



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2021

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA CONFERMA L'IRRICEVIBILITÀ DEL RICORSO NEL C.D. 'PEOPLE'S CLIMATE CASE': LA FORMULA 'PLAUMANN' QUALE PERSISTENTE OSTACOLO ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA CLIMATICA

1. Cenni introduttivi

Negli ultimi anni, tribunali nazionali, organi paragiudiziari e organismi regionali e internazionali a tutela dei diritti umani si sono visti sempre più investiti di una serie cospicua di ricorsi che stanno mettendo palesemente a nudo gli impatti disastrosi che il riscaldamento globale sta avendo non solo sui diritti fondamentali di coloro che oramai, quasi quotidianamente, vengono colpiti da inondazioni, incendi, ondate di calore e da altri eventi meteorologici estremi ma anche su quell'ampia gamma di diritti facenti capo alle generazioni future che potrebbero trovarsi ben presto ad ereditare un pianeta inabitabile per tutte le specie viventi. Nello specifico, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un vero e proprio 'rights turn' nel contenzioso climatico, venendosi spesso ad impiegare in giudizio norme nazionali o internazionali sui diritti umani quale strumento volto ad accertare le responsabilità di Stati e multinazionali fossili in materia di cambiamento climatico (si veda su tutti J. PEEL & H. OSOFSKY, *A rights turn in climate change litigation?*, in *TEL*, vol. 7, 2018, p. 37 ss., A. SAVARESI & J. AUZ, *Climate change litigation and human rights: pushing the boundaries*, in *Climate L.*, vol. 9, 2019, p. 244 ss. e K. YOSHIDA & J. SETZER, *The trends and challenges of climate change litigation and human rights*, in *Eur. Hum. Rights Law Rev.*, vol. 2, 2020, p. 140 ss.). In particolare, le parti ricorrenti dei singoli giudizi hanno inteso appellarsi allo strumento del contenzioso e ad argomentazioni basate su asserite violazioni di diritti umani allo scopo di promuovere modifiche normative e stimolare l'azione legislativa, accusando i vari governi nazionali di una scarsa ambizione nella risposta adottata per contrastare il *climate change* (sia in termini di misure di mitigazione che di adattamento) e contestando talvolta anche la realizzazione di progetti infrastrutturali o energetici sulla base di considerazioni legate al cambiamento climatico. Seppur prevalentemente radicato in giurisdizioni nazionali, nel mettere costantemente in luce la persistente inerzia mostrata dal legislatore e dagli organi dell'esecutivo in materia, il contenzioso climatico basato sui diritti umani ha, in tempi recenti, trovato significative manifestazioni anche sul piano sovranazionale, contestandosi in un'occasione anche l'adeguatezza e il livello di ambizione del quadro normativo europeo in materia di clima di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Tuttavia, come si vedrà a breve, il successo che ha in taluni casi caratterizzato

alcuni contenziosi climatici ‘*human-rights based*’ in Olanda ([Stichting Urgenda v. State of the Netherlands](#), Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2019:2007, 20 Dicembre 2019), in Pakistan ([Asghar Leghari v. Federation of Pakistan](#), W.P. No. 25501/2015, Lahore High Court, 4 settembre 2015) e in Colombia ([Future Generations v. Ministry of the Environment and Others](#), Case No. 11001 22 03 000 2018 00319 00, Corte Suprema de Justicia, STC4360-2018, 5 aprile 2018), non ha trovato seguito nell’ambito dell’Unione Europea (UE) e ciò fondamentalmente a causa del persistente impiego, da parte dei giudici di Lussemburgo, di rigidi parametri interpretativi nell’applicazione della disciplina processuale relativa alla ricevibilità dei ricorsi dinanzi alla CGUE (a nulla rilevando, peraltro, l’eventuale concettualizzazione normativa in termini di diritti umani delle pretese azionate in giudizio dalle parti ricorrenti).

In tale ottica, il presente contributo intende sinteticamente dare atto della recente pronuncia del 25 marzo 2021 adottata dalla CGUE nel caso [Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union](#) (Case C-565/19 P, Judgment of the Court [Sixth Chamber], ECLI:EU:C:2021:252) dove i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a pronunciarsi sull’appello proposto da alcuni individui avverso un ordine emesso dal Tribunale di primo grado (nel caso [Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union](#), Case T-330/18, Order of the General Court [Second Chamber], EU:T:2019:324, 8 maggio 2019) in cui veniva dichiarata l’irricevibilità di un ricorso presentato da quest’ultimi volto ad imporre al Consiglio e al Parlamento Europeo l’adozione di misure di riduzione delle emissioni di gas serra più stringenti rispetto a quelle contemplate nel ‘pacchetto clima’ del 2018 comprendente una serie di atti legislativi adottati dall’Unione per fronteggiare l’emergenza climatica. Nel confermare la pronuncia del Tribunale, i giudici d’appello hanno ribadito per l’ennesima volta la solidità della formula ‘*Plaumann*’, concependo quest’ultima come un imprescindibile parametro interpretativo di natura giurisprudenziale dell’art. 263 del Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE) e statuendo conseguentemente che l’azione di annullamento proposta nel caso *Carvalho* avverso alcuni atti legislativi europei in materia di clima dovesse ritenersi inammissibile per mancanza di un interesse individuale facente capo ai ricorrenti. La sentenza in esame conferma dunque implicitamente come la CGUE costituisca un foro giudiziario la cui disciplina processuale di accesso risulta (almeno così come oggi interpretata dai giudici europei) tutt’altro che idonea all’accoglimento di eventuali rivendicazioni climatiche sollevate da gruppi di individui che contestano la scarsa ambizione delle politiche sul clima adottate dall’Unione, lamentandosi delle violazioni di diritti umani a quest’ultime potenzialmente ascrivibili.

2. Il ‘*People’s Climate Case*’ e la pronuncia di primo grado del Tribunale dell’UE

Il caso *Carvalho*, battezzato dalla stampa come il ‘*People’s Climate Case*’, è stato accompagnato da un’intensa campagna volta a richiamare l’attenzione sui rischi legati ai diritti umani derivanti dalla mancata adozione da parte dell’Unione di misure sufficientemente ambiziose per contrastare il cambiamento climatico (in linea con gli obiettivi fissati dall’[Accordo di Parigi](#)) e ha rappresentato per la CGUE la prima vera occasione per pronunciarsi in merito all’idoneità delle principali normative sul clima dell’Unione a proteggere adeguatamente i diritti fondamentali dei propri cittadini. Il caso trae origine da un ricorso presentato nel 2018 da 37 individui appartenenti a dieci famiglie (operanti nei settori dell’agricoltura e del turismo) provenienti dal Portogallo, dalla Germania, dalla Francia, dall’Italia, dalla Romania, dal Kenya e dalle isole Fiji assieme

all'associazione svedese *Sáminuorra* in rappresentanza dei giovani indigeni del popolo Sami e si sostanzia in un'azione di annullamento *ex art.* 263 TFUE attraverso la quale i ricorrenti chiedono l'annullamento di una serie di normative sul clima adottate dall'UE costituenti il fulcro del [Quadro 2030 per il Clima e l'Energia](#) da attuare nel periodo compreso tra il 2021 e il 2030. I ricorrenti chiedevano in particolare al Tribunale dell'UE di annullare una serie di disposizioni contenute nei tre atti legislativi costituenti il 'pacchetto clima' del 2018 e cioè la [Direttiva 2018/410 sul funzionamento del sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE](#) (sistema ETS), il [Regolamento sulla condivisione degli sforzi](#) (*Effort Sharing Decision*) e il [Regolamento sull'uso del suolo, sul cambiamento di uso del suolo e sulla silvicoltura](#) (Regolamento LULUCF). L'attuazione delle normative impugnate avrebbe comportato una riduzione delle emissioni di gas serra del 20% entro il 2021 e del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. I ricorrenti affermavano che il raggiungimento del target di riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030, adottato dall'Unione per il tramite delle normative contestate, non era sufficientemente ambizioso e costituiva una violazione di una serie di norme internazionali 'di rango più elevato' come quelle sui diritti umani contenute nella [Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea](#). Congiuntamente all'azione di annullamento, i ricorrenti presentavano anche un'azione di risarcimento *ex art.* 340(2) TFUE con l'obiettivo, tuttavia, non di ottenere un risarcimento del danno patrimoniale conseguente alle ingenti perdite subite dalle piccole imprese agricole e turistiche da loro stessi gestite a causa degli effetti del cambiamento climatico; diversamente, infatti, essi chiedevano al Tribunale di imporre al Parlamento Europeo e al Consiglio l'adozione di misure più stringenti finalizzate all'ottenimento di una riduzione delle emissioni del 50-60% entro il 2030 «*or such higher level of reduction as the Court thinks fit*» (così [Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union, Case T-330/18, ricorso presentato il 23 maggio 2018, § 422\(c\)](#)). A sostegno delle loro rivendicazioni, i ricorrenti fornivano una nutrita serie di prove scientifiche, richiamando principalmente i diversi rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Essi sostenevano che i loro diritti erano stati violati a causa degli effetti del cambiamento climatico, richiamando a riguardo incendi, ondate di calore, la scarsa piovosità, le condizioni di siccità, la riduzione dei ghiacciai, l'innalzamento del livello del mare, le mareggiate, i sempre più forti cicloni e la perdita di cibo.

Ai fini del presente scritto preme tuttavia sottolineare come già nel ricorso vengano discusse nel dettaglio le criticità associate al problema del riconoscimento della legittimità ad agire ai sensi dell'art. 263(4) TFUE, norma sulla base della quale viene instaurato il ricorso e che stabilisce le condizioni in presenza delle quali ogni persona fisica e giuridica può avviare un'azione di annullamento di fronte alla CGUE (la norma, ricordiamo, dispone che «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ... un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione»). In relazione a tale disposizione, i ricorrenti affermavano di essere sia direttamente che individualmente interessati dagli atti impugnati e che pertanto erano legittimati ad agire in giudizio per contestarne la legittimità. In particolare, con riferimento all' 'interesse diretto', essi asserivano che ogni individuo poteva ritenersi direttamente interessato da un atto non solo in tutti quei casi in cui ne era una vittima diretta ma anche in quelle situazioni in cui i suoi diritti umani venivano messi potenzialmente a rischio da quell'atto. Con riferimento all' 'interesse individuale', i ricorrenti sostenevano invece che l'interpretazione adottata dalla CGUE a riguardo, così come enucleata nella storica sentenza *Plaumann* ([Plaumann & Co. c.](#)

[Commissione della Comunità Economica Europea, Causa 25/62, EU:C:1963:17, 15 luglio 1963](#) in cui la CGUE ha precisato le condizioni necessarie a dimostrare l'esistenza di un interesse individuale statuendo che «[c]hi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» [Racc. p. 220]), avrebbe potuto costituire un serio ostacolo per le loro rivendicazioni e chiedevano pertanto al Tribunale di rivedere la propria interpretazione sul punto. I ricorrenti affermavano comunque che la situazione fattuale che li differenziava dal resto della popolazione risiedeva nell'effetto unico e peculiare che il cambiamento climatico avrebbe avuto sul godimento dei diritti fondamentali di ciascun singolo ricorrente. A detta dei ricorrenti, il Tribunale avrebbe dovuto seriamente riconsiderare la propria interpretazione della nozione di interesse individuale ex Art. 263(4) TFUE poiché quest'ultima violava palesemente il diritto ad un rimedio effettivo in situazioni in cui vi erano in gioco diritti fondamentali e correlate esigenze relative alla tutela dell'ambiente.

L'8 maggio del 2019, il Tribunale di primo grado dichiarò il ricorso irricevibile per carenza di legittimazione ad agire in quanto i ricorrenti non erano riusciti a dimostrare di essere direttamente e individualmente interessati dagli atti impugnati ai sensi dell'art. 263(4) TFUE. Il Tribunale, dopo aver constatato che gli atti contestati non potevano essere qualificati come «atti regolamentari ... che non comportano alcuna misura d'esecuzione» ai sensi dell'art. 263(4) TFUE in quanto atti legislativi adottati seguendo il procedimento legislativo ordinario di cui all'art. 192(1) TFUE, nel verificare il soddisfacimento delle condizioni necessarie al riconoscimento della legittimità ad agire ai sensi dello stesso art. 263(4) TFUE, si interrogò in merito alle caratteristiche degli atti impugnati, chiedendosi se ci si trovava di fronte a degli atti che erano stati adottati nei confronti dei ricorrenti o che comunque li riguardavano direttamente e individualmente. Il Tribunale sancì che i ricorrenti non erano né direttamente né individualmente interessati dagli atti dell'Unione contestati dal momento che quest'ultimi non erano specificamente a loro indirizzati: gli atti impugnati avevano natura generale e trovavano applicazione senza distinzioni di sorta. Il Tribunale confermò la presa di posizione assunta nel caso *Plaumann* e, nel rispondere alle sollecitazioni delle ricorrenti circa la necessità di superare l'orientamento interpretativo consolidato, si chiese se le normative contestate fossero comunque in grado di produrre effetti specifici e distinti indipendentemente dalla loro intrinseca natura generale. Per i giudici europei di prima istanza: «[i]t is true that every individual is likely to be affected one way or another by climate change, that issue being recognized by the European Union and the Member States who have, as a result, committed to reducing emissions. However, the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists standing to bring an action against a measure of general application [...] a different approach would have the result of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and of creating locus standi for all without the criterion of individual concern within the meaning of the case-law resulting from the judgment of [Plaumann] being fulfilled» ([Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union, Case T-330/18, cit., § 50](#)). Il Tribunale sembrò dunque esprimere tutte le sue perplessità in merito ad una possibile interpretazione estensiva della nozione di 'interesse individuale' paventando i rischi derivanti da un'eventuale apertura verso l'ammissibilità di un'actio popularis.

I giudici europei rigettarono anche la tesi dei ricorrenti secondo cui l'interpretazione della nozione di 'interesse individuale' operata dalla CGUE costituiva una violazione del diritto ad un ricorso effettivo ex art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali. Secondo il Tribunale,

il sistema giudiziario dell'Unione andava considerato nella sua interezza. In una prospettiva simile, infatti, i tribunali nazionali assumono un ruolo chiave nell'applicazione e interpretazione del diritto dell'Unione, avendo peraltro la possibilità di avviare il meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* e interrogare così la CGUE circa l'interpretazione e la validità del diritto europeo nell'ambito di un contenzioso nazionale. Il rinvio pregiudiziale costituirebbe dunque per l'individuo un valido strumento di diritto interno cui ancorarsi qualora quest'ultimo ritenesse che i propri diritti fondamentali siano stati violati da un atto dell'Unione. In base a una tale lettura, non poteva esservi dunque, secondo i giudici, una violazione dell'art. 47 della Carta.

Con riferimento specifico alla legittimità ad agire dell'associazione *Sáminuorra*, i giudici non ravvisarono la sussistenza di quelle condizioni al ricorrere delle quali la giurisprudenza europea consente alle associazioni di proporre un'azione di annullamento (nel caso [Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione Europea, Causa T-173/98, Ordinanza del Tribunale di primo grado \[Terza Sezione\], EU:T:1999:296, 23 novembre 1999, § 47](#), la Corte stabilì che la proposizione di un'azione di annullamento da parte di un'associazione risultava essere ammissibile solo al ricorrere di una delle seguenti circostanze: (1) «quando una disposizione di natura normativa riconosca espressamente alle associazioni professionali una serie di facoltà di carattere procedurale; (2) quando l'associazione rappresenti gli interessi di imprese che, a loro volta, siano legittimate ad agire; (3) quando l'associazione sia identificata per il pregiudizio arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare in quanto la sua posizione di negoziatrice sia stata pregiudicata dall'atto di cui è richiesto l'annullamento»).

Infine, relativamente alla richiesta di risarcimento danni avanzata dai ricorrenti, i giudici, rilevando come la stessa avesse le medesime finalità dell'azione di annullamento (in quanto similmente volta ad ottenere l'annullamento del pacchetto normativo contestato) decisero parimenti di rigettarla.

In generale, ben può dirsi che l'esito del giudizio, pur evidentemente deludente per i ricorrenti, non è certo sorprendente: la CGUE ha da sempre optato per un'interpretazione restrittiva della nozione di *'interesse diretto e individuale'*, continuando ad applicare la formula *'Plaumann'* sia nelle controversie ambientali sia a seguito [dell'entrata in vigore nell'Unione della Convenzione di Aarhus nel 2005](#) (operando peraltro un'interpretazione che si pone in palese contrasto con il disposto di cui all'art. 9(3) della suddetta Convenzione in base al quale «ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale»).

3. L'appello dei ricorrenti e la sentenza della CGUE del 25 marzo 2021: l'intaccabilità della formula *'Plaumann'*

Nel presentare impugnazione alla CGUE avverso la pronuncia del Tribunale di primo grado, i ricorrenti chiesero all'organo giudiziario di seconda istanza di annullare l'ordine del Tribunale, di dichiarare il loro ricorso ammissibile e di rinviare il caso al Tribunale di primo grado affinché quest'ultimo potesse pronunciarsi sul merito della causa. Nel primo motivo di impugnazione, i ricorrenti insistettero sul fatto che il pacchetto normativo contestato li riguardava individualmente in quanto ciascun ricorrente *'a causa di determinate qualità personali'* era colpito dagli effetti del cambiamento climatico in maniera specifica e in modo diverso rispetto agli altri. Nel confermare il *dictum* di cui al § 50

dell'ordine del Tribunale di primo grado, i giudici hanno nuovamente sancito l'irrelevanza delle specificità e diversità dei singoli impatti del cambiamento climatico su ciascun ricorrente, suffragando peraltro anche la tesi del giudice di prima istanza secondo cui il fatto che il ricorso avesse ad oggetto atti normativi lesivi di diritti fondamentali non fosse di per sé elemento sufficiente a rendere ammissibile l'azione di annullamento proposta dai ricorrenti. Ribadendo sul punto quando precedentemente statuito nell'altro importante contenzioso climatico *human rights-based* promosso di fronte ai giudici di Lussemburgo ([Peter Sabo and Others v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-297/20 P, Order of the Court \[Eighth Chamber\], ECLI:EU:C:2021:24, 14 gennaio 2021](#)), ricorso peraltro analogamente già dichiarato irricevibile in prima istanza per carenza di legittimità ad agire), la CGUE ha affermato che «*the claim that the acts at issue infringe fundamental rights is not sufficient in itself to establish that the action brought by an individual is admissible, without running the risk of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless ...*» (così [Armando Carvalho and Others v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-565/19 P, cit., § 48](#)). I giudici della CGUE non hanno tuttavia a riguardo richiamato la sentenza nel caso [Codorniu SA c. Consiglio dell'Unione Europea \(Caso C-309/89, Sentenza della Corte, ECLI:EU:C:1994:197, 18 maggio 1994\)](#) che era già stata invocata, seppur infruttuosamente, in primo grado dai ricorrenti e in cui i giudici europei sembravano aver adottato un'interpretazione maggiormente espansiva dei requisiti dello *standing*. In quell'occasione, infatti, i giudici di Lussemburgo avevano affermato che la società ricorrente era riuscita a dimostrare di essere individualmente lesa dalla normativa contestata in giudizio in virtù «[delle proprie] *qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità*» dato che ella era titolare di un marchio registrato prima dell'entrata in vigore della normativa lesiva impugnata e poichè quest'ultima precludeva l'uso tradizionale del marchio che fino ad allora era stato fatto dalla ricorrente. Sotto tale aspetto, la presa di posizione della CGUE nel caso *Carvalho*, secondo cui una violazione di diritti umani non costituisce requisito sufficiente per dimostrare di essere individualmente colpiti da un atto normativo (anticipata del resto, come già osservato, nel sovracitato caso *Sabo* [§§ 25-30] in cui viene sottolineata, con riferimento al caso *Codorniu*, un'asserita diversità di circostanze in grado di far pervenire a delle conclusioni opposte rispetto a quelle cui invece dovrebbe giungersi qualora si fosse in presenza di un ricorso che lamenta una violazione di diritti fondamentali), sembra condurre a dei risultati paradossali, capaci di mettere seriamente in dubbio la solidità del *modus arguendi* impiegato dal giudice europeo: dall'attuale prassi giurisprudenziale pare infatti emergere un orientamento secondo cui la circostanza caratterizzata dalla perdita di specifici diritti acquisiti (anche relativamente a diritti connessi all'utilizzo di un marchio) condurrebbe alla dichiarazione di ricevibilità di un ricorso volto all'annullamento di quella normativa che tali diritti acquisiti scalfisce mentre la violazione di diritti fondamentali universalmente riconosciuti non sarebbe di per sé sufficiente a rendere ammissibile, davanti ai giudici di Lussemburgo, l'azione proposta dalla parte ricorrente ai sensi dell'art. 263(4) TFUE avverso l'atto normativo lesivo dei diritti. Seguendo una simile linea argomentativa, dunque, la perdita di un diritto acquisito di qualsivoglia natura avrebbe un peso maggiore in termini di rilevanza rispetto alla violazione di un diritto fondamentale, sollevando non pochi dubbi circa la ragionevolezza di una tale logica interpretativa.

Nel secondo motivo di impugnazione, i ricorrenti sottolineavano che i giudici di primo grado avrebbero dovuto discostarsi dalla giurisprudenza consolidata confluita nella formula '*Plaumann*' in modo tale da superare quest'ultima ed elaborare in via interpretativa

dei criteri per stabilire la sussistenza di *'un interesse individuale'* che fossero in grado di garantire adeguate forme di tutela avverso gravi violazioni di diritti umani. La CGUE, tuttavia, si oppose a riguardo, statuendo che la richiesta volta a modificare la formula *'Plaumann'* non potesse essere accolta in quanto ciò avrebbe comportato una violazione del TFUE con riferimento ai requisiti di ammissibilità necessari a proporre un'azione di annullamento *ex art. 263(4)* del Trattato (§ 70 della pronuncia): i giudici affermarono che non potevano non tener conto di condizioni di ammissibilità esplicitamente previste da una norma del TFUE, rifiutando di operare un qualsivoglia adattamento della formula *'Plaumann'* e sostenendo che gli organi giudiziari dell'Unione sono strettamente vincolati al rispetto di tutte le disposizioni normative contemplate nei Trattati dell'UE. A riguardo va sottolineato, come del resto fatto dai ricorrenti, che i giudici della CGUE sembrano sul punto incorrere in un macroscopico errore dal momento che la formula *'Plaumann'* enuclea una disciplina di ammissibilità tutt'altro che normativamente cristallizzata nel TFUE, costituendo il *'test'* meramente un'interpretazione del requisito dell'interesse individuale *ex art. 263(4)* TFUE fatta propria dai giudici di Lussemburgo che, come tale, potrà certamente essere superata ogniqualvolta l'organo giudicante europeo intenda opportunamente discostarsene. Erroneamente, i giudici, sembrano concepire il *'test Plaumann'* elaborato dalla stessa Corte nel 1963 come espressione di un dato (normativo) testuale! La presa di posizione della CGUE nel caso *Carvalho* rileva una volontà intesa a non superare dei rigidi paletti interpretativi che probabilmente rinviene la sua giustificazione nel timore legato alle possibili conseguenze derivanti da un eventuale allentamento delle maglie imposte dalla formula *'Plaumann'* in termini di aggravio del carico giudiziario della Corte. In generale, ben può dirsi come il ragionamento della CGUE rimanga fortemente ancorato attorno al disposto dell'*art. 263(4)* TFUE, il quale, secondo la Corte, costituirebbe il vero fondamento normativo delimitante i presupposti e le condizioni dell'azione di annullamento che la stessa disposizione disciplina. Tuttavia, nel definire la portata normativa della nozione di *'interesse individuale'* *ex art. 263(4)* TFUE, i giudici europei richiamano ancora una volta la formula *'Plaumann'* attraverso delle considerazioni che evidentemente sono sintomo di una palese debolezza logica-argomentativa nel momento in cui i giudici associano il contenuto dell'*art. 263(4)* TFUE alla stessa formula *'Plaumann'* (§ 73 della sentenza).

Nel ribadire poi il loro approccio rigoristico sul punto, i giudici non esaminano in alcun modo le argomentazioni avanzate dai ricorrenti a sostegno del fatto che la nozione di *'interesse individuale'* avrebbe dovuto essere interpretata conformemente alle tradizioni costituzionali degli Stati membri ai sensi dell'*art. 6(3)* del Trattato sull'UE (§ 55). Nessuna considerazione viene parimenti svolta in merito alla possibilità, così come indicato dalle parti ricorrenti, di adottare un'interpretazione teleologica della norma *«in order to take account of how seriously an applicant is concerned»* (§ 56) (un'interpretazione quest'ultima che si porrebbe in linea con la proposta avanzata dall'avvocato generale Jacobs quasi dieci anni fa nelle [sue conclusioni \[ECLI:EU:C:2002:197\]](#) nel caso [Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione Europea \[Causa C-50/00 P, Sentenza della Corte, ECLI:EU:C:2002:462, 25 luglio 2002\]](#) in cui lo stesso avvocato generale suggeriva di soffermarsi, al fine di verificare la sussistenza di un interesse individuale, *«sull'idea che un singolo possa considerarsi riguardato individualmente da un atto comunitario qualora, in ragione delle circostanze di fatto a lui peculiari, tale atto pregiudichi o possa pregiudicare in modo sostanziale i suoi interessi»* (§ 73 delle conclusioni).

Allo stesso modo, la CGUE non si sofferma in alcun modo sulle altre questioni sollevate dai ricorrenti relative alla necessità, nel caso specifico, di superare la formula *Plaumann*: quest'ultimi, infatti, avevano evidenziato le difficoltà connesse al ricorso ad altri

rimedi giurisdizionali che in via indiretta consentivano comunque l'accesso al giudice europeo: da un lato, sottolineavano i ricorrenti, un eventuale ricorso avverso i provvedimenti attuativi adottati dalla Commissione diretti ad eseguire il pacchetto normativo contestato attraverso la proposizione di un'eccezione di invalidità *ex art. 277* TFUE (norma che consente, come noto, di eccepire in sede di impugnazione dell'atto attuativo l'invalidità dell'atto di portata generale) non sarebbe stato possibile dal momento che la Commissione non ha il potere di adottare misure attuative capaci di imporre nell'UE una riduzione del livello delle emissioni corrispondente a quello stabilito nel pacchetto normativo (§ 61). Analogamente, la presentazione di un ricorso avverso gli atti attuativi del pacchetto adottati dai vari Stati membri di fronte ai giudici nazionali, così da consentire poi a quest'ultimi di attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE, risulterebbe parimenti inefficace data la natura generale del pacchetto normativo contestato (che consente peraltro a ciascun Stato membro di adottare, a livello interno, target di riduzione delle emissioni maggiormente stringenti) e in virtù dell'eccessiva gravosità che deriverebbe dalla eventuale proposizione di una molteplicità di azioni legali dinanzi alle corti nazionali di ciascun Stato membro (§ 62).

Detto ciò, con riferimento agli ulteriori motivi di doglianza dedotti in appello dai ricorrenti (vale a dire quello concernente la legittimità ad agire in giudizio dell'associazione rappresentate il popolo Sami e quello relativo al rigetto dell'istanza di risarcimento danni con conseguente esclusione di una responsabilità extracontrattuale *ex art. 340(2)* TFUE), la CGUE confermò le conclusioni cui era giunto il Tribunale in prima istanza, non adducendo alcunché di nuovo nelle proprie argomentazioni.

4. Osservazioni conclusive

La questione relativa alla legittimità ad agire in giudizio solleva criticità spesso ricorrenti nei vari contenziosi climatici basati sui diritti umani (si veda, per una panoramica generale sullo *standing*, [UNEP, *The status of climate change litigation - A global review*, 2017, pp. 28-29](#)). Nelle cause sul clima, i soggetti ricorrenti devono in genere dimostrare l'esistenza di uno stretto nesso di causalità tra la condotta positiva o omissiva dello Stato in materia di misure volte al contrasto del cambiamento climatico e la violazione dei diritti umani che ne è derivata a danno dei ricorrenti; in taluni casi, come osservato nel presente contributo, quando la lesione dei diritti umani viene asseritamente in gioco a causa di un dato atto normativo, risulterà decisivo, al fine di ottenere un eventuale pronuncia di illegittimità dello stesso (verosimilmente, nella maggior parte dei casi, derivante dalla scarsa ambizione delle misure di mitigazione contemplate nell'atto), dimostrare di essere individualmente e direttamente interessati dall'atto contestato.

Nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione, il caso *Carvalho* rileva come i meccanismi di tutela giudiziaria predisposti dal legislatore europeo e la relativa disciplina così come interpretata dalla giurisprudenza dell'UE, mal si attagliano alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali a fronte di quella che è stata considerata come «[la più grande minaccia ai diritti umani mai esistita](#)». In generale, la giurisprudenza 'climatica' della CGUE (principalmente elaborata con riferimento a contenziosi aventi ad oggetto l'ambito di discrezionalità rimesso alla Commissione europea nell'esaminare i tetti massimi delle quote di emissione messi a punto dagli Stati membri nei cc. dd. Piani Nazionali di Allocazione o questioni legate al quantitativo delle quote assegnate a specifici Stati membri [sul punto si veda S. BOGOJEVIĆ, *Litigating the NAP: legal challenges for the Emissions Trading Scheme of the*

European Union, in *C.C.L. REV.*, vol. 4, 2019, p. 219 ss.]) si è spesso sostanziata in ricorsi che sono stati in larga parte rigettati per irricevibilità derivante dal mancato soddisfacimento del requisito relativo alla presenza di un atto che interessa direttamente e individualmente la parte ricorrente (si veda ancora S. BOGOJEVIĆ, *EU climate change litigation: all quiet on the luxembourgian front?*, in G. VAN CALSTER, W. VANDENBERGHE & L. REINS (a cura di), *Research handbook on climate change mitigation law*, Cheltenham, 2016, p. 543 ss.). Il *People's Climate Case* rileva come tale prassi sia stata attuata anche con riferimento ad un contenzioso climatico ancorato al paradigma dei diritti umani. La persistente applicazione della rigida formula ‘*Plaumann*’ fa sì che i ricorrenti incontrino ostacoli spesso insormontabili nell’accesso alla giustizia europea e ciò soprattutto nei contenziosi ambientali o più specificamente climatici. Con riferimento al cambiamento climatico, il problema risiede nel fatto che gli effetti disastrosi di quest’ultimo colpiscono tutti gli individui appartenenti sia alle generazioni presenti che future. Il semplice fatto che il danno e le violazioni da *climate change* siano di portata generale, caratterizzandosi per la loro spiccata gravità ed incisività diffusa, costituisce per la CGUE elemento sufficiente a precludere qualsiasi intervento a tutela dei diritti dei cittadini europei perché, secondo il ragionamento (a giudizio di chi scrive erroneo) dei giudici, *Plaumann* è una formula la cui graniticità è scolpita nel TFUE e pertanto, al fine di discostarsene, risulterebbe necessario *a fortiori* modificare il Trattato. Il paradosso che deriva dall’inflessibilità interpretativa della formula ‘*Plaumann*’ (in grado di assumere risvolti particolarmente ‘pericolosi’ nel contesto specifico del cambiamento climatico) si sostanzia nel seguente e perverso corollario (tutt’altro che) logico; maggiore è la vastità delle violazioni e dei danni subiti, con conseguente ampliamento della platea dei soggetti potenzialmente lesi, minore è la possibilità di considerarsi direttamente e individualmente investiti da un atto normativo di portata generale ritenuto illegittimo. Detto anche in altri termini, la formula ‘*Plaumann*’, così come ‘impiegata’ dai giudici europei, fa sì che quanto più siano i soggetti interessati da un atto legislativo, tanto meno saranno le possibilità per ciascuno di loro di adire con successo il giudice europeo rivendicando i propri diritti.

Alla luce del quadro descritto, non ci resta che sperare che i moniti sollevati dal Comitato di Controllo sull’osservanza della Convenzione di Aarhus nel [2011](#) (in cui, ricordiamo, per la prima volta si statuiva che l’interpretazione della nozione di ‘*interesse individuale*’ operata dalla CGUE era eccessivamente rigorosa e conseguentemente non in linea con il dettato della Convenzione, raccomandando alle istituzioni europee di adottare le misure necessarie per rimediare alle carenze di tutela riflesse nella giurisprudenza della CGUE in materia di accesso alla giustizia ambientale) e nel [2017](#) (quando il Comitato constatò che la posizione della CGUE in materia era rimasta invariata anche a seguito dell’entrata in vigore della Convenzione di Aarhus nell’Unione, dichiarando pertanto che il requisito relativo all’*interesse diretto e individuale*’ era incompatibile con un accesso effettivo alla giustizia ai sensi dell’art. 9 della Convenzione), congiuntamente [all’iniziativa lanciata dalla Commissione nel marzo 2020](#) intesa a modificare il ‘[Regolamento Aarhus](#)’ (quest’ultimo adottato nel 2006 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per porre rimedio alle lacune di tutela che caratterizzavano i diritti di partecipazione pubblica in materia ambientale di fronte alle istituzioni europee ma che tuttavia, nella sua forma attuale, contempla una disciplina di accesso alla giustizia ancora fortemente limitativa per le organizzazioni ambientaliste), possano, in qualche modo, contribuire ad apportare dei miglioramenti capaci di aggirare, sul piano strettamente normativo, l’inadeguatezza del

rigorismo 'Plaumann' e tutto ciò in attesa di un'auspicabile quanto celere evoluzione giurisprudenziale.

FABRIZIO VONA