

I LIMITI DELLA FORMULA PLAUMANN IN TEMA DI DIRITTO AMBIENTALE: BREVI NOTE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLA CAUSA C-565/19 P, CARVALHO E A. C. PARLAMENTO E CONSIGLIO

Con sentenza del 25 marzo 2021, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio (C-565/19 P)*, la Corte di giustizia, confermando l'ordinanza del Tribunale dell'8 maggio 2019 (*T-330/18*), ha dichiarato irricevibile per difetto di legittimazione attiva il ricorso per annullamento presentato da Armando Carvalho e altri trentacinque soggetti privati contro alcuni atti normativi adottati dall'Unione europea in attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (*direttiva (UE) 2018/410*, *regolamento (UE) 2018/841* e *regolamento (UE) 2018/842*). I ricorrenti, trentacinque privati cittadini provenienti da tutto il mondo e un'associazione di diritto svedese, operano nel settore dell'agricoltura e del turismo e ritengono di essere stati gravemente danneggiati dagli effetti del cambiamento climatico, quali siccità, inondazioni, ondate di calore e innalzamento del livello del mare (la vicenda è nota alla cronaca come *People Climate Case*). Questi ultimi, al fine di tutelare i propri diritti e prevenire il pericolo di un ancor più incisivo cambiamento climatico, si sono rivolti al giudice "comunitario" eccependo l'illegittimità degli atti sopra citati poiché assunti in violazione di una serie di norme di diritto primario, tra cui alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Carta (diritto alla vita, diritto alla salute, diritto al lavoro e diritto di proprietà): secondo i ricorrenti l'azione dell'Unione in termini di riduzione delle emissioni di gas serra sarebbe infatti del tutto non adeguata a tutelare i richiamati diritti, dimostrandosi insufficiente rispetto alle capacità tecniche ed economiche di cui disporrebbe l'Unione stessa.

Come anticipato, il ricorso presentato in appello dai trentasei privati è stato respinto in rito dalla Corte di giustizia, la quale si è innanzitutto pronunciata nel senso dell'assenza in capo ai ricorrenti del requisito dell'essere riguardati *individualmente* dagli atti impugnati, condizione imprescindibile, ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE, ai fini della ricevibilità di un ricorso introdotto da persone fisiche o giuridiche contro atti (non regolamentari) di cui non sono formali destinatari. Alla luce di quanto sancito dalla sentenza *Plaumann (C-25/62)*, infatti, i soggetti diversi dai destinatari dell'atto possono pretendere di essere riguardati individualmente da quest'ultimo soltanto se l'atto impugnato «(li) tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a (distinguerli) dalla generalità, e quindi (li) identifichi alla stessa stregua dei destinatari» (pag. 220), circostanza che, ad avviso della Corte, e ancor prima del Tribunale, non si è verificata nel caso in esame. Il giudice dell'Unione ha infatti ritenuto che «the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another and that they depend on the personal circumstances specific to each person does

not mean that the acts at issue distinguish each of the appellants individually» (punto 40), considerando inoltre insufficiente, di per se stesso, il riferimento alla violazione dei diritti fondamentali ad opera dell'atto impugnato nei confronti degli appellanti (punto 48).

In effetti, in materia di legittimazione ad agire dei cd. "ricorrenti non privilegiati" (ovvero persone fisiche e giuridiche) e, in particolare, nell'interpretazione della nozione di "interesse individuale", la giurisprudenza "comunitaria" è da sempre molto rigida, non ritenendo sufficiente per considerare i ricorrenti individualmente riguardati dall'atto impugnato neppure, ad esempio, la circostanza che l'atto riguardi una specifica attività (economica) o, ancora, che quest'ultima sia svolta da un numero esiguo, determinato o determinabile, di operatori. *A fortiori* pertanto pare evidente che, secondo i dettami della *formula Plaumann*, atti legislativi come quelli impugnati nella caso in esame, inerenti l'azione dell'Unione in materia di contrasto al cambiamento climatico, mai avrebbero potuto essere oggetto di controllo da parte di privati, persone fisiche o giuridiche.

Posta tale premessa pare opportuno domandarsi se, nella specifica materia del diritto ambientale, l'inflessibilità della Corte non rischi di tradursi in un diniego di tutela nei confronti dei singoli, creando una situazione di fatto per cui gli atti assunti dall'Unione in tale ambito risulterebbero concretamente esenti da qualsiasi tipo di sindacato, se non quello che avviene e avverrebbe esclusivamente nelle sedi politiche.

Di particolare interesse è pertanto il secondo motivo d'impugnazione proposto dai trentasei ricorrenti, con cui questi ultimi hanno eccepito l'incompatibilità della nozione di "interesse individuale", così per come interpretata dalla *formula Plaumann*, con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta. In particolare, l'appello si è soffermato sulla necessità che «in circumstances where *no other effective legal remedy is available* to protect an applicant's fundamental rights, that person will be individually concerned where an act encroaches on a personal fundamental right of the applicant to a serious degree, or such as to interfere with the essence of that right» (punto 28). Statuendo in linea con quanto già affermato in primo grado, la Corte ha tuttavia rigettato anche tale censura, sul presupposto che «the protection conferred by Article 47 of the Charter does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of such a legislative act of the Union directly before the Courts of the European Union» (punto 77), pena, in sostanza, il venir meno delle condizioni di legittimazione ad agire sancite all'art. 263, par. 4, TFUE (punto 78). La Corte d'altronde non è nuova a questo genere di considerazioni: nonostante, infatti, il diritto primario nulla dica circa come interpretare il requisito dell'essere riguardati individualmente, il giudice di ultima istanza sembra essere irrimediabilmente ancorato all'interpretazione fornita dalla giurisprudenza *Plaumann*, equiparando qualsiasi tentativo di approccio maggiormente elastico alla nozione di "interesse individuale" allo snaturamento stesso del requisito in questione (emblematica in tal senso è la sentenza *Commissione c. Jégo-Quéré* (C-263/02 P) con cui la Corte ha censurato in appello il tentativo del Tribunale di ampliare la nozione di "interesse individuale" ai casi in cui l'atto impugnato «(incidesse), in maniera certa e attuale, sulla sfera giuridica del ricorrente, limitando i suoi diritti ovvero imponendogli obblighi» (punto 51)).

Nel corso degli anni, molte sono state le critiche a tale approccio restrittivo, le quali si sono fondate

perlopiù sulla non completezza (o completezza solo apparente) del sistema dei rimedi giurisdizionali offerti dall'ordinamento dell'Unione ai soggetti privati, in particolare quando l'atto in questione non preveda alcun tipo di misura di esecuzione; nonché sulla scarsa tempestività con cui si possa porre rimedio a una data violazione del diritto primario, ancorché dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, qualora il singolo danneggiato abbia la sola possibilità di impugnare la misura di esecuzione nazionale dinanzi al giudice comune e, nel più dei casi, aspettare di giungere dinanzi all'organo di ultima istanza perché questi si rivolga alla Corte "comunitaria" per il tramite di un rinvio pregiudiziale. Ad ogni modo, al di là di tali considerazioni generiche, il caso in esame, per la peculiarità della materia di cui tratta, sembra mettere in luce ulteriori criticità della *formula Plaumann*, la quale, ad avviso di chi scrive, risulta essere men che meno idonea a essere applicata nell'ambito del diritto ambientale.

La tutela dell'ambiente, in particolare in termini di contrasto al cambiamento climatico e promozione dello sviluppo sostenibile, si fonda essenzialmente sui principi "comunitari" di precauzione e prevenzione, i quali sono per antonomasia principi orientati al futuro, che rivelano i propri benefici soltanto in un'ottica di lungo periodo. Tale materia, non solo spesso sfugge alle logiche di breve termine, a cui è da sempre più incline l'agenda politica dei Governi in carica (bisognosi di ottenere risultati tangibili, così da confermare il consenso in vista delle successive elezioni), ma si distingue anche per un'impopolarità ai vertici dovuta all'onerosità degli investimenti che presuppone nella sua messa in atto. A questi ostacoli non sembra essere immune neppure l'Unione europea: sebbene infatti, con l'Atto unico europeo, la tutela dell'ambiente sia stata annoverata esplicitamente tra le materie di competenza concorrente dell'Unione, la quale è certamente più incline all'adozione di politiche maggiormente lungimiranti, l'approvazione di queste ultime non può prescindere dal consenso dei Governi dei singoli Stati membri, in seno al Consiglio o persino al Consiglio europeo.

Poste tali premesse si può comprendere come Stati membri e istituzioni "comunitarie" (ad unica eccezione della Commissione, nel suo ruolo di "custode dei trattati"), ovvero i cd. "ricorrenti privilegiati", abbiano difficilmente interesse a impugnare "al rialzo" gli atti normativi dell'Unione in materia di contrasto al cambiamento climatico e promozione dello sviluppo sostenibile, quindi facendone valere l'illegittimità per violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta e pertanto domandando all'Unione una maggior tutela di questi ultimi. All'assenza di un vero interesse economico in capo agli Stati membri, se non, anzi, quello di preservare uno *standard* di azione che non implichi dei costi troppo ingenti, sembra conseguire un disinteresse da parte di questi ultimi circa il controllo giurisdizionale degli atti assunti dall'Unione in materia ambientale: paradossalmente, coloro che potrebbero più facilmente rivolgersi al giudice "comunitario", senza dover dimostrare alcuna condizione che ne confermi la legittimazione ad agire, sono anche coloro che, concretamente, dimostrano un minore interesse a farlo.

D'altro canto – e il caso in esame ne è un'esemplificazione – i soggetti privati, che invece avrebbero interesse a impugnare tali atti a tutela dei propri diritti fondamentali, si vedono opporre dal giudice "comunitario" dei requisiti di legittimazione ad agire molto stringenti, in particolare la condizione dell'essere riguardati individualmente, così come interpretata dalla *formula Plaumann*, che difficilmente riescono a soddisfare. In effetti, il contrasto al cambiamento climatico è per eccellenza un

tema che interessa “ciascuno di noi”, avendo un’incidenza su presenti e future generazioni. Come argomentato dall’avvocato generale Jacobs nelle conclusioni alla causa *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, la rigida applicazione della giurisprudenza *Plaumann* alla materia in esame comporterebbe la conclusione paradossale per cui «più elevato è il numero delle persone toccate da un atto, minore è la possibilità di un sindacato giurisdizionale» (punto 59), mentre invece «il fatto che un atto leda un gran numero di soggetti, causando un danno diffuso anziché limitato, (dovrebbe fornire) una ragione indiscutibile per ammettere ricorsi diretti da parte di uno o più singoli» (*ibidem*); soprattutto nel caso in cui venga in gioco la lesione di diritti fondamentali sanciti dalla Carta e non esistano altri rimedi giurisdizionali per garantirne una tutela effettiva.

Tali considerazioni assumono ancor più significato alla luce dell’inadeguatezza del meccanismo contemplato nel [regolamento \(CE\) 1367/2006](#), circa l’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari della Convenzione di Aarhus, rispetto al fine di garantire l’accesso alla giustizia in materia ambientale di cui all’art. 9 della medesima Convenzione. Il regolamento citato, infatti, se da un lato sancisce la possibilità per qualsiasi organizzazione non governativa (che rispetti i requisiti di cui al medesimo regolamento) di formulare una richiesta di riesame all’istituzione che ha adottato l’atto secondo il diritto ambientale e, contro la decisione di riesame, proporre ricorso dinanzi al giudice dell’Unione, dall’altro limita tale previsione ai soli atti amministrativi di portata individuale (si v. art. 10), pertanto escludendo gli atti di portata generale e astratta come quelli oggetto d’impugnazione nel presente caso. Ne consegue che, per quanto concerne il controllo giurisdizionale degli atti normativi, anche le organizzazioni non governative, con particolare riferimento a quelle che promuovono la tutela dell’ambiente, in qualità di persone giuridiche, sono chiamate a soddisfare i requisiti di cui all’art. 263, par. 4, TFUE, in particolare il requisito dell’essere riguardate individualmente ai sensi della *formula Plaumann*.

In definitiva, alla luce di quanto argomentato, pare impellente l’esigenza di superare il dettato della *formula Plaumann* e adottare un’interpretazione più elastica con riferimento alla nozione di “interesse individuale” nell’ambito del diritto ambientale, così da poter permettere un sindacato effettivo sugli atti assunti dall’Unione in tale materia da parte dei soggetti privati, per lo meno delle organizzazioni non governative che si occupano di diritto ambientale. Ad oggi, dopo quasi cinquant’anni di cammino “comunitario” improntato a una tutela sempre più incisiva dell’ambiente, il controllo dell’operato dell’Unione circa il contrasto al cambiamento climatico e la promozione dello sviluppo sostenibile non può più essere deferito soltanto alle sedi politiche e all’(improbabile) iniziativa dei Governi degli Stati membri, dimostrandosi invece necessario un suo riconoscimento in sede giurisdizionale in favore dei soggetti privati.

Pubblicato il: 23/05/2021

Autore: [Giulia Agrati](#)

Categorie: [segnalazioni](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato