

Caso *Carvalho*: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica

di Francesco Gallarati

Title: *Carvalho* Case: the Court of Justice postpones the appointment with climate justice

Keywords: Climate justice; climate litigation; access to justice; Aarhus Convention; locus standi.

1. – La sentenza in commento, pronunciata in grado di appello, ha definito il primo caso di *climate litigation* mai portato dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE (Corte di Giust., sentenza del 25 marzo 2021, C-565/19, *Armando Carvalho e al. c. Parlamento e Consiglio*). Non è in verità l'unico caso, perché in seguito è stato avviato anche il giudizio *Peter Sabo*, definito dalla Corte di Giustizia il 14 gennaio 2021 con un'ordinanza di manifesta infondatezza (Corte di Giust., ordinanza del 14 gennaio 2021, C-297/20, *Peter Sabo*, pronunciata nell'appello proposto avverso Trib. UE, sentenza del 6 maggio 2020, T-141/19, *Peter Sabo*), ma è sicuramente quello finora più importante, sia perché è stato il primo in ordine di tempo ad essere proposto e definito con sentenza, sia per la risonanza avuta dal punto di vista mediatico.

Il caso *Carvalho* si inserisce nel “filone” di azioni intraprese negli ultimi anni dai cittadini di diversi Paesi, che hanno citato in giudizio i rispettivi Stati per vederli condannare ad adottare iniziative di contenimento dei cambiamenti climatici più ambiziose (per una prima analisi di queste pronunce, v. tra gli altri M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506-537). Tali iniziative, a loro volta riconducibili nel più ampio genere della c.d. “giustizia climatica” (sul concetto di giustizia climatica si v. tra gli altri T. Jafry (a cura di), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2019; J. Peel, H. M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, pp. 37 ss. Nella dottrina italiana v. M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in questa rivista, 2020/2, 1345 ss.), hanno riscosso recentemente anche importanti successi, a cominciare dal caso *Urgenda*, definito dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi nel 2019 (Corte suprema (Hoge Raad), sentenza del

20 dicembre 2019, causa n. 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*), per arrivare alla recente sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi, che ha riconosciuto lo Stato francese responsabile di omissioni nella lotta ai cambiamenti climatici (Tribunal administratif de Paris, sentenza del 3 febbraio 2021, *Affaire du siècle*), per finire con la storica pronuncia del Tribunale costituzionale di Karlsruhe del marzo 2021, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge federale sul clima (Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, *Klimaschutz*).

Nell'ambito del genere della giustizia climatica, il caso *Carvalho* (anche denominato enfaticamente “*The People’s Climate Case*”) si contraddistingue per essere stato proposto non contro uno Stato, ma contro un’organizzazione sovranazionale – seppure *sui generis* – qual è l’Unione europea, con tutte le limitazioni che ne discendono e che, in ultima analisi, hanno contribuito a determinare l’esito del giudizio in esame.

La Corte di Giustizia dell’UE, infatti, in entrambi i gradi di giudizio, non è entrata nel merito della questione, ma si è fermata prima, avendo rilevato l’inammissibilità dell’azione per carenza del *locus standi*, ovvero della legittimazione ad agire dei ricorrenti. La sentenza in commento, quindi, non rileva tanto per le sue conclusioni o per le sue considerazioni di diritto, che di fatto sono meramente riprodottrici dell’orientamento consolidato della giurisprudenza europea in materia di *locus standi*, quanto piuttosto perché consente di riflettere sul problema dell’accesso alla giustizia in materia ambientale nell’UE e, in particolare, sulle prospettive della giustizia climatica di fronte alla Corte di Giustizia.

2. – Il caso in esame ha avuto inizio con un ricorso proposto dinanzi al Tribunale dell’Unione europea da parte di 37 ricorrenti, in gran parte residenti in diversi Stati membri dell’UE, ed in misura minore in Paesi extra-UE, nonché da un’associazione di diritto svedese rappresentativa di giovani appartenenti alla popolazione indigena Sami.

L’azione era volta primariamente ad ottenere l’annullamento di tre atti di diritto derivato – segnatamente della Direttiva (EU) 2018/410, del Regolamento (EU) 2018/841 e del Regolamento 2018/842 – con i quali l’Unione europea aveva inteso adottare le misure necessarie per perseguire i “*nationally determined contributions*” (NDCs), ovvero gli obiettivi di contenimento delle emissioni assunti dagli Stati membri sulla base dell’Accordo di Parigi.

In particolare, i ricorrenti contestavano la legittimità di tali atti, nella misura in cui avevano fissato un obiettivo di contenimento delle emissioni di gas serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; obiettivo che essi consideravano non sufficientemente ambizioso e in contrasto con alcune “norme di rango più elevato”, che a loro dire avrebbero imposto all’Unione di porsi obiettivi di riduzione più impegnativi.

In tal senso, i ricorrenti adducevano un'ampia produzione scientifica e i rapporti dell'IPCC a comprova dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'aumento delle emissioni di gas serra derivanti da attività antropiche, l'aumento delle temperature globali e l'intensificarsi di fenomeni naturali avversi quali alluvioni, siccità ecc., suscettibili di arrecare un grave danno ai diritti fondamentali di tutti gli esseri umani e, in particolare, dei ricorrenti.

Su tali basi, quindi, i ricorrenti sostenevano che sull'Unione europea gravasse un obbligo giuridico di evitare le violazioni dei diritti fondamentali causate dai cambiamenti climatici, attivandosi per eliminare le cause dei cambiamenti medesimi. In questo senso, i ricorrenti citavano gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sanciscono alcuni diritti lesi dai cambiamenti climatici in corso, quali il diritto alla vita (art. 2), il diritto all'integrità della persona (art. 3), i diritti del bambino (art. 24), la libertà professionale (art. 15), la libertà di impresa (art. 16) e il diritto di proprietà (art. 17). Allo stesso tempo, a sostegno dell'esistenza di un obbligo giuridico gravante sulle istituzioni europee, essi invocavano anche alcuni principi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, quale in particolare l'obiettivo di garantire un "elevato livello di protezione" in materia ambientale sancito dall'articolo 191 TFUE.

In definitiva, nelle proprie conclusioni, i ricorrenti chiedevano da un lato alla Corte di annullare gli atti impugnati nella misura in cui avevano previsto un obbligo di riduzione delle emissioni limitato al 40% e, dall'altro lato, di ordinare al Parlamento e al Consiglio di adottare misure comportanti una riduzione delle emissioni al 2030 almeno pari al 50-60% rispetto ai livelli del 1990. Dal punto di vista processuale, pertanto, l'azione veniva qualificata in parte come un'azione di annullamento *ex art. 263 TFUE* e, in parte, come un'azione di condanna a titolo di responsabilità extracontrattuale ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE.

3. – Come anticipato, la causa è stata definita in primo grado dal Tribunale dell'UE con una pronuncia di inammissibilità (Tribunale UE, ordinanza dell'8 maggio 2019, T-330/18, *Carvalho e al.*, su cui v. le note di G. Winter, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, 2020; M. E. Harris, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and Individual Concern*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2020), poi confermata in grado di appello dalla Corte di Giustizia con la sentenza in commento.

In entrambi i gradi di giudizio, la discussione si è concentrata sulla questione preliminare relativa alla sussistenza del *locus standi*, ovvero della legittimazione dei ricorrenti a proporre l'azione di annullamento.

La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 263, paragrafo 4 TFUE, in base al quale «*Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, 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».

La norma sopra citata prospetta tre diversi scenari nei quali è possibile, per una persona fisica o giuridica, proporre un'azione di annullamento contro un atto adottato da un'istituzione europea:

- 1) che l'atto sia adottato nei confronti del ricorrente, ossia che questi sia il destinatario dell'atto;
- 2) che l'atto, pur non essendo adottato nei confronti del ricorrente, lo riguardi direttamente e individualmente (*direct and individual concern*);
- 3) che l'atto abbia natura regolamentare, riguardi direttamente il ricorrente e non comporti alcuna misura di esecuzione.

Nella fattispecie, esclusi il primo e il terzo scenario (perché il ricorrente non è destinatario dell'atto e questo non ha natura regolamentare, bensì legislativa), la questione giuridica riguardava la sussistenza della seconda condizione e in particolare del requisito dell'*individual concern*.

A tale riguardo, l'ammissibilità dell'azione proposta dai ricorrenti doveva essere verificata alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza *Plaumann*, risalente al 1963, a cui la Corte continua tuttora a fare riferimento ai fini dello scrutinio di ammissibilità dei ricorsi di annullamento. In base a tale giurisprudenza, in particolare, «*chi 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*» (Corte di Giust., sentenza del 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann c. Commissione*).

Nel caso di specie, tutti i ricorrenti assumevano di avere subito in maniera individuale una lesione dei propri diritti fondamentali, in quanto, per la professione esercitata o per il luogo in cui vivevano, ritenevano di essere particolarmente esposti agli effetti dei cambiamenti climatici. In questo senso, essi sostenevano che, benché tutti gli individui siano in principio titolari di diritti fondamentali quali il diritto alla vita e al lavoro, la lesione dei diritti provocata dai cambiamenti climatici si verifica in maniera unica e differenziata per ciascuna persona. Nel loro caso, in particolare, i ricorrenti assumevano di essere affetti in maniera individuale dai cambiamenti climatici, dal momento che alcuni di essi erano agricoltori, altri operatori del turismo e, in definitiva, tutti erano lesi singolarmente e in maniera differenziata nel godimento dei propri diritti fondamentali.

Tale argomento, com'era prevedibile, non è stato tuttavia accolto dal Tribunale dell'UE, sulla base di una motivazione che la Corte di Giustizia non ha ritenuto di dover rimettere in discussione in sede di giudizio di appello. Nello specifico, il Tribunale, pur riconoscendo che i cambiamenti climatici sono suscettibili di danneggiare in un modo o nell'altro tutti gli

individui, ha ritenuto nondimeno che tale circostanza non sia sufficiente per attribuire a tutti gli individui la legittimazione ad impugnare un atto di applicazione generale, in quanto ciò si tradurrebbe nello svuotamento dei requisiti previsti dall'art. 263 TFUE e, in particolare, dei criteri elaborati dalla giurisprudenza *Plaumann* (v. punti 49 e 50 dell'ordinanza del Tribunale, ripresi dalla Corte al punto 37 della sentenza in commento).

Per motivi analoghi, la Corte di Giustizia ha respinto anche l'argomento, formulato dai ricorrenti in appello, secondo cui il requisito dell'*individual concern* dovrebbe ritenersi soddisfatto ogniqualvolta la misura impugnata interferisca con il godimento di un diritto fondamentale avente carattere individuale. Sul punto, la Corte ha osservato infatti come l'accoglimento di una simile impostazione comporterebbe una perdita di significato dei requisiti del *locus standi* previsti dall'art. 263, paragrafo 4 TFUE, in quanto una misura avente portata generale è di fatto sempre suscettibile di interferire con un diritto fondamentale (punti 46-48 della sentenza).

Alla stessa sorte è andato incontro anche il secondo motivo di appello, con il quale i ricorrenti miravano ad ottenere, in via subordinata, una revisione dei criteri *Plaumann* in senso conforme al diritto, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ad una tutela giurisdizionale effettiva. In altre parole, con tale motivo i ricorrenti chiedevano alla Corte di riconsiderare i criteri di ammissibilità delle azioni di annullamento di cui all'art. 263, paragrafo 4 TFUE, così come elaborati dalla giurisprudenza *Plaumann*, al fine di rendere tali criteri conformi con il diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un giudice imparziale in caso di violazione dei propri diritti fondamentali.

A tale riguardo, la risposta della Corte di Giustizia si è articolata in due argomentazioni, che la Corte ha ripreso dal proprio precedente *Unión de Pequeños Agricultores* e che le hanno consentito di superare le obiezioni sollevate dai ricorrenti:

a) da un lato, la Corte ha osservato che, benché i requisiti di cui all'art. 263 TFUE debbano essere interpretati alla luce del diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta, tale interpretazione non può spingersi fino ad escludere l'applicazione delle condizioni espressamente previste dai Trattati, in quanto una simile interpretazione andrebbe al di là del mandato conferito ai giudici europei dai Trattati medesimi (Corte di Giust., sentenza del 25 giugno 2002, C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*, punto 44; in senso analogo v. sentenza del 1° aprile 2004, C-263/02, *Commissione c. Jégo-Quéré*, punto 36, richiamata dalla Corte al punto 69 della sentenza in commento). Il sottinteso è che, se le condizioni previste dall'art. 263 TFUE – e mai riformate – sono troppo restrittive, non è responsabilità della Corte, ma degli Stati membri rivederle in senso maggiormente estensivo attraverso una modifica dei Trattati.

b) dall'altro lato, la Corte ha adoperato quale argomento di chiusura il richiamo al passaggio della sentenza *Unión de Pequeños Agricultores*, nella quale essa aveva affermato la completezza del sistema di rimedi previsti dal diritto dell'Unione. Più precisamente, in tale pronuncia la Corte aveva evidenziato come il Trattato abbia istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni europee da parte dei giudici comunitari. Nell'ambito di tale sistema alle persone fisiche o giuridiche, a cui non è consentito di impugnare direttamente atti comunitari di portata generale, a causa dei requisiti di ricevibilità di cui all'art. 163, quarto paragrafo, del Trattato, è attribuita la possibilità, a seconda dei casi, di far valere l'invalidità di tali atti, vuoi in via incidentale in forza dell'art. 277 del Trattato, dinanzi al giudice comunitario, vuoi dinanzi ai giudici nazionali e di indurre questi ultimi, che non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità di tali atti, a rivolgersi alla Corte in via pregiudiziale (cfr. in questo senso il punto 40 della sentenza *Unión de Pequeños Agricultores*, in parte richiamato dalla Corte al punto 68 della sentenza in commento).

Entrambi i suddetti argomenti sono stati richiamati dalle pronunce di primo e di secondo grado che, su tali basi, hanno respinto il tentativo dei ricorrenti di indurre la Corte a fornire un'interpretazione estensiva dei requisiti di ammissibilità del ricorso di annullamento previsti dall'art. 263 TFUE.

4. – Le conclusioni rassegnate dai giudici europei, tanto in primo quanto in secondo grado, benché attese ed in linea con l'orientamento costante della Corte di Giustizia, lasciano aperte alcune problematiche, che riguardano l'effettività dei rimedi giurisdizionali in materia ambientale nell'UE.

In particolare, va detto che l'argomento relativo alla completezza del sistema di rimedi predisposto dal diritto dell'Unione non convince fino in fondo.

A tale riguardo, rimangono valide le critiche formulate dall'Avvocato Generale Jacobs nel caso *Unión de Pequeños Agricultores* e riprese dal Tribunale UE nel caso *Jégo-Quééré*. In effetti, il rimedio del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE non sempre è in grado di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva ai singoli che intendano contestare la validità degli atti delle istituzioni europee. In primo luogo, infatti, non è detto che gli ordinamenti degli Stati membri contemplino dei rimedi idonei a sindacare la legittimità di atti dell'Unione europea aventi portata generale, specialmente ove questi non necessitino di atti di recepimento o siano auto-applicativi. In secondo luogo, benché i giudici nazionali siano abilitati sollevare una questione pregiudiziale relativa alla legittimità di un atto di diritto derivato dell'UE – e, ove si tratti di giudici di ultima istanza, siano tenuti a farlo – non è detto che provvedano effettivamente in questo senso, dal momento che il rinvio pregiudiziale è soggetto ad una serie variabile di

condizioni che finiscono, di fatto, per attribuire al giudice nazionale un ampio margine di discrezionalità (cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa *Unión de Pequeños Agricultores*, punti 36-49).

Queste criticità non erano certo sconosciute alla Corte di Giustizia, tanto più che erano state espressamente rappresentate anche dai ricorrenti nell'atto di appello (sono infatti richiamate al punto 62 della sentenza in commento). Eppure, la Corte ha evitato di prenderle in considerazione nella propria motivazione, preferendo trincerarsi dietro una mera riproposizione dell'argomento della completezza del sistema di rimedi predisposto dal diritto dell'UE. Sul punto, comunque, l'opinione della Corte è nota ed è stata esplicitata nel 2002 nella sentenza *Unión de Pequeños Agricultores*, laddove la Corte ha affermato che «*spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva*» (punto 41). Come a dire: se i rimedi predisposti dagli Stati membri non consentono un ricorso effettivo contro gli atti dell'Unione, è un problema degli Stati membri e non dell'Unione. Senonché tale approccio non appare (più) compatibile con il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, nel frattempo elevata a diritto primario dell'UE, il quale, per espressa previsione dell'art. 51 della Carta, si applica anche e soprattutto alle istituzioni e agli organi dell'Unione.

Né d'altra parte appare dirimente l'argomento utilizzato a più riprese dalla Corte nella sentenza in commento, secondo cui essa, in nome del rispetto del diritto sancito dall'art. 47 della Carta, non potrebbe spingersi fino ad escludere l'applicazione dei requisiti definiti dall'art. 263 TFUE, perché così facendo eccederebbe le competenze attribuitele dai Trattati medesimi. Tale argomento infatti è valido solamente per quanto riguarda i requisiti espressamente contemplati dall'art. 263 TFUE, ma non appare estendibile invece ai criteri individuati in via pretoria dalla Corte al fine di verificare la sussistenza di detti requisiti. Con riferimento al requisito dell'*individual concern*, in particolare, il Trattato a ben vedere non impone alla Corte di richiedere che il ricorrente si trovi in una posizione analoga a quella del destinatario dell'atto. Nessun ostacolo di ordine logico-giuridico impedirebbe pertanto alla Corte di rivedere i criteri definiti dalla giurisprudenza *Plaumann* in senso più estensivo, ad esempio riconoscendo la sussistenza di un *individual concern* in capo a chiunque provi di avere subito o di potere subire un pregiudizio sostanziale e immediato quale conseguenza diretta dell'atto impugnato (in senso analogo v. le conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa *Unión de Pequeños Agricultores*, punti 59-60).

5. – Un secondo ordine di criticità sollevate dalla pronuncia in esame riguarda la compatibilità del sistema di rimedi previsto dal diritto dell'UE con gli obblighi relativi all'accesso alla giustizia in materia ambientale

scaturenti dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus, a cui l'Unione europea ha aderito a partire dal 2005.

L'Unione europea, per adeguare il proprio ordinamento a seguito dell'adesione alla suddetta Convenzione, ha adottato il Regolamento (CE) n. 1367/2006, il quale all'art. 12 contempla una particolare forma di ricorso alla Corte di Giustizia da parte delle organizzazioni non governative contro le decisioni assunte dalle istituzioni dell'UE in materia ambientale.

Senonché tale rimedio ha un ambito di applicazione piuttosto limitato, nella misura in cui (a) si applica ai soli atti amministrativi (e non quindi agli atti aventi natura legislativa), peraltro limitatamente ai casi in cui questi abbiano «*portata individuale*» (art. 2, paragrafo 1, lett. g); (b) richiede il previo esperimento della procedura di riesame interno disciplinata dall'art. 10 del Regolamento; (c) subordina la proponibilità del ricorso al rispetto delle «*pertinenti disposizioni del Trattato*», tra le quali rientra anche l'art. 263, paragrafo 4 TFUE, con le conseguenti limitazioni in materia di *locus standi*.

Di qui i dubbi, manifestati da buona parte della dottrina (sul punto v. diffusamente M. Pagano, *Overcoming Plaumann in EU environmental litigation: an analysis of NGOs legal arguments in actions for annulment*, in *Diritto e processo*, 2019, 311-360, e la dottrina ivi richiamata), nonché dallo stesso Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus (ACCC), circa la conformità del diritto dell'UE con gli obblighi derivanti dalla Convenzione in materia di accesso alla giustizia (cfr. le conclusioni relative al caso ACCC/C/2008/32). Dubbi che hanno portato il Consiglio dell'UE ad adottare la Decisione (UE) 2018/881, con cui ha invitato la Commissione a presentare uno studio sulle opzioni dell'Unione per rispondere alle conclusioni dell'ACCC e, se del caso, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifichi il regolamento (CE) n. 1367/2006.

A seguito di tale decisione, la Commissione ha presentato il 14 ottobre 2020 una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006, la quale tuttavia muta solo parzialmente i termini della questione e, comunque, non incide sulla questione esaminata dalla Corte nel caso in esame. Infatti, la proposta in discussione mantiene la limitazione dell'esperibilità dei ricorsi avverso i soli atti amministrativi, con esclusione degli atti legislativi.

Sull'argomento, peraltro, il punto di vista dei giudici europei è stato esplicitato nel caso *Peter Sabo*, dove prima il Tribunale e poi la Corte di Giustizia hanno giudicato manifestamente infondato il motivo con il quale i ricorrenti avevano messo in dubbio la compatibilità dei criteri *Plaumann* con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus. La risposta dei giudici europei a tale riguardo è stata netta e lascia poco spazio a possibili ripensamenti, quantomeno nel breve termine. La Corte ha infatti osservato che la Convenzione di Aarhus non obbliga le Parti a consentire l'accesso alla giustizia avverso gli atti di natura legislativa, pertanto l'Unione non è tenuta

ad estendere la possibilità di ricorso diretto anche avverso tale tipologia di atti (v. Corte di Giust., ordinanza *Peter Sabo*, cit., punti 35-37).

Sullo sfondo si percepisce la ritrosia della Corte di Giustizia a consentire il sindacato giurisdizionale degli atti legislativi dell'Unione; ritrosia che appare dovuta non soltanto all'esigenza di evitare una proliferazione di ricorsi diretti, quanto soprattutto alla perdurante deferenza della Corte nei confronti del legislatore europeo, che limita l'efficacia del sindacato di legittimità costituzionale degli atti legislativi dell'Unione.

Quali che siano le motivazioni, quel che è certo è che l'approccio restrittivo della Corte di Giustizia con riguardo al tema del *locus standi*, confermato anche dalla sentenza in commento, limita fortemente la giustiziabilità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione in materia ambientale. Tale limitazione si ripercuote in maniera particolare sul settore climatico dove, ancor di più di quanto avvenga in generale in materia ambientale, è molto difficile instaurare un rapporto di diretta consequenzialità tra l'adozione di un atto a portata generale e il verificarsi di un pregiudizio individuale. Sicché, immaginare un'azione climatica che soddisfi il requisito del *direct and individual concern*, così come interpretato dalla giurisprudenza *Plaumann*, appare allo stato attuale un'operazione alquanto ardua.

6. – Occorre, in definitiva, abbandonare ogni speranza di una giustizia climatica europea?

2611

Non necessariamente: benché infatti vi siano indubbiamente importanti ostacoli che limitano l'accessibilità alla giustizia in materia climatica dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE, non tutto è perduto.

A legislazione vigente, e senza fare affidamento su un cambio di orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia (che non sembra all'ordine del giorno), la via maestra è rappresentata dalla questione pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*. Un'indicazione in questo senso è stata data dal Tribunale dell'UE nell'ordinanza *Carvalho* (v. punto 53), laddove ha osservato che l'attuazione della legislazione europea in materia climatica richiederà l'adozione di ulteriori atti legislativi e regolamentari da parte degli Stati membri, aventi ad oggetto, ad esempio, l'attribuzione di agevolazioni o la previsione di misure volte ad evitare il superamento dei limiti di emissione; atti che potranno quindi essere impugnati di fronte alle competenti giurisdizioni nazionali, le quali a loro volta potranno, se del caso, sottoporre una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia al fine di verificare la conformità degli obiettivi fissati a livello europeo con gli obblighi di riduzione delle emissioni gravanti sull'Unione e sugli Stati membri.

Un'altra via è quella prevista dall'art. 277 TFUE, che consente alle parti di invocare nell'ambito di un giudizio pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE l'illegittimità di un atto dell'Unione avente portata

generale, al fine di richiederne l'inapplicabilità, anche qualora sia scaduto il relativo termine di impugnazione. Va detto che tale rimedio non è pienamente efficace, in quanto da un lato non determina l'annullamento dell'atto ma soltanto la sua disapplicazione con efficacia *inter partes* e, dall'altro lato, presuppone pur sempre che vi sia una causa in corso di fronte alla Corte di Giustizia, che metta in causa la validità dell'atto medesimo; circostanza che, per le ragioni sopra indicate, è difficile che si verifichi. Tuttavia, va altresì osservato, da questo punto di vista, che la modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 in corso di discussione potrebbe ampliare le possibilità di ricorrere contro gli atti amministrativi adottati dalle istituzioni dell'Unione in materia ambientale, con conseguente aumento delle possibilità per i ricorrenti di invocare di fronte alla Corte, in via incidentale, la disapplicazione degli atti legislativi che ne sono il presupposto.

Infine, rimane aperta la via dell'azione di responsabilità extracontrattuale ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE. Nel caso *Carvalho*, come detto, tale azione era stata proposta dai ricorrenti in via accessoria rispetto all'azione di annullamento. Infatti, attraverso l'azione di responsabilità i ricorrenti non miravano ad ottenere un risarcimento del danno subito in conseguenza dell'adozione degli atti impugnati, bensì chiedevano alla Corte di ingiungere al Parlamento e al Consiglio di adottare degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 più ambiziosi e comunque almeno pari al 50-60% rispetto ai livelli del 1990.

Per questo motivo, sia il Tribunale (v. punti 66-71) sia la Corte di Giustizia (punti 101-107) hanno dichiarato inammissibile anche tale parte dell'azione, nella misura in cui era volta a ottenere il medesimo risultato che i ricorrenti perseguivano attraverso l'azione di annullamento, ovvero la revisione degli atti impugnati.

Questo passaggio della sentenza in commento lascia dunque intendere che, se i ricorrenti avessero agito effettivamente per ottenere il risarcimento del danno, l'azione di responsabilità non sarebbe stata necessariamente inammissibile. Se questo è vero, si potrebbe immaginare in futuro la proposizione di un'azione di responsabilità extracontrattuale contro le istituzioni dell'UE volta ad ottenere, in via principale, il risarcimento del danno derivante dalle omissioni delle istituzioni UE nella lotta ai cambiamenti climatici (anche a titolo simbolico, come avvenuto nel caso "*Affaire du siècle*", dove i ricorrenti hanno chiesto e ottenuto la condanna dello Stato francese al pagamento di un euro per ricorrente) e, in via incidentale, l'accertamento dell'illegittimità degli atti adottati dall'Unione per fare fronte ai cambiamenti climatici ai sensi dell'art. 277 TFUE.

In conclusione, alla luce di quanto precede si può osservare che, per quanto l'esito del caso *Carvalho* possa sicuramente avere frenato l'entusiasmo dei promotori di *climate litigations* dinanzi alla Corte di Giustizia, non è detto che la sentenza in commento abbia posto la parola fine alla giustizia climatica in ambito UE. È anzi probabile che la Corte di Giustizia abbia solo rimandato

l'appuntamento con una questione che, prima o poi, per una strada o per l'altra, richiederà anche ai giudici europei di prendere posizione.

Francesco Gallarati
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
francesco.gallarati@edu.unige.it

