

BlogDUE

JP est mort, vive JP! Un nuovo regime di responsabilità per – le autorità competenti de – gli Stati membri con riguardo alla protezione della qualità dell’aria ambiente?

Luca Calzolari (Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino) – 13 novembre 2024

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. Da *Janecek* alla Direttiva, passando per *JP*. – 3. Peculiarità e limitazioni del nuovo regime di responsabilità: piano soggettivo e oggettivo. – 4. *Segue*: la rilevanza dell’elemento psicologico. – 5. *Segue*: il risarcimento per violazione di norme nazionali. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il 14 ottobre 2024, il Consiglio ha adottato in via definitiva la nuova direttiva relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa (la “[Direttiva](#)”). Si tratta dello strumento normativo che, dopo circa 15 anni, sostituirà la direttiva [2008/50/CE](#), anche al fine di adeguarne il contenuto alla giurisprudenza (su cui v. L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell’aria*, in [Rivista Giuridica dell’Ambiente](#), 2021, p. 803), ai nuovi limiti indicati dall’[OMS](#), nonché, più in generale, alle nuove esigenze in materia di ambiente atmosferico delineatesi a partire dal [Green Deal](#). La [Direttiva](#) non è ancora stata pubblicata in GUUE ma il testo è disponibile sul sito del Consiglio.

Sebbene vi siano diverse novità, il presente contributo intende soffermarsi sul riconoscimento, da parte dell’art. 28 della [Direttiva](#), del diritto degli individui ad ottenere il risarcimento del danno alla salute determinato dalla violazione da parte – delle autorità competenti – degli Stati membri di alcune disposizioni della [Direttiva](#) stessa (*rectius*, delle norme interne volte al suo recepimento), e in particolare di quelle in materia di piani di azione e per la qualità dell’aria (e solo di queste).

Sotto tale profilo, Parlamento e Consiglio dovevano “fare i conti” con la giurisprudenza, e in particolare con l’approccio particolarmente restrittivo seguito dalla Corte di giustizia nel celebre caso [JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre](#) (causa C-61/21) (“*JP*”). Forse proprio per tale ragione, il regime che emerge dalla [Direttiva](#) sembra presentare talune peculiarità che lo rendono piuttosto eterogeneo rispetto al sistema ordinario della responsabilità civile degli Stati membri per violazione del diritto dell’Unione tratteggiato a

partire dall'altrettanto celebre sentenza [Francovich](#) (cause riunite C-6/90 e C-9/90).

2. La direttiva [2008/50/CE](#) non contiene alcuna disposizione relativa al risarcimento del danno in favore degli individui, come è del resto usuale per qualsiasi atto di diritto dell'Unione. L'assenza di esplicite indicazioni circa le conseguenze delle violazioni, infatti, non ha alcun valore con riguardo all'eventuale responsabilità degli Stati membri che le abbiano commesse. Anzi, e come è noto, la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, essendo inerente al sistema dei Trattati, non richiede alcun espresso e/o preventivo riconoscimento normativo: invero, essa sorge automaticamente quando siano rispettate le condizioni elaborate dalla Corte di giustizia, e cioè il conferimento di diritti agli individui, la violazione sufficientemente caratterizzata e il nesso causale fra violazione e danno (es. sentenza del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, [Brasserie du pêcheur](#), punto 51 ss.).

Nel già citato caso [JP](#), tuttavia, la Corte di giustizia ha notoriamente escluso che gli artt. 13 (sull'obbligo degli Stati membri di assicurare il rispetto nel loro territorio dei c.d. valori limiti di inquinati) e 23 (sull'obbligo di attuare efficaci piani per la qualità dell'aria nel caso tali valori siano nondimeno superati) della direttiva [2008/50/CE](#) siano idonei a conferire diritti ai singoli. Ritenendo che la prima condizione non sia (mai) integrata da tali disposizioni della direttiva [2008/50/CE](#), la Corte di giustizia ha di fatto escluso in radice che il superamento dei valori massimi di inquinanti e/o la predisposizione di piani per la qualità dell'aria non adeguati possa originare una responsabilità civile degli Stati membri.

Tale sentenza ha suscitato qualche perplessità (*inter alia* L. CALZOLARI, *Gone with the Wind: JP and the Right to Clean Air Under EU Law*, in [europeanpapers.eu](#), 2024, p. 337 ss.; P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza *Ministre de la Transition écologique*, in [questo Blog](#), 2023; 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 Forum](#), 2023, p. 131 ss.; M. PAGANO, *Human Rights and Ineffective Public Duties: The Grand Chamber Judgment in JP v. Ministre de la Transition écologique*, in [European Law Blog](#), 2023), non solo perché la Corte ha trascurato tanto l'opinione dell'Avvocato generale Kokott (v. [conclusioni](#), causa C-61/21, par. 103 e 142) quanto un suo recente *obiter dictum* (causa C-752/18, [Deutsche Umwelthilfe](#), par. 54) entrambi di segno opposto, ma anche perché – più in generale – la stessa Corte di giustizia aveva in precedenza riconosciuto l'effetto diretto delle medesime disposizioni della direttiva [2008/50/CE](#) (fra l'altro nei casi [Janecek](#), causa C-237/07, punto 37; [ClientEarth](#), causa C-404/13, punto 56 e [Craeynest](#), causa C-723/17, punto 32).

L'esistenza di norme dotate di effetto diretto ma incapaci di conferire diritti ai singoli non emergeva con chiarezza dalla giurisprudenza della Corte (ma v. D. GALLO, *Rethinking direct effect and its evolution: a proposal*, in [European Law Open](#), 2022, p. 576), ed anzi era opinione tutto sommato condivisa che "il diritto al risarcimento costituis[sse] il corollario necessario dell'effetto diretto riconosciuto alle norme comunitarie la cui violazione ha dato origine al danno

subito” (sentenza [Brasserie du pêcheur](#), cit., punto 22) e che la condizione relativa al conferimento di diritti ai reclamanti fosse “*per definizione [...] sempre soddisfatta nell’ipotesi di norme provviste di effetto diretto*” (v. [conclusioni](#) dell’Avv. gen. Tesauro, del 28 novembre 1995, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur*, par. 56).

Se assieme a quanto sopra si considera anche il fatto che le regole sulla qualità dell’aria sono violate sistematicamente in tutti gli Stati membri, come dimostrato dal significativo e sempre crescente numero di procedure di infrazione avviate in materia dalla Commissione, emerge con sufficiente chiarezza quella che sembra essere la vera motivazione che ha ispirato la decisione della Corte di giustizia: più che da argomenti strettamente giuridici, infatti, la sentenza [JP](#) appare espressione della volontà della Corte di non lasciare inascoltata la preoccupazione degli Stati membri di essere “sommersi” da questo tipo di contenzioso (L. CALZOLARI, *Gone with the Wind*, cit., p. 339; P. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 4; M. FISICARO, *op. cit.*, p. 132; M. PAGANO, *op. cit.*).

Al di là della meritevolezza di tale argomento (secondo cui, in definitiva, gli Stati membri vanno esenti da responsabilità poiché la loro condotta danneggia un numero troppo ampio di individui), quanto sopra rende almeno *prima facie* sorprendente che gli stessi Stati membri (ovviamente tramite il Consiglio) abbiano accettato, votando a favore della nuova [Direttiva](#), di ridurre la sfera di “immunità” dalla responsabilità civile da poco a loro riservata dalla Corte in questo settore.

La sorpresa è però almeno in parte ridimensionata laddove si consideri che il campo di applicazione del nuovo rimedio risarcitorio, come disciplinato dalla [Direttiva](#), appare significativamente più ristretto rispetto a quello dell’ordinaria responsabilità in stile [Francovich](#) (cause riunite C-6/90 e C-9/90) e, comunque, presenta talune peculiarità che lo contraddistinguono rispetto alla fattispecie tradizionale.

Infatti, oltre a richiamare l’(ovvia) operatività anche in questo settore dei principi di equivalenza ed effettività (comma 2), quest’ultimo anche con specifico riferimento alla prescrizione delle azioni risarcitorie, che non può iniziare a decorrere prima della cessazione della violazione e prima che si possa ragionevolmente presumere che il reclamante sia venuto a conoscenza di aver subito un danno (comma 3), l’art. 28 della [Direttiva](#) stabilisce in sintesi che “[g]li Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme nazionali di recepimento dell’articolo 19, paragrafi da 1 a 5, e dell’articolo 20, paragrafi 1 e 2, della presente direttiva, commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti, abbiano il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno”.

I limiti e le peculiarità che sembrano emergere dalla lettura di tale disposizione saranno esaminati nei prossimi paragrafi.

3. Partiamo dall’elemento di cui appare più facile fornire un brevissimo commento. L’art. 28 della [Direttiva](#) delimita in senso restrittivo il campo di applicazione della nuova ipotesi di responsabilità sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo.

Il danno risarcibile viene infatti circoscritto al solo danno alla salute e, conseguentemente, la legittimazione attiva viene riservata alle sole “*persone*

fisiche". Il danno alla salute rappresenta senz'altro una fra le conseguenze più allarmanti dell'inquinamento atmosferico, non essendovi dubbi che l'esposizione agli inquinanti possa determinare l'insorgere di gravi patologie per gli esseri umani, tanto che l'[OMS](#) ha recentemente ribadito che il numero di morti premature determinato dalla cattiva qualità dell'aria si aggira attorno ai 6,7 milioni di casi l'anno, 300.000 della quali si verificano in Europa, secondo i dati della [Commissione](#).

Come riconosciuto anche dall'art. 14 della stessa [Direttiva](#), tuttavia, gli effetti dell'inquinamento atmosferico non sono affatto limitati alla sola salute umana. Livelli troppo elevati di sostanze inquinanti danneggiano altresì gli ecosistemi terrestri ed acquatici (e quindi la biodiversità) nonché le superfici forestali e i terreni agricoli (S. VARVASĪTIAN, *Achieving the EU Air Policy Objectives in Due Time: A Reality or a Hoax?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2015, p. 2): invero, secondo [l'Agenzia Europea dell'Ambiente](#), l'eccessiva concentrazione di ozono ha "causato perdite economiche sulle rese delle colture di frumento per circa 1,4 miliardi di EUR in 35 paesi europei" nel solo 2019.

Tali danni, secondo la [Direttiva](#), non sarebbero però risarcibili.

Da una prospettiva più giuridica, inoltre, il tema è interessante perché, nel caso delle azioni di risarcimento ai sensi di [Francovich](#), la "legittimazione ad agire è attribuita alle persone fisiche e giuridiche" (da ultimo R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 387): l'esclusione delle persone giuridiche, le quali ovviamente non possono lamentare un danno alla salute, rappresenta una prima discontinuità rispetto alla tradizionale regime di responsabilità degli Stati membri.

Infine, anche la legittimazione passiva sembra declinata in modo diverso rispetto all'usuale scenario: di regola, infatti, la controparte del reclamante è sempre lo Stato membro in quanto tale, a prescindere dall'articolazione interna che abbia commesso la violazione (sentenza del 28 luglio 2016, causa C-168/15, [Tomášová](#), punto 19). Tanto che, nell'ordinamento italiano, tali azioni sono ad esempio svolte nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (da ultimo Cass. civ., sez. III, 11 ottobre 2024, n. 26516; Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18625).

La differenza non emerge con chiarezza dall'art. 28 della [Direttiva](#), il quale si limita a stabilire che il diritto al risarcimento sorge in caso di violazioni commesse dalle c.d. autorità competenti. Si tratta degli enti, designati dagli Stati membri ai sensi dell'art. 3 della direttiva [2008/50/CE](#) e in futuro dall'art. 5 della nuova [Direttiva](#), ai quali viene delegata l'attuazione delle norme in discussione, ad esempio in materia di monitoraggio e valutazione della qualità dell'aria, raccolta e scambio di dati con la Commissione, nonché di adozione dei piani per la qualità dell'aria. Nell'ordinamento italiano, in base al [d.lgs. n. 155/2010](#), si tratta delle regioni e delle provincie autonome, salva eventuale delega alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Tuttavia, il considerando n. 49 della [Direttiva](#), pur con la limitata forza precettiva tipica di tale strumento, aggiunge che i danneggiati devono avere "il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno dall'autorità competente". Dunque, non è solo la violazione che deve essere commessa dall'autorità competente, ma è altresì la responsabilità a sorgere in capo a

quest'ultima: sembrerebbe, pertanto, che la [Direttiva](#) abbia immaginato un sistema in cui la responsabilità civile per violazione delle norme di diritto dell'Unione è posta a carico della sola articolazione interna che ha commesso la violazione, e non dello Stato membro.

Potrebbe essere una soluzione immaginata per cercare di risolvere i problemi di efficacia deterrente che erano emersi ad esempio in [Deutsche Umwelthilfe](#). Sembra rimanere, ad ogni modo, rimessa all'ordinamento nazionale l'eventuale allargamento della responsabilità anche allo Stato membro.

4. Ancora più interessante è la circostanza per la quale soltanto le violazioni commesse “*intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti*” possano comportarne la responsabilità civile.

La differenza rispetto al regime ordinario salta agli occhi e riguarda proprio la rilevanza dell'elemento psicologico. Per costante giurisprudenza, infatti, le tre condizioni (sopra ricordate) per il sorgere della responsabilità civile degli Stati membri sono “*necessarie e sufficienti*” (da ultimo, sentenza del 28 giugno 2022, causa C-278/20, [Commissione c. Spagna](#), punto 32 ma già sentenza [Brasserie du pêcheur](#), cit., punto 66), con ciò intendendosi che non se possono prevedere di ulteriori, neppure con riguardo alla sussistenza di dolo o colpa a carico dello Stato (sentenza del 13 giugno 2006, causa C-173/03, [Traghetti del Mediterraneo](#), punto 46). Del resto, anche in materia ambientale, ed anche con specifico riferimento alla direttiva [2008/50/CE](#), la Corte di giustizia ha più volte precisato che il dato oggettivo dell'inosservanza della norma è sufficiente per accertare un'infrazione del diritto dell'Unione, e che l'elemento psicologico (dolo o colpa) è per contro irrilevante (da ultimo F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in [Italian Papers on Federalism](#), 2024, p. 70).

Il riferimento alle condotte intenzionali o negligenti si trova in realtà nelle disposizioni relative al regime sanzionatorio contenute in un gran numero di atti di diritto derivato, come ad esempio – fra i più recenti – l'art. 101 del regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. “[AI Act](#)”), l'art. 29 della direttiva (UE) 2024/1760 (c.d. “[CSDD](#)”), l'art. 30 del regolamento (UE) 2022/1925 (c.d. 341“[DMA](#)”) o ancora gli artt. 17 e 26 del regolamento (UE) 2022/2560 (c.d. “[FDI](#)”). In questi casi, tuttavia, si tratta di regimi sanzionatori previsti per il caso in cui privati, o meglio imprese, non rispettino tutte o talune delle disposizioni sostanziali in questione.

Ai fini dell'irrogazione di ammende a carico delle imprese, quindi, non è inusuale – e comunque esula dalla responsabilità in stile di [Francovich](#) – che si richieda l'integrazione dell'elemento psicologico: anche nell'ordinamento dell'Unione, infatti, le ipotesi di responsabilità oggettiva o quasi oggettiva sono piuttosto rare. Si pensi, per tutte, al settore antitrust, ove si è più volte ribadito che, pur potendo essere presa in considerazione, “*l'intenzione delle parti non rappresenta un elemento necessario al fine di determinare la natura restrittiva di una pratica concordata*” (causa C-8/08, [T-Mobile Netherlands](#), punto 27) né “*di un accordo*” (causa C-32/11, [Allianz Hungária Biztosító](#), punto 37).

Le autorità competenti di cui all'art. 3 della direttiva [2008/50/CE](#) e art. 5 della [Direttiva](#), tuttavia, non sono imprese, neanche a voler condividere (*quod non*) le derive che tale nozione ha talvolta preso nell'ordinamento dell'Unione (ad es.,

[T-166/21](#), *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e a. c. Commissione*), ma articolazioni degli Stati membri. E con riferimento alla responsabilità civile degli Stati membri, il carattere intenzionale o meno della violazione è da sempre stato qualificato come un profilo che, fermo il fatto di non potere avere alcuna rilevanza autonoma, può fare ingresso nell'analisi giuridica al solo fine di "colorare" – assieme ad altri parametri – il secondo requisito della responsabilità degli Stati, e cioè la sufficiente caratterizzazione della violazione della norma di diritto dell'Unione (causa C-224/01, [Köbler](#), punto 55).

Ecco allora un secondo, e molto più netto, elemento di discontinuità della [Direttiva](#) rispetto alla responsabilità in stile [Francovich](#), che ne limita e di molto la portata applicativa, aprendo al tempo stesso l'interrogativo circa il livello di consapevolezza a carico dell'autorità competente necessario ad integrare il requisito della negligenza, ad esempio sotto il profilo delle varie gradazioni della colpa.

Sebbene esuli dallo scopo del presente commento, analoghe considerazioni sembrano valere, *mutatis mutandis*, anche per il regime sanzionatorio di cui all'art. 29 della [Direttiva](#).

5. Le ragioni di interesse non si esauriscono neppure quanto si passi ad esaminare il campo di applicazione materiale dell'art. 28 della [Direttiva](#). Per essere risarcibile, infatti, il danno alla salute deve derivare da una "violazione delle norme nazionali di recepimento dell'articolo 19, paragrafi da 1 a 5, e dell'articolo 20, paragrafi 1 e 2" della [Direttiva](#) stessa.

In primo luogo, vi è quindi un'ulteriore restrizione del perimetro della responsabilità de – le autorità competenti de – gli Stati membri: gli artt. 19 e 20 della [Direttiva](#) disciplinano infatti l'obbligo per gli Stati membri di predisporre ed attuare, rispettivamente, i c.d. "piani per la qualità dell'aria" e i "piani di azione a breve termine". La differenza fra tali strumenti ha origine dal fatto che la [Direttiva](#), come già la direttiva [2008/50/CE](#), individua diversi parametri per valutare la qualità dell'aria ambiente, fra i quali in particolare i "valori limite", i "valori obiettivo" e le "soglie di allarme". (v. art. 4 (31), (32) e (37) della [Direttiva](#)).

I "piani per la qualità dell'aria" riguardano le prime due tipologie di parametri, le quali sono peraltro fra loro differenti: mentre i "valori limite" non dovrebbero mai essere superati (v. artt. 4 (31) e 13 (1) della [Direttiva](#)), i "valori obiettivo" rappresentano standard qualitativi più ambiziosi che devono essere raggiunti, ove possibile, entro un termine prestabilito, e purché ciò non comporti costi sproporzionati (v. artt. 4 (32) e 13 (2) della [Direttiva](#)). Per quanto qui interessa, in entrambi i casi un eventuale superamento deve essere rimediato tramite l'adozione di un piano per la qualità dell'aria, che ovviamente rifletterà il diverso grado di sforzo imposto agli Stati membri nelle due fattispecie appena discusse (v. art. 19 della [Direttiva](#)).

I "piani di azione a breve termine" riguardano invece la qualità dell'aria in caso di situazioni emergenziali in cui, cioè, gli inquinanti raggiungano livelli di concentrazione tanto elevati da essere allarmanti. In questo caso, la risposta deve essere immediata e avviene appunto tramite lo strumento disciplinato dall'art. 20 della [Direttiva](#).

Anche a prescindere da tali distinzioni, tuttavia, ciò che rileva ai nostri fini è semplicemente che, secondo l'art. 28 della [Direttiva](#), il danno alla salute è risarcibile soltanto in caso di violazione degli obblighi imposti alle autorità competenti con riguardo alla predisposizione delle due tipologie di piani: e quindi, ad esempio, nel caso in cui i piani non siano adottati oppure, con riguardo alla prima tipologia, quando i piani per la qualità dell'aria non siano adeguati per garantire che il periodo di non conformità dei relativi valori sia il più breve possibile. In questo caso, si ha quindi, almeno all'apparenza, un superamento di [JP](#), visto che la Corte aveva ivi escluso che l'obbligo di attuare piani per la qualità dell'aria adeguati ed efficaci fosse una norma idonea ad attribuire diritti ai singoli.

Per contro, il semplice superamento dei “valori limite”, dei “valori obiettivi” o delle “soglie di allarme”, e quindi la violazione degli artt. 13 e 15 della [Direttiva](#), non pare poter essere di per sé fonte di responsabilità a carico delle autorità competenti degli Stati membri o di questi ultimi: né in virtù della [Direttiva](#), poiché la violazione di tali disposizioni non è richiamata dall'art. 28 della stessa, né ai sensi del regime ordinario di responsabilità ai sensi di [Francovich](#), avendo la Corte di giustizia negato tale possibilità in [JP](#).

Vi è, tuttavia, un ultimo punto di interesse, che sembra ricollegarsi a quanto osservato nel precedente paragrafo con riguardo al fatto che la [Direttiva](#) pare in qualche modo essere modellata sulla creazione di una separazione – un po' artificiale – fra Stati membri ed autorità competenti nominate ai sensi dell'art. 5 della [Direttiva](#). Secondo l'art. 28 della [Direttiva](#), infatti, la responsabilità in capo alle autorità competenti non sorge per la mancata o cattiva trasposizione degli artt. 19 e 20 della [Direttiva](#), ma piuttosto per la violazione delle norme interne adottate per il loro recepimento.

In analogia a quanto sopra osservato, anche sotto tale profilo il riferimento alla violazione delle disposizioni nazionali di recepimento si trova, in effetti, in numerosi atti di diritto derivato (o meglio, in questo caso, di direttive), come ad esempio – sempre limitandosi a qualche riferimento fra i più recenti – l'art. 27 della citata “[CSDD](#)”, l'art. 65 della direttiva (UE) 2024/1619 (c.d. [CRD VI](#)) o ancora l'art. 25 *bis* della direttiva [2011/16/UE](#), introdotto dalla direttiva (UE) [2023/2226](#), relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

Anche in questo caso, tuttavia, la differenza rispetto al caso di cui si discute appare evidente. Da un lato, le disposizioni da ultimo citate si riferiscono all'obbligo degli Stati membri di predisporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e non al risarcimento del danno: siamo pertanto nel reame del c.d. *public enforcement*, e non del c.d. *private enforcement*.

Dall'altro lato, si tratta di ipotesi in cui il potere sanzionatorio (a matrice pubblicistica) è esercitato dagli Stati membri, su richiesta del legislatore dell'Unione, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche: emblematico in tal senso è l'art. 25 *bis* della direttiva [2011/16/UE](#), il quale richiede agli Stati membri di adottare sanzioni per le violazioni delle disposizioni nazionali adottate in attuazione di tale direttiva e aventi ad oggetto gli artt. 8 *bis bis* (che riguarda gli obblighi delle controllanti capogruppo di un gruppo di imprese multinazionali, 8 *bis ter* (che riguarda gli obblighi degli intermediari) e 8 *bis quater* (che riguarda gli obblighi dei gestori di piattaforme), mentre non viene richiamato, ad esempio,

l'art. 8 *bis* che riguarda – per l'appunto – gli obblighi imposti alle autorità competenti degli Stati membri.

Poiché per costante giurisprudenza le direttive non trasposte non possono avere effetto diretto verticale discendente (da ultimo, conclusioni dell'Avv. gen. Bobek, del 26 giugno 2018, causa C-384/17, [Link Logistik](#), par. 98), in questi casi il riferimento alle norme interne di recepimento è corretto e coerente con il fatto che, appunto, una direttiva non trasposta non può essere di per sé stessa fonte di responsabilità per gli individui (da ultimo, conclusioni dell'Avv. gen. Rantos, del 24 ottobre 2024, causa C-431/23, [Wibra België](#), par. 94).

Meno lineare, invece, appare la circostanza per la quale una direttiva si preoccupi di disciplinare le conseguenze (pubblicistiche o privatistiche) di una violazione del diritto nazionale (ancorché di recepimento della stessa) commessa dagli Stati membri, pur per il tramite delle autorità competenti che gli stessi hanno designato ai sensi dell'art. 5 della [Direttiva](#). Almeno per quanto a conoscenza di chi scrive, infatti, fino ad oggi l'ordinamento dell'Unione si era preoccupato di disciplinare, proprio tramite la giurisprudenza [Francovich](#), le conseguenze delle violazioni del “solo” diritto dell'Unione commesse dagli Stati membri.

I dubbi non riguardano più di tanto la competenza dell'Unione ad occuparsi di tale fattispecie, quanto piuttosto il fatto che, alla luce della sostanziale sovrapposibilità fra Stati membri e autorità competenti, la [Direttiva](#) sembra dare luogo a una distinzione, artificiale e di difficile applicazione pratica, fra due fattispecie che, di regola, invece coincidono: ci si riferisce, da un lato, alla mancata o errata trasposizione nel diritto interno degli artt. 19 e 20 della [Direttiva](#) e, dall'altro lato, alla mancata adozione, nel singolo caso concreto, di piani adeguati a raggiungere gli obiettivi posti dalla [Direttiva](#). La prima fattispecie non pare essere coperta dall'art. 28 della [Direttiva](#), laddove non vi è una violazione delle norme interne di recepimento e l'illecito è addebitabile agli Stati membri e non alle autorità competenti. La seconda fattispecie, invece, rientrerebbe nel campo di applicazione di tale disposizione, ma fino ad oggi è stata – correttamente – qualificata dalla giurisprudenza alla stregua di una violazione dell'art. 23 della direttiva [2008/50/CE](#), come avvenuto ad esempio nel citato caso [ClientEarth](#).

I profili di discontinuità continuano ad aumentare corroborando l'impressione che il nuovo regime si affianchi a quello ordinario, declinato dalla Corte di giustizia in [JP](#), senza tuttavia sostituirlo.

6. Non si fa in tempo a superare lo stupore per il fatto che il Consiglio (e cioè gli Stati membri) abbia deciso di limitare parzialmente la sfera di “immunità” riconosciuta agli Stati membri dalla sentenza [JP](#), che si è subito colti dalla sorpresa per i numerosi profili innovati e peculiari che sembrano caratterizzare il regime di responsabilità introdotto dalla [Direttiva](#).

Dalla limitazione dei danni risarcibili (danno alla salute) e della legittimazione attiva (le persone fisiche, e non quelle giuridiche) e passiva (le autorità competenti, e non direttamente gli Stati membri) all'introduzione di una sorta di responsabilità di diritto dell'Unione per violazione di norme nazionali (“violazione delle norme nazionali di recepimento”), passando per la rilevanza dell'elemento psicologico (“violazione [...] commessa intenzionalmente o per negligenza”, sono in effetti molti gli elementi di discontinuità che, almeno ad una

prima lettura, danno luogo alla sensazione per cui si tratti di un regime eterogeneo rispetto al tradizionale istituto della responsabilità civile degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione.

Le ragioni di tale eterogeneità sono probabilmente da ricondursi, almeno parzialmente, alla volontà di Parlamento e Consiglio di conciliare il nuovo testo normativo con la posizione espressa dalla Corte di giustizia in *JP*, senza “smentire” il fatto che gli artt. 13 e 23 della direttiva [2008/50/CE](#), oggi confluiti negli artt. 13 e 19 della [Direttiva](#), non conferiscono diritti ai singoli. È forse proprio per tale ragione che la [Direttiva](#) ha immaginato uno specifico regime di responsabilità applicabile soltanto per la violazione delle disposizioni relative all'obbligo degli Stati membri di attuare efficaci piani per la qualità dell'aria e piani di azione a breve termine, senza invece estendere il regime risarcitorio anche alle “sole” violazioni dei valori limiti ed obiettivo o delle soglie di allarme.

Se non ci fossero le peculiarità sopra ricordate in tema di legittimazione passiva e natura nazionale delle disposizioni in questione, il nuovo regime avrebbe quasi potuto ricordare, almeno in una certa misura, e ovviamente solo sotto il profilo letterale, l'evoluzione del regime relativo agli accordi internazionali poi sfociata nell'attuale testo dell'art. 216 TFUE: nel senso che si sarebbe potuto sostenere che, dopo la [Direttiva](#), il primo requisito della responsabilità civile degli Stati membri non sia più integrato solo quando la norma violata conferisce diritti ai singoli ma anche quando il sorgere della responsabilità sia previsto in un atto giuridico vincolante dell'Unione.

Tuttavia, il fatto che l'art. 28 della [Direttiva](#) riguardi la responsabilità delle autorità competenti (e non degli Stati membri) per la violazione delle norme interne di recepimento (e non della [Direttiva](#)) ne complica l'analisi e, come detto, sembra creare una sorta di “sottosistema” di responsabilità collegato ma per certi versi separato dalla responsabilità ai sensi di *Francovich*.

Il collegamento fra i due sistemi appare peraltro problematico: creando una artificiale distinzione fra violazione della [Direttiva](#) e delle norme interne di recepimento, l'art. 28 della [Direttiva](#) finisce per prevedere il risarcimento del danno soltanto per l'ipotesi “meno grave”, e cioè l'adozione di piani non conformi agli artt. 19 e 20 della [Direttiva](#), mentre lascia scoperta l'ipotesi maggiore in cui uno Stato membro, semplicemente, non abbia trasposto la [Direttiva](#), o quantomeno gli artt. 19 e 20 della stessa.

In questo caso, infatti, non vi sarebbe una violazione delle norme interne di recepimento e l'illecito sarebbe inoltre addebitabile direttamente agli Stati membri e non alle autorità competenti. In quanto estranea al nuovo regime predisposto dalla [Direttiva](#), tale scenario rimarrebbe “coperto” dal caso *JP*: continuerebbe, pertanto, ad essere esclusa la responsabilità civile degli Stati membri, giacché la Corte di giustizia ha già escluso in tale occasione che le disposizioni in materia di piani per la qualità dell'aria conferiscano diritti ai singoli.

A mo' di conclusione, viene anche da chiedersi cosa potrebbe succedere nel caso in cui uno Stato membro (*rectius*, un'autorità competente) convenuta in giudizio dinanzi a una corte nazionale ai sensi dell'art. 28 della [Direttiva](#) intendesse replicare in tale sede le difese che taluni Stati membri, fra cui Italia e Francia, hanno provato a sollevare, senza molta fortuna, nel corso di alcune procedure di infrazioni relative proprio alla direttiva 2008/50/CE (v. causa C-

644/18, [Commissione c. Italia](#); causa C-636/18, [Commissione c. Francia](#)). Ci si riferisce in particolare alla prospettazione per cui, in determinate circostanze, sarebbe ipotizzabile una sorta di “concorso di colpa” a carico dell’Unione poiché è a quest’ultima che spetta la competenza a disciplinare le emissioni nocive, che ovviamente impattano sulla successiva concentrazione di inquinanti; in particolare, tali Stati membri sostenevano che tale concorso sarebbe evidente quando l’Unione abbia esercitato tale competenza in modo fallace, come ad esempio avvenuto in occasione del c.d. *diesel gate*, quando è stato dimostrato che il regolamento (CE) n. [715/2007](#) era strutturalmente inadeguato a raggiungere gli obiettivi di emissioni dei veicoli ivi dichiarati, e sui quali gli Stati membri potevano legittimamente fare affidamento per predisporre i propri piani per la qualità dell’aria.

A prescindere dal merito, tale difesa evoca l’idea di una sorta di chiamata in causa dell’Unione dinnanzi al giudice nazionale, circostanza che tuttavia appare incompatibile con l’art. 268 TFUE, laddove infatti “*conseguenza dell’attribuzione al giudice dell’Unione della competenza in materia di responsabilità extracontrattuale dell’Unione europea è la sottrazione della relativa giurisdizione ai giudici nazionali*” (M. CONDINANZI, *Art. 268 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 2122 ss., spec. p. 2123).

Il testo della [Direttiva](#), in definitiva, sembra dare luogo a molteplici dubbi interpretativi ed applicativi, mentre l’unica certezza pare essere rappresentata dal fatto che, scaduto il termine di recepimento, questo tipo di contenzioso è destinato a svilupparsi in modo significativo dinnanzi alle Corti nazionali.

ABSTRACT (ITA)

Parlamento e Consiglio hanno recentemente adottato la nuova Direttiva sulla qualità dell'aria destinata a sostituire la direttiva 2008/50/CE. Il presente contributo esamina una delle novità più significative del nuovo atto legislativo, e cioè l'introduzione di un regime volto a garantire il risarcimento del danno in favore degli individui. La questione è interessante non tanto perché la direttiva 2008/50/CE fosse silente sul punto, quanto piuttosto perché in *JP* la Corte di giustizia aveva negato che le sue disposizioni, pur avendo effetto diretto, potessero conferire diritti ai singoli. Poiché il conferimento di un diritto è la prima condizione della responsabilità c.d. *Francovich* degli Stati membri, la Corte aveva così negato ogni spazio al rimedio risarcitorio in questo settore. Secondo l'art. 28 della nuova direttiva, invece, gli Stati membri dovranno garantire il diritto degli individui di ottenere il risarcimento del danno da parte delle c.d. autorità competenti se la loro salute è stata danneggiata a causa di una violazione, intenzionale o negligente, delle norme interne di recepimento delle disposizioni della nuova direttiva in materia di piani di azione e per la qualità dell'aria. Tale norma contiene limiti e condizioni piuttosto inusuali rispetto all'ordinario sistema di responsabilità degli Stati membri. Dalla limitazione dei danni risarcibili (danno alla salute) e della legittimazione attiva (le persone fisiche, e non quelle giuridiche) e passiva (le autorità competenti, e non direttamente gli Stati membri) all'introduzione di una sorta di responsabilità di diritto dell'Unione per violazione di norme nazionali, passando per la rilevanza dell'elemento psicologico, sono in effetti molti gli elementi di discontinuità che danno luogo alla sensazione per cui si tratti di un regime eterogeneo rispetto al tradizionale istituto della responsabilità civile degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione.

ABSTRACT (ENG)

The EU Parliament and the Council have recently adopted the new Air Quality Directive that will replace Directive 2008/50/EC. This paper examines one of the most innovative profiles of the new legislative act, namely the introduction of a regime to ensure compensation for damage in favour of individuals. The issue is interesting not so much because Directive 2008/50/EC was silent on the point, but rather because in *JP* the Court of Justice denied that its provisions, while having direct effect, could confer rights on individuals. Since the conferral of a right is the first condition for the so-called *Francovich* liability of Member States, the Court had thus denied any room to this remedy in this area. By contrast, according to Article 28 of the new Directive, Member States shall guarantee the right of individuals to obtain compensation, from the so-called competent authorities, if their health has been damaged due to an intentional or negligent violation of the national rules transposing the provisions of the new Directive on action and air quality plans. This provision contains limits and conditions that are rather unusual compared to the ordinary liability system of Member States. From the limitation of the damage that can be compensated (damage to health) and of the active (natural persons, and not legal persons) and passive (the competent authorities, and not directly the Member States) legitimacy to the introduction of a sort of EU liability for violation of national rules, passing through the relevance of the psychological element, there are indeed many peculiarities that lead to believe that this is a *sui generis* regime compared to the "traditional" system of Member States civil liability for violation of EU law.