



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 14 novembre 2019¹

Causa C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
contro
Freistaat Bayern**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Inquinamento atmosferico – Direttiva 2008/50/CE – Piano per la qualità dell'aria – Valori limite per il biossido di azoto – Effettività del diritto dell'Unione – Obbligo per i giudici nazionali di adottare ogni misura necessaria per garantire l'attuazione di una direttiva – Mancato rispetto delle decisioni giudiziarie da parte dell'amministrazione – Ingiunzioni e penalità inefficaci – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo – Pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento disposta nei confronti dei responsabili pubblici – Necessità di rispettare l'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali – Diritto alla libertà personale»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera, Germania) verte sull'attuazione effettiva del diritto dell'Unione e, più specificamente, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa². Come garantire il rispetto delle decisioni giudiziarie nazionali, nella fattispecie nel settore particolarmente delicato del diritto dell'ambiente? Dinanzi alla volontà manifesta di responsabili pubblici di non conformarsi a decisioni giudiziarie passate in giudicato, il diritto dell'Unione autorizza o impone di ricorrere alla misura privativa della libertà costituita dalla pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento (in prosieguo: la «pena detentiva coercitiva», qualora essa sia prevista nell'ordinamento giuridico nazionale interessato ma non nei confronti tali persone? Siffatta questione deve indurre a tenere conto di due diritti fondamentali, ossia il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e il diritto alla libertà.

¹ Lingua originale: il francese.

² GU 2008, L 152, pag. 1. Tale direttiva ha sostituito la direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU 1996, L 296, pag. 55).

2. La problematica summenzionata viene sollevata nell'ambito di una controversia tra l'organizzazione non governativa Deutsche Umwelthilfe eV e il Freistaat Bayern (Land Baviera, Germania) avente ad oggetto una decisione del Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera, Germania) che ingiungeva a detto Land di modificare il suo piano per la qualità dell'aria prevedendo divieti di circolazione per i veicoli a motore diesel nella città di Monaco di Baviera (Germania). Quest'ultimo, tuttavia, rifiuta di prevedere divieti del genere nonostante le ripetute penalità inflittegli.

3. Ricontrata un'insufficienza di mezzi nel diritto interno finalizzati ad ottenere il rispetto della decisione in parola da parte del Land Baviera, il giudice del rinvio s'interroga, date siffatte circostanze, sulla portata degli obblighi che gli incombono in forza del diritto dell'Unione, al fine di garantire l'attuazione della direttiva 2008/50 e del diritto fondamentale a un ricorso giurisdizionale effettivo.

4. Nelle presenti conclusioni, illustrerò per quali ragioni, a mio avviso, l'obbligo che, ai sensi del diritto dell'Unione, grava sul giudice nazionale di applicare misure coercitive al fine di assicurare l'effettività di tale diritto non è illimitato, segnatamente qualora dette misure possano pregiudicare un altro diritto fondamentale, nella fattispecie il diritto alla libertà.

5. Proporrò alla Corte di statuire che, se è vero che il giudice nazionale, di regola, deve fare tutto il possibile per assicurare l'effettiva attuazione del diritto dell'Unione e, a tale scopo, adottare ogni misura contemplata nel proprio ordinamento nazionale al fine di costringere i responsabili pubblici a conformarsi ad una decisione giudiziaria passata in giudicato, tuttavia, il diritto dell'Unione non obbliga né autorizza il giudice nazionale ad adottare una misura privativa della libertà qualora la stessa non sia prevista da una legge chiara, prevedibile, accessibile e non arbitraria.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

6. L'articolo 9 della convenzione di Aarhus³ prevede che sia offerto al pubblico un ampio accesso alla giustizia, per contribuire, a norma dell'articolo 1 della convenzione medesima, a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

B. Diritto dell'Unione

7. L'articolo 13 della direttiva 2008/50, intitolato «Valori limite e soglie di allarme ai fini della protezione della salute umana», al suo paragrafo 1, prevede che gli Stati membri rispettino determinati valori limite di biossido di azoto.

8. L'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva impone agli Stati membri di predisporre piani per la qualità dell'aria qualora in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superino i valori limiti previsti dalla direttiva medesima.

³ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata a Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»).

C. Diritto tedesco

9. L'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, del Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania) del 23 maggio 1949 (BGB1 1949 I, pag. 1; in prosieguo «la legge fondamentale») sancisce un diritto fondamentale alla libertà personale. In forza dell'articolo 104, paragrafo 1, prima frase, della legge fondamentale «[n]on è ammessa alcuna restrizione della libertà personale se non per legge formale e nel rispetto delle forme che vi sono prescritte».

10. L'articolo 167, paragrafo 1, prima frase, della Verwaltungsgerichtsordnung (codice di giustizia amministrativa; in prosieguo: la «VwGO») così dispone:

«Salvo diverse disposizioni specifiche contenute nella presente legge, l'esecuzione è disciplinata, mutatis mutandis, dall'ottavo libro della Zivilprozessordnung [(codice di procedura civile; in prosieguo: la "ZPO")].».

11. L'articolo 172 della VwGO che costituisce, secondo il giudice del rinvio, una siffatta disposizione specifica, la quale, conformemente al preambolo dell'articolo 167, paragrafo 1, prima frase, della VwGO, in linea di principio, esclude l'applicazione delle disposizioni in materia di esecuzione forzata di cui all'ottavo libro della ZPO, enuncia quanto segue:

«Se, nei casi previsti all'articolo 113, paragrafo 1, seconda frase, all'articolo 113, paragrafo 5, nonché all'articolo 123, l'amministrazione non ottempera all'ingiunzione pronunciata a suo carico nella sentenza o nell'ordinanza che dispone misure provvisorie, il giudice di primo grado può, su istanza di parte e mediante ordinanza, minacciare l'amministrazione di una penalità pari ad un importo massimo di EUR 10 000 in caso di mancata esecuzione entro il termine da esso fissato, provvedere, in caso di mancata esecuzione entro il suddetto termine, alla liquidazione di tale penalità e procedere d'ufficio all'esecuzione forzata. Una medesima ingiunzione può dare luogo a ripetute minacce di una penalità, nonché alla liquidazione ed esecuzione della medesima».

12. L'articolo 888 contenuto nell'ottavo libro della ZPO, ai suoi paragrafi 1 e 2, così recita:

«1. Qualora un'azione non possa essere compiuta da un terzo e laddove essa dipenda unicamente dalla volontà del debitore, il giudice adito in primo grado dichiara, su istanza di parte, che il debitore è obbligato a compiere l'azione di cui trattasi, ricorrendo ad una penalità e, in caso di impossibilità di riscuotere quest'ultima, alla pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento, oppure alla pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento. L'importo di ogni penalità non può eccedere EUR 25 000. Le disposizioni della sezione 2 relative alla privazione della libertà si applicano mutatis mutandis alla pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento.

2. I mezzi di coercizione sono disposti senza previa comminatoria».

13. L'articolo 890, paragrafi 1 e 2, della ZPO prevede che la comminatoria sia disposta nei confronti del debitore di un obbligo di non compiere un'azione o di tollerarla prima che quest'ultimo venga condannato a un'ammenda o alla pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento.

III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

14. La Deutsche Umwelthilfe, un'organizzazione non governativa tedesca legittimata a presentare azioni collettive a tutela dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della convenzione di Aarhus e dell'articolo 11, paragrafo 3, seconda e terza frase, della direttiva 2011/92/UE⁴, ha proposto un ricorso nei confronti del Land Baviera diretto ad obbligare quest'ultimo a rispettare i valori limite di biossido di azoto fissati dalla direttiva 2008/50.

15. Dalla decisione di rinvio risulta che, da diversi anni, nel territorio della città di Monaco di Baviera venivano giudizialmente accertati superamenti, talvolta marcati, di tali valori limite. Detti superamenti avrebbero interessato all'incirca 250 strade o tratti stradali raggiungendo, in alcuni casi, valori doppi rispetto a quelli autorizzati.

16. Con sentenza del 9 ottobre 2012, il Verwaltungsgericht München (Tribunale amministrativo di Monaco di Baviera, Germania) ha ingiunto al Land Baviera di modificare il «piano di azione per la qualità dell'aria», corrispondente al «piano per la qualità dell'aria», ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2008/50, per la città di Monaco di Baviera, affinché il medesimo rispettasse i citati valori. Tale sentenza è passata in giudicato.

17. Con ordinanza del 21 giugno 2016, detto giudice ha rivolto un'intimazione al Land Baviera con la minaccia di una penalità per superamento dei valori limite di cui trattasi, contro la quale il Land ha presentato ricorso.

18. Con ordinanza del 27 febbraio 2017, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera) ha respinto tale ricorso. Avendo constatato che il Land Baviera non si era ancora conformato alla sentenza del 9 ottobre 2012, detto giudice ha minacciato quest'ultimo di diverse penalità per un importo complessivo di EUR 10 000 se non avesse adottato le misure necessarie affinché fossero rispettati tali valori limite. Le misure in parola comprendevano l'imposizione di divieti di circolazione per determinati veicoli a motore diesel in talune aree urbane⁵. Anche tale ordinanza è passata in giudicato.

19. Su istanza della Deutsche Umwelthilfe, il Verwaltungsgericht München (Tribunale amministrativo di Monaco di Baviera), con ordinanza del 26 ottobre 2017, ha provveduto alla liquidazione di una delle penalità previste nella precedente ordinanza del 27 febbraio 2017. Il Land Baviera non ha impugnato tale decisione e ha pagato l'importo della penalità.

20. Con ordinanze del 29 gennaio 2018, detto giudice, su istanza della Deutsche Umwelthilfe, ha liquidato un'altra delle penalità oggetto dell'ordinanza del 27 febbraio 2017 e minacciato il Land Baviera di una nuova penalità dell'importo di EUR 4 000. Per contro, detto giudice ha respinto, in particolare, la richiesta di disporre la pena detentiva coercitiva nei confronti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela dei consumatori del Land Baviera in carica all'epoca o, in mancanza, del Ministro-presidente del suddetto Land. La Deutsche Umwelthilfe ha impugnato tale decisione dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera).

21. Il giudice del rinvio sottolinea che il Land Baviera non ha ancora ottemperato alle ingiunzioni rivoltegli con l'ordinanza del 27 febbraio 2017 né può essere atteso che esso ottemperi all'ordinanza medesima. Al contrario, alcuni rappresentanti del Land Baviera, tra cui il suo Ministro-presidente, avrebbero pubblicamente manifestato l'intenzione di non rispettare l'obbligo di vietare la circolazione

⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1).

⁵ Il giudice del rinvio precisa che l'idoneità di siffatte misure di divieto della circolazione a garantire il rispetto dei valori limite di cui alla direttiva 2008/50 è confermata da una sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) del 27 febbraio 2018 (7 C 26.16).

dei veicoli a motore diesel su determinate strade. Dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera), nell'ambito del procedimento principale, il Land avrebbe parimenti affermato di ritenere sproporzionato vietare la circolazione ai veicoli diesel su determinate strade o tratti stradali e che dunque non era necessario adottare misure in tal senso.

22. Secondo il giudice del rinvio, quando il potere esecutivo manifesta, in modo così esplicito e risoluto, la propria determinazione a non conformarsi a determinate decisioni giudiziarie, si deve ritenere escluso che la minaccia o la liquidazione di nuove penalità, di importo più elevato, possano incidere in qualche modo su tale condotta. Ciò varrebbe a maggior ragione in quanto il pagamento di una penalità non comporterebbe alcun danno patrimoniale per il Land. Tale pagamento avverrebbe, infatti, gravando una singola voce del bilancio del Land con l'importo fissato dal giudice e contabilizzando il medesimo importo come entrata della cassa centrale del Land.

23. Detto giudice aggiunge che la ZPO prevede la pena detentiva coercitiva per garantire l'esecuzione di determinate decisioni. Tale istituto non sarebbe tuttavia applicabile ai responsabili pubblici per ragioni di diritto costituzionale.

24. Infatti, benché l'articolo 167, paragrafo 1, prima frase, della VwGO consentirebbe di applicare – salvo diverse disposizioni specifiche – le misure previste nell'ottavo libro della ZPO, fra cui la pena detentiva coercitiva, l'articolo 172 della VwGO costituirebbe una siffatta disposizione specifica che esclude l'applicazione delle misure di esecuzione forzata di cui all'ottavo libro della ZPO.

25. Vero è che il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania) avrebbe già statuito che i giudici amministrativi, in linea di principio, se del caso, hanno il dovere di non ritenersi vincolati dalle restrizioni derivanti dall'articolo 172 della VwGO. Nella sua ordinanza del 9 agosto 1999 (1 BvR 2245/98), tale giudice avrebbe sottolineato che l'applicazione di possibili misure alternative di coercizione in forza del combinato disposto delle disposizioni dell'articolo 167 della VwGO e della ZPO, «s'imporrebbe in ogni caso, alla luce del requisito di una tutela giurisdizionale effettiva, qualora la minaccia e la liquidazione di una penalità fino a DEM 2 000 [(circa EUR 1 000, tetto massimo in vigore all'epoca)] non sia idonea a tutelare i diritti dell'interessato». Secondo tale ordinanza:

«Se, ad esempio, alla luce di esperienze pregresse, di dichiarazioni univoche o di ripetute minacce di penalità rimaste infruttuose appaia evidente che l'amministrazione non cederà sotto la pressione di una penalità, il principio della tutela giurisdizionale effettiva richiede un'applicazione "analogica" delle disposizioni del diritto processuale civile, come ammessa a norma dell'articolo 167 della VwGO, e l'adozione di misure coercitive più invasive al fine di obbligare l'amministrazione a conformarsi alla legge (...). Compete, in definitiva, al giudice amministrativo stabilire quale tra le misure coercitive più invasive, disciplinate agli articoli da 885 a 896 della ZPO (...) debba essere eventualmente applicata in sede di esecuzione forzata, in quale ordine e in quale forma (...)».

26. Tali disposizioni comprenderebbero l'esecuzione da parte di un terzo, la quale, secondo il giudice del rinvio, sarebbe preclusa nell'ambito della presente causa, nonché la pena detentiva coercitiva di cui all'articolo 888 della ZPO.

27. Tuttavia, ad avviso del giudice del rinvio, se, sul fondamento dell'articolo 888 della ZPO, venisse disposta la pena detentiva coercitiva nei confronti dei responsabili pubblici del Land Baviera, non sarebbe rispettata la condizione sancita dal Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) nell'ordinanza del 13 ottobre 1970 (1 BvR 226/70), secondo cui l'obiettivo attualmente perseguito ricorrendo a tale articolo deve essere stato previsto dal legislatore al momento dell'adozione delle leggi. Alla luce della genesi dell'articolo 888 della ZPO, tale condizione non è soddisfatta.

28. Per tale motivo, i giudici tedeschi – anche successivamente alla pronuncia dell'ordinanza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) del 9 agosto 1999 (1 BvR 2245/98) – avrebbero ripetutamente dichiarato illegittima la pena detentiva coercitiva disposta a carico dei responsabili pubblici del potere esecutivo.

29. Il giudice del rinvio si domanda, tuttavia, se il diritto dell'Unione richieda o autorizzi una diversa valutazione della situazione giuridica oggetto del procedimento principale.

30. Secondo detto giudice, qualora il diritto dell'Unione richiedesse di disporre la pena detentiva coercitiva in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, i tribunali tedeschi non sarebbero autorizzati a tenere conto dell'ostacolo costituito dalla giurisprudenza nazionale. Il giudice nazionale avrebbe l'obbligo di assicurare la piena efficacia delle disposizioni del diritto dell'Unione, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale, nonché tutta la giurisprudenza nazionale contraria.

31. In tale contesto, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se

- 1) l'obbligo gravante sugli Stati membri di adottare ogni misura generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea,
- 2) il principio dell'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, sancito, in particolare, dall'articolo 197, paragrafo 1, TFUE,
- 3) il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶,
- 4) l'obbligo gravante sugli Stati contraenti di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in materia ambientale, derivante dall'articolo 9, paragrafo 4, primo periodo, della convenzione di Aarhus,
- 5) l'obbligo gravante sugli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE,

debbano essere interpretati nel senso che un organo giurisdizionale tedesco è legittimato – o, se del caso, addirittura tenuto – a disporre la pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento nei confronti dei funzionari pubblici di un Land federale tedesco, affinché sia data esecuzione all'obbligo, gravante su detto Land, di aggiornare un piano per la qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 23 [della direttiva 2008/50] con un determinato contenuto minimo, qualora tale Land sia stato condannato, mediante sentenza passata in giudicato, a provvedere ad un aggiornamento con un siffatto contenuto minimo, e

– le ripetute minacce ed irrogazioni di penalità nei confronti del citato Land siano rimaste senza esito,

⁶ GU 2007, C 303, pag. 1, in prosieguo: la «Carta».

- le minacce ed irrogazioni di penalità non spieghino alcun effetto coercitivo rilevante neppure quando vengono minacciate o irrogate penalità di importo superiore rispetto a quelle precedenti, poiché il pagamento delle penalità non comporta per il Land federale condannato con sentenza passata in giudicato alcuna perdita patrimoniale, bensì unicamente un trasferimento degli importi di volta in volta stabiliti da una voce contabile a un'altra all'interno del bilancio statale,
- il Land federale condannato con sentenza passata in giudicato abbia dichiarato, sia dinanzi alle autorità giudiziarie, sia pubblicamente – ed in particolare dinanzi al Parlamento attraverso i suoi funzionari politici di più alto livello – che non adempirà gli obblighi impostigli in via giudiziaria in relazione al piano per la qualità dell'aria,
- il diritto nazionale preveda, in linea di principio, l'istituto della pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento ai fini dell'esecuzione di decisioni giudiziarie, e tuttavia una giurisprudenza nazionale costituzionale osti all'applicazione della relativa disposizione ad una fattispecie come quella in esame, e
- per una fattispecie come quella in esame, il diritto nazionale non metta a disposizione mezzi coercitivi che siano più efficaci della minaccia e dell'irrogazione di penalità ma meno invasivi della pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento, e il ricorso a siffatti mezzi coercitivi non possa neppure, per sua stessa natura, essere preso in considerazione».

32. La Deutsche Umwelthilfe, il Land Baviera e la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte dinanzi alla Corte. Le medesime parti e interessati nonché il governo tedesco sono stati rappresentati all'udienza di discussione tenutasi il 3 settembre 2019.

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari

33. La questione del giudice del rinvio relativa all'effettiva attuazione del diritto dell'Unione concerne le misure che un giudice nazionale può o deve adottare nei confronti dell'amministrazione, tenuto conto di due tipi di obblighi che incombono al medesimo in forza, in primo luogo, delle disposizioni di diritto derivato, nella fattispecie della direttiva 2008/50, e, in secondo luogo, di decisioni giudiziarie già adottate nei suoi confronti affinché sia assicurata l'applicazione di tale diritto.

34. La problematica che il giudice del rinvio si trova ad affrontare consiste in un'assenza di sufficienti mezzi coercitivi nel diritto interno per obbligare i responsabili pubblici a conformarsi alle sue decisioni e, in tal modo, al diritto dell'Unione.

35. Le disposizioni citate dal giudice del rinvio relative al primo tipo di obblighi sono l'articolo 4, paragrafo 3, TUE che sancisce il principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e richiede che questi ultimi adottino ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti agli atti delle istituzioni e l'articolo 197, paragrafo 1, TFUE che sottolinea il carattere essenziale, per il buon funzionamento dell'Unione, dell'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

36. A sostegno del secondo tipo di obblighi, il giudice del rinvio menziona il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, sancito all'articolo 47 della Carta e previsto all'articolo 9 della convenzione di Aarhus. Da tale diritto discende un obbligo imposto agli Stati membri, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

37. Come risulta dal contesto normativo presentato dal giudice del rinvio, le misure di esecuzione di una sentenza, nel diritto *civile* tedesco, contemplano l'imposizione di penalità, l'esecuzione da parte di un terzo e la pena detentiva coercitiva. Il diritto *amministrativo* tedesco prevede, a sua volta, la possibilità di infliggere penalità affinché sia assicurato il rispetto da parte dell'amministrazione dell'ingiunzione rivoltale con decisione giudiziaria. Queste ultime sono di importo meno elevate rispetto a quelle previste in diritto civile. Se il ricorso alle penalità si rivela inefficace, il giudice del rinvio ritiene che siano applicabili le disposizioni del diritto civile, le quali prevedono, segnatamente, penalità che possono ammontare fino a EUR 25 000 in luogo di EUR 10 000, mentre la pena detentiva coercitiva non potrebbe essere inflitta ai responsabili pubblici. Come precisato al paragrafo 27 delle presenti conclusioni, ciò discenderebbe dal diritto costituzionale tedesco, quale interpretato dal Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale).

38. Preciso, a questo punto, che tale descrizione del contesto normativo nazionale è contestata dalla Deutsche Umwelthilfe⁷. Tuttavia, la Corte, qualora sia adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale, deve attenersi all'interpretazione del diritto nazionale fornitagli da tale giudice⁸. Di conseguenza, a prescindere dalle critiche formulate dalle parti nel procedimento principale rispetto all'interpretazione del diritto nazionale fatta propria dal giudice del rinvio, l'esame del presente rinvio pregiudiziale deve essere compiuto facendo riferimento all'interpretazione di tale diritto operata da quest'ultimo giudice.

39. Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la ragione per cui i mezzi di coercizione impiegati nei confronti dello Stato e della sua amministrazione nel diritto nazionale tedesco sono più blandi che nel diritto civile risiederebbe nel fatto che lo Stato normalmente rispetta le decisioni giudiziarie di cui è destinatario. Secondo lo stesso parere della Deutsche Umwelthilfe, la presente causa costituirebbe d'altronde un caso eccezionale.

40. Alla stregua del giudice del rinvio, della Deutsche Umwelthilfe e della Commissione, tengo, nondimeno, a sottolineare che il presente caso, per quanto eccezionale, non è insignificante. Il rifiuto dei responsabili pubblici del Land Baviera di conformarsi alle decisioni giudiziarie passate in giudicato oggetto del procedimento principale può, al contrario, determinare gravi conseguenze, sia per la salute e la vita delle persone⁹ sia per lo Stato di diritto¹⁰.

41. In tale contesto, occorre considerare che, con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE, l'articolo 197, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta, l'articolo 9 della convenzione di Aarhus e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, debba essere interpretato nel senso che, per assicurare l'effettiva attuazione della direttiva 2008/50 e, a tal fine, costringere i responsabili pubblici a conformarsi a una decisione giudiziaria passata in giudicato, il giudice nazionale sia legittimato o tenuto ad adottare nei loro confronti una misura privativa della libertà quale la pena detentiva coercitiva, ove il suo diritto nazionale contenga tale misura, anche qualora una legge nazionale chiara e prevedibile non ne preveda l'applicazione nei confronti di tali soggetti.

7 La Deutsche Umwelthilfe fa valere l'esistenza di un fondamento normativo per l'applicazione della pena detentiva coercitiva nei confronti dei responsabili pubblici. Esso si rinverrebbe nell'articolo 167 della VwGO che riconosce la possibilità di rivolgersi al diritto civile. Pertanto, secondo la Deutsche Umwelthilfe, i dubbi del giudice del rinvio non riflettono tanto la legge quale prevista a tale articolo 167, quanto la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale). Il Land Baviera e il governo tedesco ritengono che le misure di esecuzione adottabili nei confronti dell'amministrazione siano previste all'articolo 167 della VwGO, il quale, in mancanza di una specifica disposizione, rinvia al diritto civile. A loro avviso, l'articolo 172 della VwGO costituisce una siffatta disposizione e la modifica apportata a tale articolo 172 in seguito all'ordinanza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) del 9 agosto 1999 (1 BvR 2245/98), che tiene conto di tale ordinanza aumentando l'importo massimo delle penalità applicabili all'amministrazione per renderle maggiormente efficaci, produce l'effetto di rendere impossibile il ricorso ad altre misure più coercitive previste dal diritto civile.

8 V., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2017, *Online Games e a.* (C-685/15, EU:C:2017:452, punto 45) e, segnatamente, sentenza del 21 giugno 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, punto 25).

9 Dalla decisione di rinvio risulta, infatti, che dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 settembre 2005, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa [COM(2005) 447 definitivo], concentrazioni di biossido di azoto significativamente superiori a quelle autorizzate per legge pregiudicano la salute delle persone giorno per giorno e la loro aspettativa di vita.

10 V. paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

42. Per rispondere a tale questione, esaminerò, in un primo momento, la portata degli obblighi che incombono al giudice nazionale al fine di garantire l'effettività del diritto dell'Unione (sezione B), poi, in un secondo momento, gli eventuali limiti di tali obblighi alla luce del diritto fondamentale alla libertà (sezione C).

B. Obbligo di garantire l'effettività del diritto dell'Unione

43. La Corte ha già avuto occasione di esaminare le misure che il giudice nazionale è tenuto ad adottare in forza del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e del diritto dei singoli a una tutela giurisdizionale effettiva previsto all'articolo 47 della Carta, in caso di inosservanza da parte di uno Stato membro delle disposizioni della direttiva 2008/50 e segnatamente dei suoi articoli 13 e 23.

44. A tal proposito, dalle sentenze Janecek¹¹, ClientEarth¹² e Craeynest e a.¹³ risulta che, quando uno Stato membro non rispetta i suoi obblighi relativi all'elaborazione di un piano per la qualità dell'aria, il giudice nazionale, su istanza dei soggetti interessati, è tenuto ad adottare *ogni misura necessaria*, quale, *ove prevista dal diritto nazionale*, un'ingiunzione, affinché l'autorità competente predisponga tale piano alle condizioni di cui alla direttiva 2008/50¹⁴.

45. Tali sentenze rispondono solo in parte alla questione dell'effettiva attuazione del diritto dell'Unione in un caso come quello oggetto del procedimento principale. Come nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze di cui trattasi, il problema dell'attuazione del diritto dell'Unione riguarda non tanto il recepimento da parte dello Stato membro interessato della direttiva 2008/50, quanto le azioni concrete poste in essere dallo Stato per conformarsi ad essa. Tuttavia, nell'ambito della presente causa, a tale problema si aggiunge a quello del mancato rispetto da parte dell'amministrazione delle decisioni giudiziarie che le ingiungono di compiere determinate azioni concrete, nella fattispecie quella di disporre divieti di circolazione su certe strade.

46. Si pone la questione se l'obbligo del giudice nazionale di adottare «ogni misura necessaria», per assicurare il rispetto della direttiva 2008/50, in un caso del genere comprenda l'obbligo di applicare una misura privativa della libertà quale la pena detentiva coercitiva.

47. Tale questione si pone a maggior ragione nella presente causa in quanto l'inosservanza del diritto dell'Unione è particolarmente grave. La circostanza, infatti, che lo Stato non rispetti una decisione giudiziaria che gli ingiunge di compiere determinate azioni ai fini di rispettare la direttiva in parola lede il diritto fondamentale del singolo a un ricorso giurisdizionale effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta.

48. Come risulta dalle sentenze Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ e Torubarov¹⁶, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria resti inoperante a danno di una parte, posto che l'esecuzione di una decisione dev'essere considerata parte integrante del «ricorso effettivo» ai sensi di detto articolo 47.

11 Sentenza del 25 luglio 2008 (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Sentenza del 19 novembre 2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Sentenza del 26 giugno 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punto 56).

15 Sentenza del 30 giugno 2016 (C-205/15, EU:C:2016:499, punto 43)

16 Sentenza del 29 luglio 2019 (C-556/17, EU:C:2019:626, in prosieguo: la «sentenza Torubarov», punto 57).

49. Il rifiuto dello Stato di conformarsi a una decisione giudiziaria può parimenti pregiudicare lo Stato di diritto che rappresenta uno dei valori fondanti dell'Unione¹⁷. Il rispetto dello Stato di diritto si impone a tutti i cittadini dell'Unione, primi fra tutti, i rappresentanti dello Stato, considerate le loro peculiari responsabilità in materia, anche in ragione delle loro funzioni¹⁸. Lo stesso governo tedesco lo ha riconosciuto in sede di udienza, sottolineando che il potere esecutivo è evidentemente tenuto a rispettare una decisione giudiziaria. La Deutsche Umwelthilfe, a sua volta, ha altresì precisato che lo Stato rispetta in genere le decisioni giudiziarie, essendo di norma sufficienti penalità di lieve entità per indurre l'amministrazione a conformarvisi.

50. Tuttavia, nello specifico, qualora siffatte penalità previste dal diritto nazionale nei confronti dell'amministrazione non siano sufficienti a costringere uno Stato membro a conformarsi a una decisione giudiziaria intesa ad attuare una direttiva, il giudice nazionale è legittimato oppure obbligato a ricorrere a misure diverse da quelle di cui dispone ai sensi di tale diritto?

51. Secondo la decisione di rinvio, infatti, le misure già applicate ai sensi del diritto interno, consistenti in penalità per un importo complessivo di EUR 10 000, non hanno spiegato alcun effetto sul Land Baviera. Peraltro, neppure le uniche altre misure ipotizzabili, a parere del giudice del rinvio, consistenti in penalità fino a EUR 25 000, soddisferebbero il requisito dell'effettività, non incidendo minimamente sul bilancio del Land¹⁹ e considerate le pubbliche dichiarazioni dei responsabili pubblici del Land di non avere l'intenzione di prevedere divieti di circolazione come disposto dal giudice del rinvio.

52. Su tale punto, dalla sentenza Craeynest e a.²⁰ risulta che le misure necessarie che il giudice nazionale deve adottare per garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla direttiva 2008/50 sono, in linea di principio, limitate a quelle previste dal diritto nazionale.

53. Analogamente, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che l'esecuzione di una decisione giudiziaria nazionale relativa a un atto dell'Unione rientra, in linea di principio, nell'autonomia procedurale degli Stati membri. In mancanza di una normativa del diritto dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione²¹. L'esercizio di tale autonomia procedurale è soggetto alla condizione che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)²². Il principio di equivalenza non è in discussione nella presente causa.

54. Nella fattispecie, nel procedimento principale, le misure adottate dal giudice nazionale non consentono di garantire l'effettiva applicazione della direttiva 2008/50 e, correlativamente, tale situazione rende praticamente impossibile l'esercizio da parte della Deutsche Umwelthilfe dei diritti che le derivano da tale direttiva.

55. Si pone la questione se il diritto dell'Unione offra strumenti che, in circostanze del genere, permettano di superare gli ostacoli incontrati nel diritto interno. Occorre, a tal proposito, verificare se il principio del primato del diritto dell'Unione costituisca un siffatto strumento.

17 V. sentenze del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 43), e del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti 30 e 31).

18 V., per analogia, sentenza dell'11 luglio 2006, Commissione/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, punto 70).

19 V. paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

20 Sentenza del 26 giugno 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533, punto 56).

21 Sentenza del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punto 39).

22 Sentenza del 26 giugno 2019, Craeynest e a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

56. In forza di tale principio, il diritto dell'Unione ha la preminenza sul diritto degli Stati membri e impone a tutte le istituzioni dei medesimi di dare pieno effetto alle diverse norme del diritto dell'Unione²³. I giudici nazionali sono pertanto tenuti a dare al diritto interno, per quanto possibile, un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione al fine di assicurare la piena efficacia di quest'ultimo²⁴.

57. Se è vero che l'obbligo di interpretazione conforme è soggetto ad alcuni limiti e non può porsi a fondamento di un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale, esso nondimeno esige, per quanto possibile, che venga preso in considerazione il diritto interno nel suo complesso e che vengano applicati i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività del diritto dell'Unione e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da tale diritto²⁵.

58. I giudici nazionali sono perciò tenuti a modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con gli scopi di una direttiva e di disapplicare, di propria iniziativa, qualsiasi interpretazione alla quale essi siano vincolati, ai sensi del loro diritto nazionale, se detta interpretazione non è compatibile con la direttiva di cui trattasi²⁶.

59. In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, il giudice nazionale, ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, nell'ambito di una controversia sollevata avverso un'autorità pubblica, può avere l'obbligo di disapplicare qualsiasi norma nazionale contraria a una norma del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto, nel senso che essa è sufficientemente chiara, precisa e incondizionata per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale dinanzi a un giudice nazionale²⁷.

60. Il principio del primato del diritto dell'Unione ha pertanto consentito di superare numerosi ostacoli di carattere procedurale derivanti dal diritto interno nell'ambito di controversie fondate sul diritto dell'Unione. In taluni casi, esso ha consentito che il giudice nazionale fosse indotto ad applicare norme procedurali e ad adottare misure in situazioni non previste dal diritto nazionale²⁸.

61. Nella recente sentenza *Torubarov*, relativa a una domanda di protezione internazionale, la Corte ha dichiarato che una legislazione nazionale che porta a una situazione in cui il giudice del rinvio si trova ad essere privo di qualsiasi mezzo che gli consenta di far rispettare la propria sentenza dalle autorità amministrative interessate, non tiene conto del contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta²⁹. Essa ha ritenuto che il giudice nazionale fosse tenuto a disapplicare, se necessario, la normativa nazionale che gli vietava di sostituire la propria decisione a quella dell'organo amministrativo non conforme alla sua precedente sentenza³⁰.

62. Proprio come nella presente causa, il giudice del rinvio riteneva di non disporre di sufficienti mezzi di coercizione, fondati sul diritto nazionale, per far rispettare la propria sentenza dall'amministrazione e garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Sussiste quindi un'analogia tra la presente causa e la sentenza *Torubarov*.

63. Premesse tali considerazioni, quale conseguenza deve trarsi dal principio del primato del diritto dell'Unione nella presente causa?

23 Sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punti da 53 a 54).

24 Sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punto 55).

25 V., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punti 74, 76 e 77).

26 V., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punto 78).

27 V. sentenza del 24 giugno 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, punti 58 e 61).

28 V. sentenze del 19 giugno 1990, *Factortame e a.* (C-213/89, EU:C:1990:257, punto 23); del 20 settembre 2001, *Courage e Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, punti 26 e 36, secondo trattino); del 21 novembre 2002, *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, punto 38), nonché del 14 marzo 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, punto 64).

29 Sentenza *Torubarov* (punti 71 e 72).

30 Sentenza *Torubarov* (punto 74).

64. Come risulta dai paragrafi 58 e 59 delle presenti conclusioni, il giudice nazionale è tenuto, per quanto possibile, a disapplicare una giurisprudenza che osti alla piena applicazione del diritto dell'Unione, oppure una legge che crei un ostacolo del genere, qualora la controversia di cui è investito tra un privato e lo Stato verta su una disposizione del diritto dell'Unione dotata di effetto diretto³¹.

65. Il giudice del rinvio precisa che riteneva possibile interpretare il proprio diritto nazionale in modo da garantire la piena efficacia delle disposizioni del diritto dell'Unione nel contesto del procedimento principale. Esso propone, a tal fine, di avvalersi dello strumento dell'interpretazione conforme, richiamato al paragrafo 56 delle presenti conclusioni, applicandolo alle misure di esecuzione forzata previste dal diritto nazionale considerato nel suo complesso.

66. Essendosi rivelata inefficace l'applicazione di penalità per un importo complessivo di EUR 10 000 e non avendo maggiori probabilità di sortire l'effetto desiderato l'irrogazione di penalità di un importo più elevato, fino a EUR 25 000, secondo detto giudice occorrerebbe applicare la pena detentiva coercitiva. Ciò comporterebbe di dover tenere conto di una giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) del 1999³², la quale ammette la possibilità di prendere in considerazione misure più coercitive previste nel diritto civile tedesco, ma di ignorare una giurisprudenza della medesima Corte del 1970³³ che osterebbe all'uso della pena detentiva coercitiva nei confronti dei responsabili pubblici. Tale ostacolo sarebbe ascrivibile alla mancanza di una legge chiara e precisa, che soddisfi taluni requisiti formali nei riguardi di tali persone. L'articolo 888 ZPO non soddisferebbe tali requisiti e, come precisato in udienza dal governo tedesco in risposta a un quesito della Corte, i giudici tedeschi non avrebbero d'altronde adottato su tale base nessuna misura privativa della libertà nei loro confronti.

67. Si pone tuttavia la questione se il giudice nazionale debba spingersi fino a tal punto nell'interpretazione del proprio diritto nazionale per conferire piena efficacia all'articolo 23 della direttiva 2008/50 e all'articolo 47 della Carta, disapplicando una giurisprudenza, oppure una legge, che tutela il singolo. Non sono di questo avviso.

68. Infatti, la piena effettività del diritto dell'Unione può, di fatto, avere dei limiti. Il giudice nazionale, cui incombe applicare il diritto dell'Unione, si trova, talvolta, a dover bilanciare diversi diritti fondamentali³⁴. In determinati casi, la piena applicazione di una norma di diritto dell'Unione dev'essere esclusa in nome di un principio generale del diritto³⁵ o di un diritto fondamentale³⁶.

31 Riguardo all'articolo 23 della direttiva 2008/50, la Corte ha già dichiarato che tale disposizione impone un obbligo chiaro di predisporre un piano per la qualità dell'aria conforme a determinati requisiti che i soggetti dell'ordinamento possono far valere nei confronti delle autorità pubbliche (v. sentenza del 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punti da 53 a 56 e giurisprudenza ivi citata). Per quanto concerne l'articolo 47 della Carta, la Corte ha statuito che nell'ambito di una controversia vertente su una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione, tale articolo è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale (sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punto 78, e sentenza Torubarov, punto 56).

32 Ordinanza del 9 agosto 1999 (1 BvR 2245/98). La causa alla base di tale ordinanza verteva sul rifiuto da parte di un'amministrazione comunale di concedere in locazione una sala a un determinato partito pubblico. Il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) ha ritenuto che le misure previste dal VwGO, segnatamente l'articolo 172, potessero rivelarsi insufficienti e che in una situazione del genere fosse possibile applicare in via «analogica» [«in entsprechender Anwendung»] le norme della ZPO ai sensi dell'articolo 167 della VwGO. Il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) fornisce esempi di misure di esecuzione forzata fondate sulla ZPO, tutti riguardanti l'esecuzione da parte di un terzo (ad esempio l'apertura della sala da parte di un ufficiale giudiziario). La pena detentiva coercitiva, tuttavia, non viene menzionata nell'ordinanza.

33 Ordinanza del 13 ottobre 1970 (1 BvR 226/70).

34 V., per quanto riguarda un bilanciamento del diritto al rispetto della vita privata con il diritto alla libertà di espressione, sentenza del 16 dicembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punti 52 e 53).

35 V. sentenza del 24 ottobre 2018, XC e a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punto 53).

36 V. sentenza del 17 gennaio 2019, Dzivev e a. (C-310/16, EU:C:2019:30, punti 33, 34, 36 e 39).

69. Poiché la pena detentiva coercitiva comporta una privazione della libertà, occorre verificare se la parziale disapplicazione del diritto nazionale, come ipotizzata dal giudice del rinvio, al fine di dare piena attuazione a una direttiva e di assicurare il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, sia compatibile con l'articolo 6 della Carta che garantisce il diritto alla libertà.

C. Presa in considerazione del diritto fondamentale alla libertà

70. L'articolo 6 della Carta sancisce un diritto fondamentale alla libertà che rispecchia quello enunciato all'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») ³⁷.

71. Tale diritto alla libertà dev'essere letto alla luce dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, in forza del quale eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.

72. La giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, cui occorre fare riferimento a norma dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, trattandosi di un diritto corrispondente a un diritto previsto dalla CEDU, conferma la necessità di una legge. Tale giurisprudenza, e segnatamente la sentenza *Del Rio Prada c. Spagna* ³⁸, pone l'accento sulla qualità della legge, sottolineando che qualsiasi privazione della libertà deve avere un fondamento normativo e che la legge di cui trattasi dev'essere sufficientemente accessibile, precisa e prevedibile nella sua applicazione, al fine di evitare qualunque rischio di arbitrarietà. La Corte ha ripreso tali criteri nella sua sentenza *Al Chodor*, precisando che si richiede un fondamento normativo e che quest'ultimo deve rispondere a criteri di chiarezza, prevedibilità, accessibilità e protezione contro l'arbitrarietà ³⁹.

73. Rilevo che l'articolo 104 della legge fondamentale, cui il giudice del rinvio fa riferimento, contiene requisiti simili prevedendo che la libertà personale può essere limitata esclusivamente da una legge che risponda a determinati criteri di forma.

74. Orbene, nella presente causa, il giudice nazionale illustra in modo chiaro e fermo che il diritto interno non contempla una siffatta legge sulla privazione della libertà mediante la pena detentiva coercitiva al fine di costringere i responsabili pubblici a conformarsi a una decisione giudiziaria passata in giudicato.

75. Tale presentazione del diritto nazionale è stata, certamente, oggetto di discussione nelle osservazioni scritte delle parti e in udienza dinanzi alla Corte. Tuttavia, oltre al fatto che non spetta alla Corte rimettere in discussione l'interpretazione del diritto nazionale operata dal giudice del rinvio ⁴⁰, evidenzerei che dalla discussione risulta che sussiste, quanto meno, un serio dubbio sull'interpretazione del diritto nazionale e, di conseguenza, sul grado di chiarezza e di prevedibilità della stessa.

³⁷ Ai sensi delle spiegazioni relative alla Carta (GU 2007, C 303, pag. 17), il diritto alla libertà di cui all'articolo 6 della Carta corrisponde a quello garantito dall'articolo 5 della CEDU, del quale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, ha pari significato e portata (v. sezione «Spiegazione relativa all'articolo 6», primo comma).

³⁸ Corte EDU, 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125 e giurisprudenza ivi citata), nonché, in particolare, sentenza della Corte EDU del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia* (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50).

³⁹ Sentenza del 15 marzo 2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, punti 38 e 40).

⁴⁰ V. paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

76. Ad avviso della Deutsche Umwelthilfe e del giudice del rinvio, tale problema della prevedibilità potrebbe essere superato disponendo una comminatoria nei confronti delle persone interessate. Tuttavia, lo stesso giudice del rinvio precisa che questo genere di intimazioni non è previsto dalla ZPO per gli obblighi di fare, quale l'obbligo di prevedere un divieto di circolazione di determinati veicoli⁴¹.

77. Peraltro, dalla decisione di rinvio emerge che sussiste un'incertezza ulteriore e non trascurabile circa le persone che possono essere oggetto di una pena detentiva coercitiva.

78. Il giudice del rinvio menziona, infatti, più persone, vale a dire, al livello del Land, il Ministro-presidente e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela dei consumatori, al livello della regione amministrativa dell'Alta Baviera, il Presidente e il Vicepresidente. Esso aggiunge che occorrerebbe altresì includere, a titolo precauzionale, le persone che occupano posizioni dirigenziali all'interno del Land e della regione amministrativa dell'Alta Baviera giacché gli organi responsabili del Land beneficiano di un'immunità parlamentare che, se non fosse revocata, renderebbe inoperante la pena detentiva coercitiva.

79. Da tale elenco risulta che i principali responsabili pubblici al livello del Land potrebbero eludere la pena detentiva coercitiva. Per contro, gli alti funzionari della regione amministrativa dell'Alta Baviera che, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, devono seguire le istruzioni del Land nonché le persone che svolgono funzioni dirigenziali nell'ambito dei servizi competenti dello stesso e della regione amministrativa dell'Alta Baviera potrebbero essere oggetto di una misura del genere. Riguardo a tali persone, il giudice del rinvio precisa tuttavia che occorrerebbe verificare se si possa ragionevolmente richiedere loro di eseguire la decisione giudiziaria anche qualora ciò comporti per esse di dover agire contro il parere del loro superiore gerarchico.

80. Dagli elementi precedentemente esposti risulta che, anche a voler ammettere che la pena detentiva coercitiva possa conseguire l'obiettivo prefissato, vale a dire il rispetto della cosa giudicata, e con esso la piena applicazione della direttiva 2008/50 – il che mi sembra tutt'altro che certo – l'applicazione di una siffatta misura nei confronti dei responsabili del Land violerebbe il diritto fondamentale alla libertà, garantito dall'articolo 6 della Carta, a causa della mancanza di una legge in tal senso o, quanto meno, di una legge chiara e prevedibile.

81. Nonostante il problema dell'effettività del diritto dell'Unione e, segnatamente, l'ingerenza nel diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo generata dalla situazione particolare, il giudice del rinvio non può esimersi dal rispettare i requisiti fondamentali di detto articolo 6 della Carta.

82. Come sottolineato dal governo tedesco in sede di udienza dinanzi alla Corte, trattandosi di una controversia vertente su un diritto derivante da una direttiva, il giudice adito deve interpretare il diritto nazionale in modo conforme al diritto dell'Unione e può essere tenuto a disapplicare una legge nazionale che vi osti. Tale interpretazione del diritto nazionale non deve, tuttavia, sfociare in una violazione del diritto fondamentale alla libertà.

83. Alla stregua del governo tedesco, ritengo che la libertà dei singoli individui non possa essere limitata se non sussiste un fondamento normativo sufficiente. Un limite del genere deve basarsi su una legge chiara, prevedibile, accessibile e non arbitraria. In mancanza di ciò, la limitazione di libertà è, a propria volta, suscettibile di arrecare un grave pregiudizio allo Stato di diritto.

⁴¹ V. paragrafi 12 e 13 delle presenti conclusioni. La comminatoria non è prevista all'articolo 888, paragrafo 2, della ZPO. Ai sensi dell'articolo 890, paragrafi 1 e 2, della ZPO, essa è prevista nel caso di un obbligo di non fare o di tollerare un'azione.

84. Di conseguenza, per quanto grave sia il comportamento dei responsabili pubblici che rifiutano di conformarsi a una decisione giudiziaria passata in giudicato, ritengo che l'obbligo del giudice nazionale di fare tutto quanto rientra nella sua competenza per dare piena efficacia a una direttiva, in particolare a una direttiva in materia ambientale, e di garantire il diritto fondamentale a un ricorso giurisdizionale effettivo, non può essere soddisfatto in violazione del diritto fondamentale alla libertà. Tale obbligo non può quindi essere inteso nel senso che gli consente di, o a maggior ragione nel senso che lo obbliga a, violare il diritto fondamentale alla libertà⁴².

85. Invito pertanto la Corte a precisare che l'obbligo del giudice di interpretare il proprio diritto nazionale, per quanto possibile, in maniera conforme al diritto dell'Unione ed eventualmente di disapplicare una legge che, di fatto, osterebbe alla piena effettività di tale diritto trova un limite assoluto allorché tale interpretazione contrasti con il diritto fondamentale alla libertà garantito dall'articolo 6 della Carta.

86. Inoltre, anche nell'ipotesi in cui la pena detentiva coercitiva fosse prevista per legge, tengo a rammentare che, come avevo già evidenziato nelle mie conclusioni nella causa Al Chodor, la privazione della libertà, deve, a mio avviso, costituire l'ultima risorsa⁴³. Essa dovrebbe quindi, in ogni caso, essere applicata solo se tutte le altre misure sono state prese in considerazione e nel rispetto del principio di proporzionalità.

87. Osservo che, nel caso di specie, non è d'altronde certo che il giudice del rinvio abbia usato tutti i mezzi a sua disposizione ai sensi del diritto nazionale. Durante l'udienza è stata suggerita l'ipotesi di adottare altre misure, quali penalità dell'importo di EUR 25 000, eventualmente ripetute a breve termine. Si è parimenti ventilata la possibilità che dette penalità siano versate non al Land ma a un soggetto terzo, o addirittura alla ricorrente nel procedimento principale. Spetta al giudice del rinvio verificare se misure del genere siano possibili.

88. In assenza di misure coercitive efficaci nel diritto interno finalizzate a garantire l'esecuzione delle sentenze, spetta, in ogni caso, al legislatore nazionale, qualora lo ritenga rilevante o auspicabile, prevedere o meno una misura privativa della libertà come la pena detentiva coercitiva nei confronti di responsabili pubblici. Una siffatta decisione può variare a seconda degli Stati membri in funzione delle scelte sociali e della valutazione sull'idoneità di una misura del genere a conseguire il risultato che si prefigge la direttiva di cui trattasi⁴⁴.

89. Rilevo che, anche qualora il giudice del rinvio, in forza del suo diritto interno, fosse completamente privo di mezzi per garantire il rispetto delle sue decisioni giudiziarie passate in giudicato e, in tal modo, della direttiva 2008/50, l'Unione dispone ancora di un mezzo di coercizione. In un simile caso, sarebbe esperibile un procedimento per inadempimento contro lo Stato membro e un procedimento del genere è stato d'altronde avviato dalla Commissione per quanto riguarda l'inquinamento dell'aria nella città di Monaco di Baviera⁴⁵. Qualora lo Stato membro venisse condannato per violazione della direttiva 2008/50 e non si conformasse alla decisione della Corte, quest'ultima potrebbe, sul fondamento dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, infliggergli il pagamento di una somma forfettaria per il passato e di eventuali penalità per il futuro, di entità dissuasiva, pagabili per ciascun giorno in cui lo Stato membro non si conformi.

42 Rinvio alle conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Dzivev e a. (C-310/16, EU:C:2018:623, paragrafi 123 e 124), che sottolineano la necessità di trovare un equilibrio tra l'imperativo di effettività e la necessità di tutelare i diritti fondamentali.

43 V. le mie conclusioni nella causa Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, paragrafo 55).

44 In un articolo del 18 luglio 2019, pubblicato nel *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, il presidente del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) scrive che la pena detentiva coercitiva non costituisce, a suo avviso, una misura appropriata nei confronti dei rappresentanti di un organo amministrativo come il Ministro-presidente di un Land. Il pubblico si aspetterebbe che gli organi statali e regionali nonché gli alti funzionari continuino ad esercitare tutte le loro funzioni.

45 V. causa pendente C-635/18, Commissione/Germania.

V. Conclusione

90. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Baviera, Germania) come segue:

Il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE, l'articolo 197, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 9 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata in nome della Comunità europea con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, deve essere interpretato nel senso che, per garantire l'effettiva attuazione della direttiva 2008/50 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e, a tal fine, obbligare i responsabili pubblici a conformarsi a una decisione giudiziaria passata in giudicato, il giudice nazionale non è tenuto né autorizzato ad adottare nei loro confronti una misura privativa della libertà quale la pena detentiva finalizzata alla coercizione dell'adempimento, qualora una siffatta misura non sia prevista nei confronti di tali persone da una legge nazionale chiara, prevedibile, accessibile e non arbitraria.