc-46/93 e 48/93, § 51; 24 marzo 2009, *Danske Slagterier*, c-445/06, § 20; 10 dicembre 2020, *Euromin Holdings (Cipro)*, c-735/19, § 79.

⁶² N. LIPARI, *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in *Riv. trim.*, 2009, 887 ss.; G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2018, 2 ss.; G. VETTORI, *L'attuazione del principio di effettività. Chi e come*, in *Riv. trim.*, 2018, 939 ss.; ID., *L'affinità con la 'cosa' - Introduzione*, in S. PAGLIANTINI (a cura di), *Rinvio pregiudiziale ed interpretazione adeguatrice*, cit., p. XIII ss.

⁶³ Molto opportunamente F. FERRARO, *Responsabilità dello Stato (dir. UE)*, in *Treccani Diritto, online*, 2014: «Occorre una visione unitaria della responsabilità dello Stato, laddove alla violazione della posizione giuridica soggettiva contribuiscano i tre i poteri dello Stato, dando origine ad un unico e non parcellizzabile diritto al risarcimento dei danni. Le singole violazioni del diritto dell'Unione non possono essere valutate in modo frammentato (giurisdizione ordinaria per la responsabilità dello Stato-Giudice, giurisdizione amministrativa per la responsabilità dello Stato-Amministrazione e procedimento e rito speciale per la responsabilità dello Stato-Giudice), poiché viene in considerazione la responsabilità dello Stato in quanto tale nell'ipotesi in cui ciascuna violazione interagisca con le altre e si riveli

Si è già rilevato⁶⁴ che nel sistema europeo consolidatosi con la predetta giurisprudenza, è fondamentale indagare il procedimento con il quale sono ricavate posizioni soggettive immediatamente attivabili in caso di violazioni di situazioni soggettive garantite dall'ordinamento. Il profilo è stato oggetto di attenzione in dottrina⁶⁵, ma soffre di un mancato chiarimento dei rapporti tra efficacia normativa delle disposizioni di principio e tutela privatistica invocata quale strumento ausiliario per il raggiungimento degli obiettivi 'pubblici' posti dal diritto dell'Unione europea agli Stati membri.

Come prima rilevato, è tuttavia necessario integrare le discipline di fonte europea con quelle nazionali in un unitario sistema delle fonti⁶⁶. Dalle *fonti* normative integrate nel sistema ordinamentale si transita ai loro *effetti*, ovvero ai *diritti* (nella dottrina italiana sarebbe preferibile dire, facendo ricorso al genere, del quale i diritti soggettivi sono soltanto una specie: alle *situazioni giuridiche soggettive*) che di tali norme sono conseguenza. Ora, mentre possono darsi norme di diversa provenienza ordinamentale (nazionale ed europea), le quali, pur essendo poi integrate nel sistema unitario della disciplina da applicare al caso da decidere in giudizio, restano comunque identificate secondo condizioni di esistenza stabilite dagli ordinamenti di appartenenza (tanto che le loro condizioni di validità e di invalidazione sono opera di distinte giurisdizioni: Corte costituzionale italiana e Corte di Giustizia dell'Unione europea), così non può dirsi quando dalle *norme* si passi ai *diritti*. Essi sono sempre il risultato dell'interpretazione complessiva della normativa da applicare al caso da decidere, sì che asserire che vi sia un diritto individuale significa che dal complesso della disciplina applicabile (quale che sia la fonte di provenienza: nazionale o europea) emerge un diritto soggettivo che per la sua stessa fondazione dimostra che la scissione ordinamentale è superata nella realtà complessa dell'unitaria normativa da applicare. In parole più semplici: si danno *norme* o nazionali o europee, ma mai *diritti soggettivi* o nazionali o europei; se dalle norme (da tutte le norme sistematicamente interpretate, quale che sia la fonte e l'ordinamento di provenienza) si fonda un diritto soggettivo, esso *non è di un ordinamento o nazionale o europeo, ma è dell'ordinamento del caso concreto*⁶⁷. I diritti soggettivi hanno un solo luogo: quello dell'applicazione; e un solo sistema di

necessaria a determinare la lesione di un diritto discendente dall'Unione (Cass. civ., S.U., 7.5.2010, n. 11092)».

⁶⁴ *Retro*, § 4.

⁶⁵ F. SCHOCKWEILER, *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 27 (1992), 27 ss.; H. SOMSEN, *Francovich and its Application to EC Environmental Law*, in ID. (ed.), *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*, New York, 1996, 135 ss.; S. PRECHAL, L. HANCHER, *Individual Environmental Rights: Conceptual Pollution in EU Environmental Law*, in *Yearbook of European Environmental Law*, 2 (2002), 89 ss.; S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002, 284 ss.; P. WENNERÄS, *State Liability for Decisions of Courts of Last Instance in Environmental Cases*, in *Journal of Environmental Law*, 16 (2004) 3, 329 ss.

⁶⁶ P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit., 41 ss.; ID., *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee*, Napoli, 2008.

⁶⁷ P. PERLINGIERI, *Fonti del diritto e "ordinamento del caso concreto"*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, 7 ss.

fondazione: l'insieme delle norme che in concreto siano pertinenti per risolvere una controversia.

Che la Corte di Giustizia asserisca che da una direttiva non discendano diritti individuali dei cittadini europei – in virtù del suo potere di interpretazione conforme⁶⁸ – implica per i giudici nazionali unicamente il divieto di asserire il contrario: ovvero che dalla specifica disciplina europea, isolatamente considerata, non sia ricavabile il suddetto diritto. Non implica invece affatto il divieto per il giudice nazionale di interpretare sistematicamente normativa europea e normativa nazionale per ricavarne, con effetto interno, un diritto individuale in tesi non previsto dalla disposizione normativa europea singolarmente intesa. Né potrebbe dirsi che ascrivere un diritto individuale là dove la norma europea avrebbe disposto unicamente un principio (o comunque non avrebbe previsto nel suo dettato letterale un diritto individuale) sia una violazione degli impegni internazionali dell'Italia verso l'Unione Europea: una maggiore effettività nazionale di una norma europea, con l'affidamento anche ai privati del potere di realizzare l'effettività del principio, non può costituire una violazione.

La posizione qui sostenuta impone il superamento della dottrina attuale sostenuta dalla Cassazione italiana, secondo la quale l'illecito statale avrebbe rilievo unicamente nel rapporto tra ordinamenti e non all'interno del solo diritto nazionale⁶⁹. A sostegno della possibile rilevanza interna di situazioni soggettive eurounitarie può valere anche un'ulteriore distinzione: *asserire che da una disciplina europea non discendano diritti soggettivi individuali* – posizione comunque criticabile rispetto alle direttive in tema di salubrità dell'aria, dato il chiaro nesso con il diritto alla salute – *non significa che non esista un diritto individuale al risarcimento (diritti secondari) per la violazione di una normativa dalla quale pure si asserisca non derivino diritti individuali primari*. Per quanto possa apparire singolare, che si diano diritti individuali secondari in assenza di diritti primari (detto altrimenti: *rimedi individuali a tutela di situazioni collettive*) non è una contraddizione logica, ma esprime una scelta di riparto di competenze normative effettuata dal diritto eurounitario, poiché l'asserzione sulle norme è limitata al testo della direttiva europea e quella sui diritti al complesso della disciplina applicabile in concreto risultante dall'interpretazione sistematica.

⁶⁸ J. BENGOTXEA, *Conform Interpretation as a Method for Balancing Autonomy and Heteronomy: Introduction*, in *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (2011) 9, 1 ss.; M. AMSTUTZ, *In-Between Worlds: Marleasing and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning*, in *European Law Journal*, 11(2005) 6, 766 ss.; R. BIN, *L'applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in AA. VV., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa. Atti del XXI Convegno annuale. Roma, 27-28 ottobre 2006*, Napoli, 2010, 202 ss.; A. RUGGERI, *L'interpretazione conforme e la ricerca del «sistema di sistemi» come problema*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 153 ss.; A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Interpretazioni comunitariamente e convenzionalmente conformi*, in *Giur. it.*, 2010, c. 1978 ss.

⁶⁹ Cass., 22 novembre 2016, n. 23730 in *Judicium.it*; cfr. F. SOLURI, *Qualche spunto di 'ragionevole' riflessione in tema di responsabilità del legislatore: The King can do no wrong?*, in *Federalismi.it*, 2021, 198 ss.

6. *Private enforcement*: efficacia normativa sulla condotta ed efficacia del rimedio.

Ulteriore elemento critico contro la esclusione di un diritto individuale alla qualità dell'aria risiede nel principio della opportunità del *private enforcement* del diritto europeo, esteso di là dai tradizionali obiettivi di tutela della concorrenza nel mercato comune⁷⁰.

È noto che, in materia di diritto dei consumatori e della concorrenza si è configurata l'esigenza del c.d. *private enforcement*. L'azione dei privati – la loro lotta per i diritti soggettivi – è parte integrante del procedimento di 'effettualizzazione' normativa. Anche se non si volesse sostenere che l'effettività normativa implichi l'azionabilità di pretese soggettive, resta pur sempre che in tale movimento di pensiero l'Unione europea ha compiuto un passo decisivo nel momento nel quale ha creato la figura dell'illecito dello Stato come danno risarcibile, spezzando una serie di consolidazioni dogmatiche che fino a pochi anni prima a molti apparivano insuperabili. In tal senso l'illecito dello Stato per violazione del diritto eurounitario è considerata situazione di grave pregiudizio per l'effettività dell'intera cooperazione degli Stati membri nel suo complesso, sì da rendere rilevante direttamente in capo al privato la lesione che egli abbia subito in conseguenza di tale violazione. Poiché non può darsi danno risarcibile senza situazione giuridica tutelata, ne consegue che il diritto individuale del quale discorre la giurisprudenza europea quale primo elemento, affinché sia concesso il risarcimento non è il diritto primario (pretesa del privato contro lo Stato all'adempimento del dovere imposto dalla fonte europea), ma il diritto secondario (pretesa del privato al risarcimento del danno per violazione di norme europee). Seguendo questa posizione, il privato non avrebbe un diritto di credito verso lo Stato all'adempimento degli obblighi di fonte eurounitaria, altrimenti la responsabilità dovrebbe essere contrattuale *ex art. 1218* codice civile italiano; ma il privato ha – rispetto al dovere generico, incombente sullo Stato, di portare ad effetto il diritto europeo – una pretesa ai danni che egli possa subire nella sua sfera giuridica. Le situazioni soggettive delle quali è pertanto titolare rispetto al diritto nazionale sono tutelate da danni da negligenza normativa statale, rilevante *ex art. 2043* codice civile italiano.

È rispetto a tale parametro che dovrà essere valutata la sufficiente precisione della normativa europea; non basterà pertanto l'apodittica affermazione – come nella sentenza in esame – che la direttiva tuteli solo profili collettivi, poiché la tutela primaria collettiva non esclude la tutela secondaria individuale (*private enforcement*). Non a caso è stato acutamente rilevato da uno dei primi commentatori che, se un imprenditore avesse fatto valere il deterioramento della qualità dell'aria come atto di concorrenza sleale, la

⁷⁰ C. SCHEPISI, *Public e private enforcement nel settore antitrust e degli aiuti di Stato: convergenze, divergenze e circolarità di principi nel dialogo tra i giudici e la Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2/2021 online; C. FRATEA, *Il Private enforcement del diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Napoli, 2015; M. FRIGGESSI DI RATTALMA, P. DE CESARI (a cura di), *Nuove sfide in tema di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2013.



Corte avrebbe concesso il risarcimento⁷¹; risarcimento invece negato per violazione del diritto alla salute (se concretamente provato).

7. Aria pulita: diritti soggettivi appropriativi e diritti trans-soggettivi non appropriativi nell'effettività del diritto europeo di tutela di beni collettivi.

La vicenda francese – svoltasi in sede di giustizia amministrativa – si è riproposta in Italia, sia pure in forme diverse. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con regolamento di giurisdizione hanno dovuto di recente dirimere un conflitto tra la giurisdizione civile e amministrativa. La questione riguarda una richiesta di risarcimento del danno derivante dalla lesione del diritto alla salute causato dall'inquinamento atmosferico: la Cassazione ha deciso che tali controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, poiché il diritto alla salute mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile a interesse legittimo⁷².

Il caso è sostanzialmente analogo a quello francese (deciso da un giudice amministrativo). Qui l'attore ha chiamato in giudizio il Comune di Milano e la Regione Lombardia, lamentando che il proprio danno alla salute sia derivato dal mancato rispetto del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (attuativo della direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria). Poiché sia il giudice civile che quello amministrativo si erano dichiarati carenti di giurisdizione (l'uno reputando la situazione fosse interesse legittimo, l'altro diritto soggettivo), la Cassazione ha risolto il conflitto affermando recisamente la natura di diritto soggettivo della salute anche in tale fattispecie⁷³.

Si potrà dire che tale decisione non scende nel merito – nel quale si potrà tornare ad evocare il caso *JP c-61/21* della Corte Ue – ma la motivazione della sentenza sembra muovere in una direzione incompatibile, almeno sul piano della fondazione del diritto individuale (mentre nulla esclude che in concreto poi sia negata l'esistenza di un danno risarcibile, come nel caso francese).

⁷¹ R. BIN, *L'“Europa dei diritti”: ma di quali diritti?*, in *laCostituzione.info*, 28 dicembre 2022: reperibile in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/12/28/leuropa-dei-diritti-ma-di-quali-diritti/>.

⁷² Cass., ord., n. 5668 del 23.02.2023: «Al fondamento della domanda, quindi, sta una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale - quello, appunto, alla salute - che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo, con conseguente devoluzione della causa alla giurisdizione del giudice ordinario. [...] Deve essere perciò dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente cassazione del provvedimento di declinatoria emesso dal Tribunale ordinario di Milano, davanti al quale le parti vanno rimesse per il prosieguo della causa». (Cfr. in <https://www.ordineavvocatinapoli.it/wp-content/uploads/2023/06/Cassazione-Civile-n.-5668-del-23.02.2023-Sez.-U-Obbligazioni-Fatti-illeciti-Tipicita-Evento-danno-ambientale.pdf>).

⁷³ C.M. LORENZIN, *Qualità dell'aria: al giudice nazionale l'ardua sentenza*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online* (RGA), 2 aprile 2023, consultabile in <https://rgaonline.it/giurisprudenza/qualita-dellaria-al-giudice-nazionale-lardua-sentenza-ii-puntata/>.

Una delle maggiori preoccupazioni rispetto ad un danno che potenzialmente sia subito da tutti coloro che abitano un determinata area, della quale si afferma l'intollerabile inquinamento atmosferico (ambito locale di assai dubbia delimitazione, poiché l'aria non ha certo la nettezza dei confini territoriali) – difficoltà ben evidente nelle meditate pagine dell'Avvocato generale – è evitare che ciascun cittadino, appropriandosi di quanto il giudice gli conceda, in ipotesi, come risarcimento (probabilmente l'attore stesso si attende unicamente una frazione delle sue richieste esorbitanti, secondo i meccanismi tipici delle trattative caratterizzate da quelli che un economista chiamerebbe incentivi distorti), possa gravemente depauperare le finanze statali, con un risultato che il principio di proporzionalità non potrebbe certo legittimare⁷⁴.

L'equivoco nel quale cadono simili richieste risarcitorie è l'indebita trasposizione della logica individuale del risarcimento del danno di un diritto appropriativo (tale è anche il danno delle tipiche *class actions* consumeristiche) con la logica collettiva (e meglio ancora: trans-soggettiva⁷⁵) delle azioni collettive nelle quali sia in questione la tutela di un bene che trascende la dimensione individuale per assumere rilievo di bene comune⁷⁶.

⁷⁴ Si discorre, da parte di chi promuove l'azione legale per la qualità dell'aria, della possibilità (sia pure mitigata da un prudente *caveat*), di richieste risarcitorie di 36.000 euro per ciascun anno di permanenza sul territorio inquinato, cfr. in <https://www.lindipendente.online/2024/02/28/qualita-dellaria-300-mila-lombardi-sono-pronti-a-chiedere-un-risarcimento/> (20 maggio 2024).

⁷⁵ Tale teoria è da attribuirsi a P. FEMIA, *Il civile senso dell'autonomia*, cit., 9, ove acutamente l'a. definisce la trans-soggettività quale «superamento della soggettività, quale categoria della binarizzazione [...]». La trans-soggettivazione dei diritti è agire in nome di tutti, ma senza che ci sia un confine tra dentro e fuori». In argomento, profili argomentativi di maggior rigore sono da rintracciarsi in ID., *Sei anni di cammino, sette di divenire. Rudolf von Jhering e la svolta nella scienza del diritto*, Bologna, 2024, 11 ss., e in ID., *Sentimento e moltitudine. Rudolf von Jhering tra interessi ideali e beni comuni*, Bologna, 2024, 13 ss.

⁷⁶ Osserva P. FEMIA, *Responsabilità civile e Climate Change Litigation*, cit., § 7, nota 105: «Una questione della massima serietà e che richiede ricomposizioni di equilibri sociali degrada ad occasione per strappare qualche soldo: se avessero successo, i fortunati risarciti potranno spendere il loro mazzetto di soldi per comprarsi qualcosa, continuando a respirare la medesima aria inquinata, per di più in un contesto nel quale le risorse pubbliche, utilizzabili per migliorare l'ambiente di tutti, sarebbero sottratte alle finalità collettive e trasferite al consumo privato». In armonia di posizioni, sia consentito rinviare a V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico*, cit., 669 ss., e EAD., *Servitù su res nullius, Fadda, Brugi e i diritti di collettività indeterminate*, in *Quaderni Lupiensi di Storia e Diritto*, 2022, 113 ss. Sul tema, adesso imprescindibile, P. FEMIA, *Sei anni di cammino, sette di divenire. Rudolf von Jhering e la svolta nella scienza del diritto*, cit., 11 ss.; ID., *Sentimento e moltitudine. Rudolf von Jhering tra interessi ideali e beni comuni*, cit., 13 s., spec. 177 ss. Un'attenta riflessione sul valore della coesione sociale nel diritto privato già in ID., *Autonomia e auto-legislazione*, in S. MAZZAMUTO e L. NIVARRA (a cura di), *Giurisprudenza per principi e autonomia privata*, Torino, 2016, 11 ss., ove è posto in luce che «la libertà è forma normativa dell'agire – l'autonomia la forma concettuale della libertà quando agisce per (ri)costruire lo spazio delle proprie relazioni». Nella prospettiva delineata dall'a., nel suo decentrarsi si configura il volto compiuto dell'autonomia, la cui funzione non può che scorgersi nella *coesione sociale*. Essa è il contrario della sovranità. Così: «[...] un autore, un centro autonomo di creazione di linguaggi normativi capaci di autotrascendenza, (colui che si levasse dicendo “solo io posso fare il diritto” sarebbe soltanto un nuovo aspirante tiranno). L'autonomia non può, per definizione, essere accentrata. È potere eminentemente diffuso. È pertanto il principio della coesione sociale». Cfr. ID., *Interessi e conflitti culturali*

Per quanto lodevoli siano gli sforzi di delimitare l'area del danno risarcibile, è evidente a tutti i commentatori che sia stato il timore di azioni multitudinarie a frenare la Corte di giustizia, costringendola ad adottare una sentenza sostanzialmente disarmonica con la propria precedente giurisprudenza e dalla motivazione talmente stringata da lasciare dubbi sulla sua stessa sussistenza.

Una soluzione – che appare coerente con la logica del *private enforcement* – è il ricorso alla categoria dei diritti trans-soggettivi⁷⁷. L'attore che faccia valere in giudizio una situazione giuridica trans-soggettiva resterà vincolato alla eterodestinazione del risarcimento: qui, in una versione coerente del principio di effettività secondo il *private enforcement*, l'azione civile è volta alla effettualizzazione dei beni collettivi tutelati dalla norma violata e non all'arricchimento patrimoniale del danneggiato, quand'anche abbia subito un danno non patrimoniale. Ciò renderà di fatto impossibile l'esercizio di processi civili a raffica, poiché l'azione in giudizio – fondata su di una *causa petendi* trans-soggettiva e quindi con un *petitum* risarcitorio eterodestinato (o, meglio ancora, diretto ad una pretesa rimediabile in forma specifica ex art. 2058 c.c. – di uno renderà processualmente carenti di interesse ad agire tutte le altre. Resta naturalmente inteso che l'eventuale danno individuale alla salute, sussistendo la prova del nesso causale, essendo fondato su un diritto (soggettivo e appropriabile) del tutto diverso dal diritto alla qualità dell'aria (trans-soggettivo e inappropriabile) sarà sempre pienamente risarcibile, secondo l'integrazione delle normative nazionali ed europee.

In questo senso, quando l'attore faccia valere in giudizio un diritto trans-soggettivo fondata dall'integrazione sistematica delle normative nazionali ed europee, rileva l'interesse ordinamentale alla effettività della tutela del bene collettivo inappropriabile (qualità dell'aria), non quello individuale alla riparazione del danno individuale da lesione di un bene appropriabile (salute individuale). È un percorso contro il quale saranno sollevate resistenze, data l'organizzazione tutt'ora prevalentemente individualistica di molte categorie del diritto privato⁷⁸ e soprattutto processuale, ma sembra opportuno segnalarlo, in quanto assistito dalla preminente logica della legalità costituzionale.

La stessa Corte di giustizia nella controversia in oggetto non esclude che i diritti individuali possano essere tutelati secondo i diritti nazionali. Non sarebbe corretto asserire che esista una responsabilità civile di diritto europeo alternativa ad una nazionale. La salute come diritto fondamentale dell'individuo ha fonte costituzionale (oltre che europea e internazionale); del pari ha fondamento normativo il collegamento tra ambiente e salute. Asserire, pertanto, che l'inquinamento dell'aria – per di più in misura superiore al livello previsto normativamente come dannoso per la salute dalla diretti-

nell'autonomia privata e nella responsabilità civile, Napoli, 1996, 508 ss. In tema, lucidamente, G. VETTORI, *Diritti e coesione sociale*, in *Pers. merc.*, 2012, 3 ss.

⁷⁷ P. FEMIA, *Transsubjektive (Gegen)Rechte, oder die Notwendigkeit die Wolken in einen Sack zu fangen*, in A. FISCHER-LESCANO, H. FRANZKI e J. HORST (a cura di), *Gegenrechte. Rechte jenseits des Subjekts*, Tübingen, 2018, 343 ss.

⁷⁸ M. HAUTEREAU-BOUTONNET e S. PORCHY-SIMON, *Le changement climatique, quel rôle pour le droit privé?*, Paris, 2019.

va, la violazione della quale sia accertata con sentenza di condanna per infrazione dello Stato membro da parte della Corte di giustizia⁷⁹ – non dia diritto al risarcimento del danno sarebbe un errore logico. La salute è diritto, l'inquinamento dell'aria è danno: accertato, in concreto, il nesso causale, il diritto al risarcimento consegue dall'integrazione delle normative europee e nazionali in un sistema ordinamentale unitario. La Corte di giustizia, più che negare il diritto individuale, ha in realtà ceduto la parola alle giurisdizioni nazionali: sarà compito della dottrina definire i limiti della meritevolezza di tutela e del nesso causale in una tipologia di danno, il diritto alla salute, ove la multifattorialità è un problema cruciale⁸⁰.

Resta quindi ancora una volta confermata la validità del paradigma metodologico che richiede la costruzione di soluzioni giuridiche mediante integrazione delle normative, nazionali ed eurounitarie⁸¹. La mancata derivazione di situazioni soggettive individualmente rilevanti affermata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, non impedisce di qualificare una situazione soggettiva meritevole di tutela nel complessivo ordinamento, come ermeneuticamente ricostruito secondo l'unitaria assiologia ordinamentale⁸².

⁷⁹ L'Italia è stata condannata per l'inattuazione di tale direttiva con procedura di infrazione: Corte giust. Ue, Grande Sezione, 10 novembre 2020, c-644/18, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CA0644>.

⁸⁰ G. GORLA, *Sulla cosiddetta causalità giuridica: «fatto dannoso e conseguenze»*, in *Riv. dir. comm.*, I, 1951, 436 ss.; F. REALMONTE, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Milano, 1967, *passim*; M. FRANZONI, *L'illecito*, in *Tratt. resp. civ.* Franzoni, I, 2ª ed., Milano, 2010, 67; ID., *Le causalità nella responsabilità civile*, in *Danno resp.*, 2022, p. 295 ss.; G.F. SIMONCINI, *Colpa oggettiva e causalità nell'art. 2055 c.c.*, in *Contr. impr.*, 2014, 442 ss.; M. CAPECCHI, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, 3ª ed., Padova, 2012, 205 ss.; il tema è particolarmente discusso rispetto al criterio dell'adeguatezza, sulla quale riflettono acutamente, sia pure con prospettive in parte diverse, M. INFANTINO, *La causalità nella responsabilità extracontrattuale. Studio di diritto comparato*, Trieste, 2020, 106 ss. e N. RIZZO, *La causalità civile*, Torino, 2022, 294 ss.; sul problema della causa ignota F. PIRAINO, *Il nesso causale nella responsabilità contrattuale*, in *Giur. it.*, 2019, 709 ss.; ID., *Il nesso di causalità*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 399 ss.

⁸¹ P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit., 117 ss.

⁸² P. PERLINGIERI, *Interpretazione ed evoluzione dell'ordinamento*, in *Riv. dir. priv.*, 2011, 159 ss.