



La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico

Angela Maria Romito*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Sulla tutela giurisdizionale multilivello (cenni). – 3. Sulla coerenza del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea. – 4. Sulla *ratio* dei limiti del *locus standi* dei privati nel ricorso di legittimità. – 5. Sull'ampliamento dell'accesso alla giustizia a favore delle ONG per tramite del regolamento 1767/2021. – 6. Sulla (recentissima) giurisprudenza di Strasburgo. – 7. Riflessioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive*

Il tema della effettività dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE con specifico riferimento al contenzioso climatico non è nuovo ed è stato diffusamente scandagliato dalla dottrina italiana e straniera secondo diverse prospettive¹; si tratta, tuttavia, di un argomento sempre

* Professoressa Associata di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

¹ Impossibile dar conto della sterminata bibliografia. Limitatamente ai più recenti studi utili per inquadrare il tema da diverse angolazioni interessanti spunti si

attuale attesi la maggiore sensibilità dei cittadini (soprattutto, ma non solo, dei più giovani²), il crescente dinamismo delle associazioni ambientaliste³ e l’aumento esponenziale dei ricorsi presentati dinanzi alle Corti nazionali e internazionali (e anche dell’Unione europea)⁴ tesi a chiedere un impegno più stringente da parte dei governi nell’attuazione delle misure volte a contrastare gli effetti negativi del surriscaldamento globale⁵. Rafforzato interesse scaturisce, altresì, dal

rinvengono tra tanti da T. JAFRY (ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2019; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2021; W. KALH, M. P. WELLER (eds.), *Climate Change Litigation – A Handbook*, Munich, 2021; F. SINDICO, M. M. MBENGUE (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Berlin, 2021; L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Milano, 2022; S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate. Atti del Convegno SIRD*, Milano, 2022; A. TANZI, L. CHIUSI, G. FARNELLI, A. MENSI (a cura di), *Sostenibilità ambientale e sociale nel commercio internazionale. Tendenze e prospettive fra politica e diritto*, Bologna, 2022.

² Basti aver a mente la massiccia partecipazione ai c.d. *Friday for future* o gli eventi organizzati annualmente il 22 aprile per celebrare la Giornata Mondiale della Terra.

³ Si veda ad esempio www.climateemergencydeclaration.org/contact/.

⁴ Per una ricognizione sistematica circa la moltiplicazione dei casi a livello globale si rinvia a *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review* reperibile sul sito www.unep.org; secondo i cui dati le cause climatiche sono impennate dal 2017 al 2023 dai 884 casi a 2.180.

⁵ Il fenomeno noto anche come strategia sulla “giustizia climatica” (*human rights and climate change litigation*) ha portato ad una vera e propria concertazione a livello mondiale di azioni giudiziarie di vario titolo: azioni risarcitorie dei cittadini nei confronti dello Stato e azioni civili esercitate dallo Stato nei confronti delle grandi industrie che emettono gas a effetto serra ed anche azioni di annullamento direttamente esercitate dai cittadini nei confronti degli atti legislativi nei sistemi costituzionali che lo consentono. Lo stato dell’arte in continuo aggiornamento è monitorato dal data base climatecasechart.com/. A mero titolo ricognitivo limitatamente al contenzioso instaurato nei Paesi europei si fa riferimento oltre che alla celeberrima pronuncia della Corte Suprema dei Paesi Bassi (*Hoge Raad*), sent. 20 dicembre 2019, n. 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, anche al provvedimento del Tribunal administratif de Paris, sent. 3 febbraio 2021, n.1904967/201, *Affaire du siècle*; della Corte costituzionale tedesca, ord. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, *Klimaschutz*; del Tribunale di prima istanza di Bruxelles, sent. 17 giugno 2021, n. 2015/4585/A, *WZV Klimaatzaak v The Belgian State*; della High Court irlandese, sent. 19 settembre 2019, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*; della Court of Appeal of United Kingdom, Civil Division, 25 gennaio 2019, *Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*; della Suprema Corte di Norvegia, sent. 22 dicembre 2020, HR-2020-2472-P, (case no. 20-051052SIV-HRET), *GreenPeace Nordic Association and Natureand Youth v. Ministry of Petroleum and Energy*. In Italia è già stato annunciato che sarà

fatto che la tutela ambientale, intesa in senso lato, costituisce una priorità nell'agenda politica dell'Unione europea, la quale, come noto, attraverso le azioni indicate nel *Green Deal* europeo ambisce a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁶. Non da ultimo, ulteriore elemento di rinnovata attenzione al tema proviene dalle tre coeve e recentissime sentenze rese dalla Corte di Strasburgo, cui si dovrà pur far cenno⁷.

Ai fini della presente indagine la essenziale ricostruzione dello stato dell'arte con riferimento specifico alla esperibilità dei ricorsi avverso i provvedimenti adottati dalle istituzioni europee nella materia *de quo* è intesa quale lo spunto per svolgere riflessioni più ampie circa il complessivo equilibrio dei rimedi giurisdizionali apprestati dal sistema giuridico dell'Unione europea e dunque, di rimando, circa l'effettività stessa dell'ordinamento considerato.

Giova precisare, senza poterci dilungare oltre, che il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali a garanzia dei privati e quello

presentato ricorso in appello nel c.d. caso "Giudizio Universale", dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione dal tribunale di Roma lo scorso 6 marzo. Per una sintetica analisi del fenomeno in Europa v. K. POUIKLI, *Editorial: a Short History of the Climate Change Litigation Boom across Europe*, in *ERA Forum*, 15 February 2022, p. 569 ss.; *amplius*, si rinvia a M. BURGER, J. M. GUNDLACH, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, Nairobi, 2017; J. SETZER, M. BANGALORE, *Regulating Climate Change in the Courts*, in A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, M. NACHMANY (eds.), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017, p. 177 ss.; S. BALDIN, *Towards the Judicial Recognition of the Right to Live in a Stable Climate System in the European Legal Space?*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 1424; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 3, 2021, p. 612.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640final, p. 24.

⁷ Corte EDU 9 aprile 2024, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al./Svizzera*; 9 aprile 2024, ric. n. 39371/20, *Duarte Agostinho e al./Portogallo*; 9 aprile 2024, ric. n. 7189/21, *Carême/Francia* (mentre altri sette casi sono stati rinviati); attesa la delicatezza del tema e la improrogabilità di una decisione in materia, la Corte ha celebrato il 29 marzo 2023 le prime due udienze di discussione avanti alla Grande Camera (i casi *KlimaSeniorinnen* e *Carême*) e calendarizzato la discussione del caso *Duarte Agostinho* al 27 settembre 2023. Per una esaustiva ricognizione precedente alle pronunce v. tra tanti M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *OIDU*, n. 3, 2020, p. 506 ss.; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *federalismi.it*, n. 8, 2023, p. 272 ss.

dell'effettività di un dato ordinamento giuridico astrattamente considerato, sono due elementi fondanti e funzionalmente interdipendenti di cui il primo rappresenta il nucleo essenziale del secondo e ne costituisce il più pregnante parametro di valutazione⁸.

Necessità di sintesi inducono, altresì, a dover tralasciare in questa sede l'approfondimento di temi ampi ed importanti quali gli effetti concreti del riparto di competenza tra gli Stati membri e l'Unione in materia ambientale, i limiti della cooperazione internazionale, la rilevanza degli interessi delle generazioni future⁹; né si può dar conto dei problemi scaturenti dalla mancata armonizzazione a livello europeo delle condizioni di accesso alla giustizia dinnanzi ai giudici nazionali nell'ambito delle azioni legali intentate per la impugnazione dei provvedimenti emanati dalle autorità interne in applicazione di un atto normativo europeo¹⁰. In questa sede, dunque, ci si limiterà a tratteggiare

⁸ Sulla correlazione indissolubile fra il riconoscimento sostanziale di un diritto o di un interesse giuridicamente protetti, e le possibilità di una loro piena tutela attraverso un'adeguata gamma di mezzi giurisdizionali, ancora attuali sono le considerazioni di P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Milano, 1953, *passim*; v. anche R. ORIANI, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Napoli, 2008, p. 11; N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, 2009, p. 8. Nell'ordinamento dell'Unione europea tra la dottrina più autorevole si segnalano: G. TESAURO, *The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and National Courts*, in *YEL*, vol. 13, n. 1, 1993, p. 1 ss.; F. JACOBS, *Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union, Now and in the Future*, in *DUE*, n. 2, 2002, p. 203 ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006, pp. 291-293 e p. 418 ss.; A. TIZZANO, S. FORTUNATO, *La tutela dei diritti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, vol. II, Milano, 2006, p. 1739 ss.; S. M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009; V. CAPUANO, *Il principio di effettività nelle conclusioni dell'Avvocato generale Tesaurò*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, p. 857 ss. Per una analisi più dettagliata della evoluzione giurisprudenziale sia consentito il rinvio ad A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, spec. p. 29 ss., e più recentemente M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par.1, TUE*, in *DUE*, n. 2, 2019, p. 245 ss.

⁹ Per una ampia e critica disamina del contenzioso climatico fondato sul concetto di equità intergenerazionale, per tutti si rinvia a M. GERVASI, *Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale dell'Unione europea*, Napoli, 2002, p. 397 ss.

¹⁰ Su tali temi, anche per più ampi riferimenti bibliografici, si rinvia a L. DI ANSELMO, *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale: quale spazio per la tutela giurisdizionale effettiva?*, in *I Post di AISDUE*, n. 19, 2023, p.

i dati salienti utili per la riflessione circa la centralità della tutela giurisdizionale nel modello europeo.

2. Sulla tutela giurisdizionale multilivello (cenni)

Al fine di meglio cogliere la complessità del tema e la struttura multilivello della tutela apprestata, senza poter esplorare i diversi interessanti profili che ne discendono, occorre ricordare che la tutela dell'ambiente, in generale, e la lotta al cambiamento climatico, in particolare, hanno fondamento giuridico in una pluralità di fonti non solo nazionali¹¹, ma anche internazionali ed europee¹².

Non sorprende, dunque, la molteplicità dei procedimenti instaurati dinanzi alle diverse giurisdizioni (nazionali, comunitarie ed internazionali) tutti accomunati dalla finalità di stimolare un'azione legislativa più incisiva, e quindi più idonea, per proteggere adeguatamente l'ambiente ed i diritti umani dei cittadini colpiti dai fenomeni climatici sempre più estremi¹³.

Tralasciando il pur articolato sistema normativo dell'ordinamento italiano, in estrema sintesi si ricorda che gli obblighi giuridici a livello internazionale scaturiscono dalla Convenzione quadro delle Nazioni

433 ss.; ed anche, dello stesso autore, *Recenti sviluppi sulla legittimità ad agire delle associazioni nei ricorsi interni in materia ambientale*, in *OIDU*, n. 5, 2022, p. 1359 ss.

¹¹ Sui profili di rilievo costituzionale si rinvia a M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2021, p. 51 ss., spec. 55; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, p.157 ss.

¹² Per una chiara ed ordinata panoramica sull'assetto delle fonti internazionali, europee e nazionali v. per tutti G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *OIDU*, n. 3, 2023, p. 567 ss.

¹³ In argomento v. S. BOGOJEVIĆ, *EU Climate Change Litigation: All Quiet on the Luxembourgian Front?*, in G. VAN CALSTER, W. VANDENBERGHE, L. REINS (eds.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham, 2016, p. 543 ss.

Unite sui cambiamenti climatici¹⁴, nonché dal Protocollo di Kyoto¹⁵, dall'Accordo di Parigi¹⁶, dalla Convenzione Aarhus¹⁷, accordi, questi ultimi, di cui anche l'UE, insieme agli Stati membri, è parte¹⁸. Di conseguenza, nel limitato ambito geografico europeo, le misure contro il cambiamento climatico messe in atto dai 27 Paesi si inseriscono in un quadro politico - legislativo le cui precise linee di azione sono stabilite

¹⁴ La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC), aperta alle ratifiche il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, ha rappresentato la prima risposta globale alla sfida dei cambiamenti climatici; con essa gli Stati contraenti si sono vincolati a negoziare impegni di progressiva riduzione delle emissioni di gas serra.

¹⁵ Con il Protocollo di Kyoto, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005, gli Stati industrializzati si sono obbligati entro il 2020 a raggiungere obiettivi alla progressiva e significativa riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra rispetto al 1990.

¹⁶ Con l'Accordo di Parigi, firmato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, gli Stati maggiormente industrializzati hanno rinnovato i loro impegni per limitare l'aumento della temperatura terrestre - pur senza alcun vincolo di risultato - obbligandosi unilateralmente a ridurre le emissioni di gas nocivi per l'atmosfera in percentuali diverse. Ciascun contraente, dunque, è tenuto solamente ad adottare le misure nazionali volte al raggiungimento degli obiettivi fissati dal proprio contributo alla mitigazione del cambiamento climatico.

¹⁷ La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta ad Aarhus il 25 giugno 1998, riconosce a pieno titolo una maggiore partecipazione pubblica ai temi legati al cambiamento climatico. Essa è stata ratificata dall'Italia con l. n. 108/2001: spunti critici sul non perfetto recepimento della Convenzione di Aarhus da parte del nostro Paese sono in C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in *OIDU*, n. 3, 2023, p. 597 ss., spec. p. 603.

¹⁸ Rispettivamente l'accordo di Kyoto è stato ratificato dalla Comunità europea con decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002; l'Accordo di Parigi è stato ratificato con la decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, e la Convenzione di Aarhus con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005. Per completezza si rammenta che il perimetro normativo disegnato dalle norme primarie è dato dall'art. 3, par. 3, TUE, che menziona espressamente l'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente tra gli obiettivi dell'Unione; dall'art. 11 TFUE, che pone lo sviluppo sostenibile quale parametro delle politiche e delle azioni dell'UE (e negli stessi termini anche l'art. 37 CDFUE) e dagli articoli del Titolo XX, parte III, TFUE (artt. 191-193), i quali individuano in modo specifico gli obiettivi di conservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere misure a livello internazionale per affrontare problemi ambientali regionali o mondiali.

a livello sovranazionale e da ultimo racchiuse nella strategia a lungo termine del *Green Deal* europeo¹⁹.

Atteso il ruolo fondamentale assunto dall'Unione europea nella definizione delle politiche climatiche dei territori dei Paesi membri, le associazioni ambientaliste, mosse dal preciso intento di intervenire in modo incisivo per la salvaguardia del pianeta, sempre più frequentemente, hanno adito anche le istanze giudiziarie di Lussemburgo.

In vero le rivendicazioni giudiziali fino ad oggi promosse dalle ONG, tese al risarcimento dei danni cagionati dall'illeceità del comportamento addebitato alle istituzioni europee nell'esercizio della funzione legislativa e all'annullamento degli atti da queste emanati per raggiungere gli obiettivi di contenimento delle emissioni assunti dagli Stati membri sulla base dell'Accordo di Parigi²⁰, hanno avuto risultati scoraggianti per via del mancato soddisfacimento da parte dei ricorrenti del requisito relativo alla presenza di un atto che li interessasse direttamente e individualmente²¹.

Nel settore del c.d. *climate change*, infatti, il dato di fatto rilevante, aspramente criticato in dottrina²², è la persistente impermeabilità del

¹⁹ Il diritto sovranazionale fisserebbe quindi una “cornice valoriale” mentre l'*an* ed il *quomodo* della tutela offerta all'interesse ambientale sarebbero lo specchio del grado di tutela predisposto dai sistemi processuali nazionali per rispondere efficacemente alle istanze di giustizia. Così C. FELIZIANI, *op. cit.*, p. 597.

²⁰ Oggetto di censura è l'ambito di discrezionalità della 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 *target* di riduzione di emissioni assegnate a specifici Stati membri.

²¹ I soggetti ricorrenti sono tenuti a dimostrare l'esistenza del nesso di causalità tra la condotta positiva o omissiva imposta agli Stati in materia di misure volte al contrasto del cambiamento climatico e la violazione dei diritti umani che ne è derivata a loro danno a causa di un atto normativo di fonte europea; per ottenere un'eventuale pronuncia di illegittimità della norma di diritto derivato risulterà decisivo dimostrare di essere individualmente e direttamente interessati dall'atto contestato.

²² Numerose sono le voci critiche. Tra gli studi più recenti di dottrina italiana, si segnalano: M. PAGANO, *Overcoming Plaumann in EU Environmental Litigation: an Analysis of NGOs Legal Arguments in Actions for Annulment*, in *Diritto e processo*, 2019, p. 311 ss.; F. GALLARATI, *Caso Carvalho: la Corte di Giustizia rimanda l'appuntamento con la giustizia climatica*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, p. 2603 ss.; F. VONA, *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*, in *OIDU*, n. 2, 2021, p. 484 ss.; M. MESSINA, *Il locus*

sistema giurisdizionale dell'Unione ad ampliare le maglie della ricevibilità dei ricorsi diretti di validità proposti dalle ONG. Il fulcro del dibattito ruota intorno al fatto che la legittimazione ad agire *ex art.* 263, comma 4, TFUE mal si concilia con il carattere diffuso dell'interesse ambientale: è fuor di dubbio che le associazioni ambientaliste siano espressione dell'interesse pubblico e collettivo e che svolgano un ruolo decisivo nella difesa del clima (in sé ontologicamente patrimonio comune)²³; di contro, scontano sul piano processuale la peculiarità data dal carattere diffuso degli interessi in rilievo²⁴.

Di qui la difficoltà nel ricondurre tali soggetti nel perimetro di operatività dell'art. 263, comma 4, TFUE, nella parte in cui, come noto, ammette il ricorso di legittimità per i ricorrenti non privilegiati contro gli atti di cui non siano destinatari che però li riguardino direttamente²⁵

standi delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'UE dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula "Plaumann"?, in RGA, n. 1, 2022, p. 121 ss.; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in EJ, n. 1, 2023, p. 149 ss.; L. DI ANSELMO, *L'accesso dei privati alla giustizia nei ricorsi interni in materia ambientale*, cit. Il dibattito ha interessato ampiamente anche la dottrina straniera; tra tanti si rinvia a L. KRÄMER, *Climate Change, Human Rights and Access to Justice*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 16, n. 1, 2019, p. 21 ss.; L. KRÄMER, *The Environment before the European Court of Justice*, in C. VOIGT (ed.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*, Cambridge, 2019, p. 25 ss.; I. HADJIYIANNI, *Judicial Protection and the Environment in the EU Legal Order: Missing Pieces for Complete Puzzle of Legal Remedies*, in CMLR, vol. 58, n. 3, 2021, p. 777 ss.

²³ La Commissione europea nella comunicazione *Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*, del 14 ottobre 2020, COM (2020) 643final, le ha definite in modo calzante «custodi dello spazio democratico».

²⁴ La situazione è stata resa in modo plastico nelle conclusioni dell'Avv. gen. Sharpston, del 12 ottobre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, par. 77, la quale ebbe a osservare che: «Non possono comparire in giudizio né l'acqua né i pesci che vi nuotano. Analogamente, gli alberi non sono legittimati ad agire».

²⁵ Secondo una giurisprudenza costante tale condizione richiede, in primo luogo, che il provvedimento contestato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, che non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione; v. *ex multis*, Corte giust. 5 maggio 1998, C-386/96 P, *Dreyfus/Commissione*, punto 43; 29 giugno 2004, C-486/01 P, *Front national/Parlamento*, punto 34; 10 settembre 2009, C-445/07 P e C-455/07 P, *Commissione/Ente per le Ville vesuviane* (punto 45).

ed individualmente²⁶ (c.d. atti provvedimenti)²⁷. Difficile risulta per loro, dunque, dimostrare di avere un interesse qualificato e differenziato che li assimili ai destinatari dell'atto che si presume sia lesivo dei loro interessi (il c.d. *direct and individual concern*).

3. Sulla coerenza del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea

Va ricordato che, anche in passato, ogni tentativo di ampliare le maglie dei ricorsi di annullamento volto a consentire l'impugnazione diretta degli atti legislativi di portata generale dell'Unione da parte delle persone fisiche e giuridiche²⁸ è stato in modo puntuale e categorico respinto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla scorta dell'indiscutibile assunto secondo cui il sistema di controllo giurisdizionale dell'UE – mantenuto dalle origini fino ad oggi invariato nei suoi termini essenziali – è un sistema in sé completo, costruito in termini di unitarietà e complementarità²⁹. A norma dell'art. 19 TUE, infatti, esso si articola su due livelli distinti ma funzionalmente collegati: quello dei giudici dell'Unione europea e quello dei giudici nazionali. Orbene, poiché nell'ambito di tale complessa architettura

²⁶ Secondo la nota c.d. formula *Plaumann*, «[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», Corte giust. 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann/Commissione*.

²⁷ Per completezza, per quanto noto, si rammenta che oggetto del ricorso ex art. 263, co. 4, TFUE, sono anche gli atti di cui i soggetti privati sono destinatari e atti regolamentari che li riguardino direttamente e che non necessitino di misure di esecuzione. *Ex multis*, nella dottrina italiana si rinvia a R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of Individuals to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, para 4, TFEU*, in *RIDPC*, n. 5, 2014, p. 923 ss.; C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, cit., p. 1245 ss.; spec. sugli atti regolamentari v. G. VITALE, *La nozione di "atto regolamentare" nella sentenza Montessori: legittimazione attiva dei singoli e gerarchia delle fonti*, in *Osservatorio europeo DUE*, 22 luglio 2019.

²⁸ Tentativi già infruttuosamente esperiti, prima ancora che la riforma di Lisbona modificasse l'ultima parte dell'art. 263, co. 4, TFUE, nelle conclusioni dell'Avv. gen. Jacobs, del 21 marzo 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, e dal Tribunale 3 maggio 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré*.

²⁹ Corte giust. 23 aprile 1986, C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts"*, punto 23; v. *Unión de Pequeños Agricultores*, sopra citata, punto 40.

giuridica non è precluso ai ricorrenti non privilegiati di far valere l’invalidità di un atto di portata generale anche attraverso il ricorso in via incidentale (*ex art. 277 TFUE*), oppure avvalendosi del rinvio pregiudiziale di validità (*ex art. 267 TFUE*), secondo la Corte di giustizia non vi sarebbe alcuna lesione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva³⁰.

Il contezioso in tema di cambiamenti climatici non fa eccezione: la costante giurisprudenza di Lussemburgo³¹, senza neppur entrare nel merito dei diritti invocati dai ricorrenti³², difende coerentemente la costruzione giuridica disegnata dal Trattato di Lisbona, sostenendo che una interpretazione delle condizioni previste nell’art. 263, comma 4, TFUE che si discostasse dalla c.d. “formula *Plaumann*”, non solo

³⁰ Come puntualizzato da Corte giust. 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit*, punto 98 «[l]a lettura congiunta dell’articolo 263, quarto comma, TFUE e dell’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE permette di concludere che le possibilità del singolo di ottenere tutela giurisdizionale contro gli atti giuridici dell’Unione di portata generale non devono necessariamente sempre consistere nella facoltà di adire direttamente i giudici dell’Unione».

³¹ Corte giust. ord. 14 gennaio 2021, C-297/20, *Peter Sabo*, pronunciata nell’appello proposto avverso Tribunale 6 maggio 2020, T-141/19; 25 marzo 2021, C-565/19, *Armando Carvalho e a./Parlamento e Consiglio*, pronunciata nell’appello proposto avverso Tribunale 8 maggio 2019, T-330/18. Per note e commenti sul caso Carvalho si rinvia *ex multis* a M. E. HARRIS, *Carvalho and Others v. Parliament and Council: Climate Justice and Individual Concern*, in *DUDI*, n. 1, 2020, p. 175 ss.; G. WINTER, *Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 9, n. 1, 2020, p. 137 ss.; M. MONTINI, *La giustizia climatica nell’Unione Europea: Il caso Carvalho e le prospettive future*, in *OIDU*, n. 3, 2023, p. 654 ss.

³² Per maggiore chiarezza è utile qui ricordare che nel caso *People’s Climate* 37 cittadini europei operanti nel settore agricolo e dell’allevamento chiedevano al Tribunale dell’UE di annullare alcune disposizioni contenute in tre distinti atti legislativi costituenti il “pacchetto clima” del 2018 affermando che il *target* di riduzione delle emissioni di gas serra ivi prescritto (del 40% entro il 2030) non fosse sufficientemente ambizioso ed in virtù di tale inadeguatezza fosse lesivo dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta (diritto alla vita, diritto alla salute, diritto al lavoro e diritto di proprietà). Essi chiedevano, inoltre, il risarcimento in natura del danno subito, sottoforma di ingiunzione di annullamento e di modifica degli atti legislativi. Il ricorso, come noto, è stato dichiarato in primo grado irricevibile per carenza di legittimazione ad agire e l’ordinanza impugnata è stata confermata anche dalla Corte: entrambe le giurisdizioni hanno escluso che vi fosse una vulnerabilità individuale climatica scaturente da un atto a portata generale di natura non regolamentare. Analoghe considerazioni sono state espresse nell’ordinanza resa nel caso *Peter Sabo*, avverso una domanda diretta a ottenere l’annullamento parziale della direttiva sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili nella parte in cui include la biomassa forestale tra le fonti di energia rinnovabile.

snaturerebbe la funzione stessa del ricorso per annullamento, ma soprattutto altererebbe il sistema di garanzie nel suo complesso, riverberando in modo irreversibile i suoi effetti sull'intero sistema giuridico. In altri termini, secondo la Corte di Lussemburgo la modifica per via giurisprudenziale dei requisiti indicati dalla norma *de qua*, così come interpretata dal lontano 1963, si profilerebbe quale riforma dell'assetto complessivo della struttura giurisdizionale dell'UE, sostanziandosi, così, in una vera e propria revisione dell'ordinamento che, invece, deve compiersi necessariamente solo tramite la procedura prescritta dall'art. 48 TUE.

Né il richiamo agli articoli 37 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)³³, o agli accordi internazionali conclusi in materia dall'UE³⁴, valgono per modificare il criterio dell'incidenza diretta.

4. *Sulla ratio dei limiti del locus standi dei privati nel ricorso di legittimità*

Le numerose critiche mosse alla Corte, tacciata di essere ancorata ad elementi formalistici, a criteri interpretativi definiti da una giurisprudenza obsoleta, al timore mal celato di essere oberata da *actiones populares*, ad un atteggiamento di perdurante deferenza verso il legislatore europeo, ad una architettura complessiva che la spingerebbe a voler agire quasi fosse un giudice costituzionale degradando il Tribunale ad una dimensione amministrativa, a noi pare

³³ Rubricati rispettivamente «tutela dell'ambiente» e «diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale»: nel primo è contemplata, in via programmatica, la protezione dell'ambiente quale obiettivo politico dell'UE, senza che sia sancito alcun diritto individuale a presentare ricorsi dinanzi ai giudici di Lussemburgo; non rientra, invece, nell'oggetto del secondo, la modifica del sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, né in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione. Cfr. *ex multis* Corte giust. 25 febbraio 2021, C-689/19 P, *Vodafone Ziggo Group*, punto 137, e la giurisprudenza *ivi* richiamata.

³⁴ Così Tribunale ord. 28 settembre 2016, T-600/15, *PAN* e Corte giust. 3 dicembre 2020, C-352/19 P, *Région de Bruxelles capitale/Commissione*. Per riflessioni di sistema si rinvia per tutti a R. MASTROIANNI, *L'effettività della tutela giurisdizionale alla prova della Carta dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Liber amicorum di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 586 ss., spec. p. 596 ss.

possano essere superate considerando che la soluzione raggiunta a livello comunitario a partire dal 2009 rispecchia quella di fatto condivisa nella maggior parte degli Stati membri (tra cui anche quello italiano) laddove non è possibile per il singolo impugnare la legge ordinaria (atto di portata generale assimilabile ai regolamenti) in modo diretto dinanzi al tribunale amministrativo per richiederne l’annullamento, dovendosi, invece, impugnare l’atto amministrativo di esecuzione della legge.

In altri termini, la formulazione dell’art. 263, co. 4, TFUE – che ammette il ricorso di legittimità per i ricorrenti non privilegiati, contro atti di cui sono destinatari, contro atti che (pur non essendo a loro indirizzati) li riguardino direttamente ed individualmente (c.d. atti provvedimenti) e contro atti regolamentari che li riguardino direttamente e che non necessitino di misure di esecuzione – è il risultato del confronto tra le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri e, pertanto, rispecchierebbe l’impostazione tradizionale e prevalentemente condivisa da questi che intende il processo amministrativo quale strumento volto alla garanzia di situazioni giuridiche soggettive e che, dunque, ricollega l’accesso al giudice alla esistenza di norme che “qualificano” tale interesse e lo “differenziano”. Di conseguenza nel processo amministrativo della maggior parte degli Stati membri, il rapporto dedotto in giudizio, ai fini dell’impugnazione dell’atto, investe la relazione formale tra atto impugnato ed il suo destinatario.

Se, dunque, un siffatto equilibrio non è tacciato di violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale a livello statale, parimenti, a nostro avviso, non può esserlo a livello dell’Unione europea³⁵.

Pertanto, la granitica giurisprudenza sul *climate change*, piuttosto che essere sintomo di “chiusura” o di scarsa sensibilità rispetto ad un tema così urgente, è, a nostro avviso, indice del fatto che non vi sia mai stata incertezza sulla soluzione legislativa adottata e che il Collegio di

³⁵ Cfr. conclusioni dell’Avv. gen. Kokott, del 17 gennaio 2013, C-583/11 P, *Inuit*, punto 38. V. anche A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *DUE*, n. 1, 1996, p. 57 ss., il quale, già in tempi lontani, nell’auspicare una maggiore chiarezza circa l’ordine gerarchico delle fonti indicate nell’art. 288 TFUE, giustificava una più ridotta o eventuale indiretta tutela contro le “leggi”.

Lussemburgo, per tramite di una giurisprudenza assolutamente costante, non abbia fatto altro che rendere più esplicita una precisa e ben ponderata situazione cristallizzata nelle norme di rango primario³⁶.

5. Sull'ampliamento dell'accesso alla giustizia a favore delle ONG per tramite del regolamento 1767/2021

Invero, sebbene la Corte di giustizia tenda ad equiparare il procedimento di controllo di legittimità diretto a quello indiretto³⁷, è incontrovertibile che si tratti di un parallelismo imperfetto³⁸ e che i due rimedi processuali non siano pienamente fungibili per i ricorrenti³⁹.

³⁶ Circa le pregresse lacune del sistema della tutela giurisdizionale e la riforma del ricorso in annullamento operata dal Trattato di Lisbona sia consentito il rinvio a A. M. ROMITO, *op. cit.*, spec. p. 133 ss. e ai riferimenti bibliografici *ivi* indicati.

³⁷ Anzi talvolta sembra che la Corte abbia voluto valorizzare il ricorso *ex art.* 267 TFUE a scapito del ricorso di annullamento, con conseguente pressione sugli Stati membri della responsabilità di compensare l'accesso ristretto al Tribunale di Lussemburgo. V. sentenze della Corte giust. 8 marzo 2011, C-240/09, *Lesoochranarske zoskupenie*; 20 dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur*; 8 novembre 2022, C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*, in cui invocando l'art. 47 CDFUE è stato limitato il principio della autonomia procedurale. Commenti in B. IWANSKA, M. BARAN, *Access of an Environmental Organisation to Court in Light of the EU Standard Set by the Principle of Effective Legal (Judicial) Protection*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 28, n. 2, 2019, p. 47 ss.; G. CONTALDI, *L'accesso alla tutela in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 727 ss.; L. DI ANSELMO, *Recenti sviluppi sulla legittimità ad agire delle associazioni*, cit., p. 1359. Più in generale v. M. ELIANTONIO, *The Role of NGOs in Environmental Implementation Conflicts: "Stuck in the Middle" between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, vol. 40, n. 6, 2018, p. 753 ss., spec. p. 758.

³⁸ Per tutti si rinvia a B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 241 ss.

³⁹ Tale considerazione se vale a livello di sistema, perché il ricorso *ex art.* 267 TFUE, come noto, non è nella disponibilità diretta delle parti ma è sottoposto alla piena discrezionalità del giudice nazionale (salvo che si tratti di giudice di ultima istanza), risulta ancor più evidente in tema di *climate change* laddove la eterogeneità degli ordinamenti statali, salvaguardata dal rispetto del principio della autonomia processuale, comporta che la titolarità del diritto di azione in capo alle ONG non sia riconosciuta in egual modo negli Stati membri, con la ovvia conseguenza che, difettando la legittimazione ad agire in sede nazionale, è preclusa anche la possibilità di attivare il rinvio pregiudiziale. *Amplius* M. ELIANTONIO, CH. W. BACKES, C. H. VAN

È altresì vero che la inflessibilità interpretativa circa il *locus standi* dei privati nel ricorso diretto di legittimità abbia penalizzato le istanze di giustizia sostanziale facendo sì che la possibilità di adire con successo il Tribunale di Lussemburgo fosse inversamente proporzionale al numero dei soggetti potenzialmente lesi da un atto di portata generale ritenuto illegittimo.

Di qui la necessità di completare il sistema dei rimedi per tramite del regolamento 1767/2021⁴⁰ che, seppur tardivamente, introduce due significativi emendamenti al precedente regolamento 1367/2006⁴¹, regolamento, quest'ultimo, approvato dall'UE per ottemperare agli obblighi scaturenti dal terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, riferiti, *inter alia*, all'accesso alla giustizia in materia ambientale⁴². Le

RHEE, T. N. B. M. SPRONKEN, A. BERLEE (eds.), *Standing up for Your Right(s) in Europe: A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) Before the EU and Member States' Courts*, Bruxelles, 2013; F. SINDICO, M. M. MBENGUE, K. MCKENZIE, *Climate Change Litigation and the Individual: an Overview*, in F. SINDICO, M. M. MBENGUE, *op. cit.*, p. 1 ss.; L. SQUINTANI, S. KALISVAART, *Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases*, in *EP*, vol. 5, n. 2, 2020, p. 931 ss.; V. PETRALIA, *Il ruolo dei giudici nazionali nel sistema di controllo della validità degli atti dell'Unione europea: una questione di architettura costituzionale europea?*, in *EJ*, n. 3, 2021, p. 1; S. VILLANI, *op. cit.*, spec. v. la dottrina indicata in nota 95.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Per commenti v. I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 1; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Access to Environmental Justice and European Union Institutional Compliance With the Aarhus Convention: A Rather Longer and More Winding Road than Anticipated*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 31, n. 3, 2022, p. 175 ss.

⁴¹ Regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁴² La Convenzione si articola – come noto – in tre pilastri che corrispondono ad altrettanti diritti c.d. procedurali in capo ai singoli: l'accesso alle informazioni ambientali (artt. 4 e 5); la partecipazione ai procedimenti che insistono su interessi ambientali (artt. 6 - 8) e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (art. 9). Tali norme, secondo la consolidata giurisprudenza, devono considerarsi «parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione», così già con sentenza Corte giust. 10

novità, tese ad ampliare lo spettro di applicazione dell'art. 9, par. 3, della ridetta Convenzione⁴³, si riferiscono alla modifica della definizione di atto amministrativo (*ex art. 2, par. 1, lett. g*) sì da intendersi «qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto

gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, e successivamente anche *Lesoochránárske zoskupenie*, sopra citata; trattandosi di un accordo c.d. misto esse vincolano sia le istituzioni europee (*ex art. 216, par. 2, TFUE*), sia gli Stati membri quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In particolare l'art. 9, norma priva di effetti diretti (cfr. sentenza *Lesoochránárske zoskupenie*, sopra citata), è suddiviso in tre distinti paragrafi e prevede i mezzi di tutela che gli Stati contraenti devono introdurre nei rispettivi ordinamenti interni: per quanto concerne l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai procedimenti in materia ambientale, la Corte di giustizia ha riconosciuto il *locus standi* sia dei privati cittadini, sia alle associazioni che includono tra i propri scopi la salvaguardia dell'ambiente (cfr. Corte giust. 26 luglio 2017, C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia*; 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Trianel*); diversamente, criticità hanno investito l'art. 9, par. 3 (cfr. nota successiva).

⁴³ Le censure di inadeguatezza del sistema previgente sono state puntualmente indicate dal Comitato di Controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus (ACCC/C/2008/32 del 24 agosto 2011 e del 17 marzo 2017); il caso era stato sollevato dall'ONG *ClientEarth* la quale lamentava che la procedura di riesame descritta nella norma di diritto derivato dell'UE del 2006 fosse più restrittiva (e quindi non conforme a) di quella definita dall'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus. In argomento si rinvia *amplius* a A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, *passim*; A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011, *passim*; F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto processuale amministrativo*, n. 1, 2012, p. 101 ss.; M. HEDEMANN-ROBINSON, *EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? Part 1*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 23, n. 3, 2014, p. 102 ss.; F. ROLANDO, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, cit., p. 1219 ss.; G. C. LEONELLI, *A Threefold Blow to Environmental Public Interest Litigation: The Urgent Need to Reform the Aarhus Regulation*, in *ELR*, vol. 45, 2020, p. 324 ss.; M. WOLFEREN, M. ELIANTONIO, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-Compliance with the Aarhus Convention*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 148 ss.; C. FELIZIANI, *op. cit.*, spec. p. 599 ss.; M. MESSINA, *op. cit.*

ambientale»⁴⁴, e all’ampliamento del novero dei «membri del pubblico» legittimati alla richiesta di riesame amministrativo⁴⁵.

In estrema sintesi dal combinato disposto dei due regolamenti su indicati discende che le ONG (ma più estesamente anche tutti coloro che soddisfino i criteri dell’art. 11, par. 1 *bis*, del regolamento del 2021) possano presentare una richiesta volta al “riesame interno” di un atto amministrativo in materia di ambiente emanato dalle istituzioni o dagli organi dell’UE (o in caso di presunta omissione amministrativa all’istituzione che avrebbe dovuto adottarlo) teso alla sua eventuale modifica (o alla denuncia della sua omissione). Ove tale la richiesta non sia accolta, i ricorrenti potranno proporre ricorso dinanzi al Collegio di Lussemburgo (*ex art.* 12) per far dichiarare la nullità della decisione di diniego del riesame.

Il dato saliente è che, a seguito della novella del regolamento del 2006, il riesame amministrativo interno, propedeutico ad un eventuale ricorso alla Corte, è ammissibile per tutti gli atti non legislativi e anche quindi per quelli di portata generale – sia che comportino misure di esecuzione a livello statale o dell’UE (ad es. i regolamenti di esecuzione della Commissione), sia che non comportino misure di esecuzione (atti regolamentari *ex art.* 263, co. 4, TFUE) – ed anche per gli atti di *soft law* che possono avere “effetti giuridici esterni” nella sfera giuridica dei ricorrenti. Restano esclusi dal novero degli atti oggetto di riesame interno e di impugnazione dinanzi alla Corte gli atti legislativi.

Tale procedura integra, a tutti gli effetti, il sistema generale di controllo giurisdizionale dell’UE⁴⁶.

⁴⁴ Secondo l’art. 2, par. 1, lett. g, del reg. del 2006 doveva considerarsi «atto amministrativo» «qualsiasi provvedimento di portata individuale nell’ambito del diritto ambientale adottato da un’istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti».

⁴⁵ A norma degli artt. 10 e 11 del regolamento *de quo* risulta che ha il diritto di presentare una richiesta di riesame interno una qualsiasi ONG o altro membro del pubblico purché gli stessi dimostrino o l’esistenza di un pregiudizio dei propri diritti discendente dalla violazione del diritto ambientale dell’Unione (pregiudizio che, diversamente dal pubblico in generale, incide direttamente sulla sfera degli interessati) oppure che la richiesta è giustificata da «un interesse pubblico sufficiente» ed è sostenuta da almeno 4 000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno cinque Stati membri, con almeno 250 membri provenienti da ciascuno di tali Stati membri.

⁴⁶ Per una analisi più diffusa si rinvia a A. FAVI, *Riflessioni sull’effettività dell’accesso della società civile alla giustizia in materia ambientale dopo la riforma del*

6. Sulla (recentissima) giurisprudenza di Strasburgo

A fronte dell'assetto complessivo vigente nel sistema dell'Unione europea, nuovi orizzonti si aprono sul fronte internazionale. Per ragioni di completezza occorre accennare brevemente a quanto statuito dalla Corte di Strasburgo pochi giorni fa nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri/Svizzera*⁴⁷, giudizio deciso insieme ai ricorsi *Carême/Francia*⁴⁸ e *Duarte*⁴⁹ (c.d. "cause climatiche")⁵⁰.

regolamento di Aarhus, in AA.VV., *Quaderno AISDUE*, serie speciale, n. 2, Napoli, 2022, p. 606 ss., la quale valuta il riesame interno in termini positivi se inteso quale "rimedio autonomo"; diversamente giudica lo stesso in termini critici se considerato quale "rimedio combinato" con il ricorso *ex art. 263 TFUE* (cioè come un ampliamento dell'accesso al rimedio giudiziale per i privati, quale diretta conseguenza dell'ampliamento dell'accesso al rimedio di natura amministrativa), per via del sindacato limitato alla sola legittimità della decisione che rigetta la richiesta di riesame interno, escludendo anche l'esame nel merito dell'atto all'origine di tale domanda (cfr. Corte giust. 12 settembre 2019, C-82/17, *TestBioTech*): così spec. p. 623.

⁴⁷ Vedi *supra* nota 7. Nella fattispecie le ricorrenti (la *KlimaSeniorinnen Schweiz*, una associazione di cui fanno parte circa 1800 donne anziane, nonché individualmente quattro donne di età compresa tra i 78 e gli 89 anni) lamentavano la violazione del diritto alla vita e alla salute da parte dello Stato svizzero, ritenuto inadempiente nel ridurre le emissioni di CO₂ che causano l'innalzamento delle temperature. A causa dell'età avanzata esse denunciavano di essere esposte a maggiori rischi di morte ed a disturbi mentali ricollegabili alla solitudine causata da una limitata socialità. Per una dettagliata disamina del caso, si rinvia a A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2023, p. 237 ss.

⁴⁸ Il ricorso, fondato sulla violazione del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare, era stato proposto contro la Francia dal sindaco di Grande Synthe, una cittadina costiera soggetta a ripetute inondazioni per via dell'adozione di misure di mitigazione per il cambiamento climatico ritenute insufficienti.

⁴⁹ Il caso ha ricevuto grande attenzione mediatica: sei giovani portoghesi, alcuni dei quali anche minorenni, hanno presentato un ricorso contro 33 Stati (oltre gli Stati membri dell'UE anche contro Norvegia, Regno Unito, Russia, Svizzera, Turchia e Ucraina) lamentando la violazione degli articoli 2, 3, 8 e 14 CEDU letti alla luce dell'accordo di Parigi del 2015. Anche in questo caso i ricorrenti sostenevano che fossero stati violati i loro diritti fondamentali non avendo gli Stati adottato delle azioni efficaci per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas serra in linea con gli accordi di Parigi del 2015. V. *amplius* J. HARTMANN, M. WILLERS, *Protecting Rights in Climate Change Litigation before European Courts*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 1, 2022, p. 90 ss.

⁵⁰ Il primo commento edito il giorno stesso della pubblicazione della sentenza è di M. MILANOVIC, *A Quick Take on the European Court's Climate Change Judgments*, in *EJIL*, 9 April 2024.

Sebbene due dei tre ricorsi siano stati dichiarati inammissibili per vizi procedurali o dati oggettivi⁵¹, non c'è dubbio che si sia trattato di un importante e atteso momento di riflessione giuridica che segna una svolta nella giurisprudenza sul tema della responsabilità statale in materia climatica.

Nel ricorso proposto contro la Svizzera dall'associazione *Verein KlimaSeniorinnen*, l'unico che sia stato accolto, la Corte europea, attraverso una interpretazione evolutiva delle norme della Convenzione di Roma del 1950, ha per la prima volta riconosciuto il riscaldamento globale quale fenomeno lesivo dei diritti umani in ragione degli effetti dannosi che produce sulla qualità della vita degli individui⁵².

In particolare, superando il perimetro della discrezionalità politica e legislativa statale, il Collegio di Strasburgo ha riconosciuto la responsabilità della Confederazione elvetica per violazione degli artt. 6 e 8 CEDU e condannato la convenuta per non aver adottato misure positive sufficienti per mitigare gli effetti dannosi dei cambiamenti climatici.

Con riferimento ai profili più strettamente processualistici, occorre porre in evidenza che la Corte non ha riconosciuto il *locus standi* delle quattro cittadine svizzere che avevano presentato lo stesso ricorso a titolo personale, accertando che le stesse non soddisfacevano i criteri dello *status* di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione europea⁵³; ha, invece, riconosciuto la legittimazione ad agire dell'associazione "Anziane per il clima", in quanto soggetto agente per conto di quella pluralità di individui che potevano presumibilmente

⁵¹ Nello specifico i giudici di Strasburgo hanno dichiarato inammissibile il ricorso *Carême*, non essendo configurabile lo stato di vittima in capo al ricorrente ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione perché questi nelle more del procedimento si era trasferito a vivere in un altro Stato; nel caso *Duarte*, invece, il ricorso è stato respinto per non aver i ricorrenti previamente esaurito i ricorsi interni all'ordinamento portoghese.

⁵² V. parr. 423-457, spec. par. 450.

⁵³ Secondo la Corte EDU i singoli individui sono legittimati a ricorrere nei casi di mitigazione dei cambiamenti climatici solo se vi è "a) un'elevata intensità di esposizione del richiedente agli effetti negativi dei cambiamenti climatici; e b) una pressante necessità di garantire la protezione individuale del richiedente" (parr. 478-488). Nel caso di specie non è stato provato in modo ragionevole e sufficientemente fondato un danno personale o materiale subito dalle ricorrenti.

affermare di essere soggetti a minacce specifiche o effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla loro vita, salute, benessere e qualità⁵⁴.

Resta dunque confermato il consolidato orientamento della Corte internazionale secondo cui il ricorrente privato deve essere in grado di dimostrare o di essere stato “direttamente interessato” dalla misura contestata, adottata nei propri confronti, o di essere una vittima indiretta, o anche potenziale della asserita violazione delle norme della Convenzione⁵⁵.

Tuttavia, ed è questa la novità, pur evitando l’*actio popularis*, è stato riconosciuto il diritto ad agire delle ONG – sebbene i membri non soddisfino individualmente le condizioni dello *status* di vittime – qualora queste provino un legame con la giurisdizione nazionale, la finalità di difesa di diritti collettivi quali quelli indicati nel proprio statuto, la capacità di essere rappresentanti qualificati dei propri membri o di altre persone soggette a minacce specifiche o agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e di agire per loro per conto⁵⁶.

Ben consci della tensione politica sottesa al contenzioso in esame, la scelta di riconoscere alle associazioni la legittimazione ad agire anche

⁵⁴ V. par. 478 ss.

⁵⁵ Per una rapida analisi si rinvia alla Guida pratica alle condizioni di ricevibilità della Corte europea dei diritti dell’uomo e alla giurisprudenza *ivi* indicata, sebbene non aggiornata dopo il 2021: www.echr.coe.int/documents/d/echr/admissibility_guide_ita. Sulla nozione di vittima nella CEDU si rinvia a D. HARRIS, M. O’BOYLE, C. WARBIRCK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2018, p. 87 ss.; V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, p. 428 ss.; più di recente L. ACCONCIAMESSA, *La “vittima” ai sensi dell’art. 34 CEDU, tra flessibilità e rischi di imprevedibilità. Il contrasto tra le recenti decisioni M.A. e altri c. Francia e A.M. e altri c. Polonia*, in *SIDIBlog*, 5 ottobre 2023.

⁵⁶ Spec. par. 502. In tale contesto la legittimazione di un’associazione ad agire per conto dei membri o di altri individui colpiti all’interno della giurisdizione interessata non sarà soggetta al requisito separato di dimostrare che coloro per conto dei quali è stata intentata la causa avrebbero essi stessi soddisfatto i requisiti dello *status* di vittima per gli individui nel contesto del cambiamento climatico. Si chiarisce, altresì, che la Corte terrà conto di fattori quali lo scopo per cui l’associazione è stata costituita, il fatto che essa non abbia scopo di lucro, la natura e l’estensione delle sue attività nella giurisdizione interessata, la sua composizione e rappresentatività, i suoi principi e la trasparenza della sua *governance* e se, nel complesso, nelle particolari circostanze di un caso, la concessione di tale legittimazione sia nell’interesse della corretta amministrazione della giustizia.

quando (e forse, soprattutto perché) i loro singoli membri non l’avrebbero avuta, desta qualche perplessità⁵⁷.

La decisione, già definita storica, segna un precedente dirompente per le controversie sul clima a livello globale sia perché avrà un “effetto domino” sulle *climate actions* delle Alte Parti Contraenti del sistema convenzionale⁵⁸, sia perché riverbererà i suoi effetti nell’ordinamento dell’Unione incidendo sulla effettività della tutela giurisdizionale apprestata a favore dei singoli.

Pur trattandosi di ordinamenti giuridici distinti, afferenti a due diversi circuiti giurisdizionali, è innegabile che non si tratti di mondi paralleli, reciprocamente indifferenti, tanto che già da tempo le due Corti intrattengono un “dialogo a distanza” fatto di riferimenti comparativi, di scambio di argomenti e *standard* di giudizio⁵⁹.

Senza discostarci troppo dal nostro tema di indagine, per i nostri fini basti considerare che su un piano più astratto, dovendo il principio comunitario della tutela giurisdizionale effettiva misurarsi con gli *standard* di Strasburgo, si profilano problemi di rapporti tra

⁵⁷ Interessanti spunti di riflessione rinvencono da M. MAGRI, *Il 2021 è stato l’anno della giustizia climatica?* in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, p. 1, laddove, tra gli altri, si sollevano dubbi circa il valore pressoché assoluto attribuito alle evidenze scientifiche non controverse addotte nel processo, tali da costituire “il contenuto” di un diritto umano fondamentale, con la estrema conseguenza di fare della comunità scientifica un “legislatore parallelo” (*contra* M. F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, p. 332). Rilievi critici riguardano anche l’incondizionato riconoscimento di rappresentatività sociale attribuita alle ONG nella giurisprudenza climatica: nel momento in cui tale rappresentatività è ottenuta grazie alla esclusione dell’azione diretta dei rappresentati, esse detengono anche un “potere” per il solo fatto di trovarsi a decidere, in perfetta autonomia, se, quando, chi, conviene citare il giudizio, quali soglie di riduzione delle emissioni individuare, quali interessi concretamente filtrare ai fini del processo contro i presunti responsabili del riscaldamento globale, tutte decisioni, queste, che i singoli non potranno mai assumere individualmente.

⁵⁸ M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e “conseguenzialismo”*, in *Iacostituzione.info*, 8 aprile 2021, osserva che per andare oltre il valore simbolico delle pronunce della Corte EDU, sarà necessario riutilizzare quella giurisprudenza convenzionale in sede domestica dei singoli Stati, dove provare a invocare l’interpretazione “climaticamente orientata” del parametro CEDU nel quadro di specifiche responsabilità civili o pubbliche di diritto interno.

⁵⁹ In tema si rinvia a M. CONDINANZI, *Il “livello comunitario” di tutela dei diritti fondamentali dell’individuo*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, 2004, p. 35 ss., nonché a A. D’ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *DUE*, n. 1, 2014, p. 1 ss.

ordinamenti che in realtà si pongono in modo netto come rapporti tra giudici.

7. Riflessioni conclusive

Dalla sintetica disamina svolta in tema di contenzioso climatico nel sistema giuridico dell'Unione europea risulta, dunque, che il quadro d'insieme costituito da un composito *puzzle* normativo e giurisprudenziale vede immutato il sistema giurisdizionale disegnato dal Trattato del 2009, non scalfita la dottrina *Plaumann*, incoraggiata la tutela apprestata a livello nazionale⁶⁰ e ampliata la possibilità di richiedere un riesame amministrativo interno di tutti gli atti quali quelli definiti dall'art. 2, par. 1, lett. g, del regolamento 1767/2021.

Pertanto, stanti i plurimi mezzi processuali a disposizione delle ONG, sia a livello statale che sovranazionale, sia per via amministrativa che giurisdizionale, non pare, almeno formalmente, profilarsi una violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva e di rimando della effettività dell'ordinamento dell'Unione europea.

L'equilibrio complessivamente raggiunto non è esente da critiche, ma, in assenza di una modifica delle fonti di rango primario, sembra essere il migliore bilanciamento possibile.

Restano aperti futuri incerti scenari a seguito della pronuncia della Corte di Strasburgo.

Più in generale, pur consci della urgenza della lotta al cambiamento climatico e della peculiarità dei diritti ivi sottesi – diritti fondamentali che investono anche le generazioni future – a noi sembra che l'attivismo giudiziario in atto, teso a forzare le Corti – siano esse statali, europee o internazionali – a sostituirsi ai legislatori, imponendo agli stessi Stati un “regime parallelo” senza il loro consenso, non sia sempre la strada preferibile⁶¹.

⁶⁰ Nel rispetto dell'equilibrio tra il principio dell'autonomia procedurale e quelli di equivalenza e di effettività, *ex multis v. Lesoochranárske zoskupenie*, sopra citata, punti 47-51; *Deutsche Umwelthilfe*, sopra citata, punto 68.

⁶¹ L. BURGERS, *Should Judges Make Climate Change Law?*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 9, n. 1, 2020, p. 55 ss.; M. PAYANDEH, *The Role of Courts in Climate Protection and the Separation of Powers*, in W. KALH, M. P. WELLER (eds.), *op. cit.*, p. 22 ss.

Invero, nessuno dubita che la salvaguardia del pianeta rappresenti una emergenza ambientale collettiva e globale, ma trattandosi per l’appunto di una sfida mondiale, per arginarne gli effetti negativi del cambiamento climatico, anziché accelerare la pressione sul sistema giudiziario e forzarne un ruolo di supplenza legislativa sarebbe forse più incisivo spostare l’attenzione sul piano politico non solo invocando una proficua cooperazione tra Stati, ma soprattutto rafforzando la partecipazione attiva delle ONG nel procedimento che conduce all’adozione di misure vincolanti in tema di ambiente.

Vista secondo una diversa prospettiva, il *climate change*, in virtù delle ridette peculiarità, potrebbe utilmente essere considerato il vero banco di prova verso una politica europea autenticamente democratica che tenga in debito conto gli interessi di tutti i gruppi sociali coinvolti e che li responsabilizzi, durante l’*iter* di formazione delle leggi, non solo a considerare le evidenze scientifiche, ma anche a ponderare le ricadute economiche e sociali delle scelte legislative in discussione.

Immaginare la lotta al cambiamento climatico quale autonoma sfida dal valore collettivo, secondo una concezione “dinamica”, in cui i suoi vari componenti possano interagire sinergicamente in modo sistemico, implica un cambio di passo radicale, soprattutto in considerazione degli interessi economici in gioco. Un importante segnale di cambiamento di approccio al tema giungerebbe se, ad esempio, si desse seguito, almeno parzialmente, alle proposte da ultimo pervenute da parte del *panel* di cittadini su «cambiamento climatico, ambiente e salute» costituitosi in seno alla Conferenza sul Futuro dell’Europa.

ABSTRACT (ITA)

Il contenzioso in tema di cambiamento climatico ed in particolare l'esperibilità dei ricorsi avverso i provvedimenti adottati dalle istituzioni europee rappresentano il banco di prova per valutare l'effettività della tutela giurisdizionale dell'ordinamento dell'Unione europea e di riflesso la sua stessa effettività. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il limite dell'accesso al giudice da parte delle ONG previsto dalla "dottrina *Plaumann*" e l'interazione dei diversi mezzi di tutela multilivello, definiscono nell'insieme una architettura complessa che, sebbene non sia esente da critiche, ha una sua coerenza e non scalfisce formalmente l'effettività del sistema unitariamente considerato. E se per un verso la recente pronuncia della Corte di Strasburgo nel caso *KlimaSeniorinnen* pone nuovamente al centro del dibattito il ruolo dei giudici e l'equilibrio raggiunto nel sistema di garanzia dei singoli nell'ordinamento dell'Unione europea, per l'altro si ritiene che rafforzare la partecipazione attiva delle ONG nel procedimento che conduce all'adozione di misure vincolanti in tema di ambiente sia la via maestra per la salvaguardia del pianeta.

ABSTRACT (ENG)

Climate change litigation, and in particular the availability of legal remedies against norms adopted by the European institutions, is the test case for assessing the effectiveness of judicial protection in the European Union's legal system and, consequently, its effectiveness itself. The reconstruction of the legal reference framework, the limitation of the access of NGOs to the courts provided for by the "*Plaumann doctrine*" and the interaction of the various tools of multi-level protection, all together define a complex architecture which, albeit not exempt from criticism, has its own coherence and does not formally undermine the effectiveness of the system as a whole. And if, on the one hand, the recent ruling of the Strasbourg Court in the *Klimaseniorinnen* case has once again put the role of judges and the balance achieved in the system of guarantees for individuals in the European Union's legal system at the centre of the debate, on the other hand, it is believed that strengthening the active participation of NGOs

A. M. Romito – La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE

in the procedure leading to the adoption of binding measures on environmental issues is the right way to protect the planet.