

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione, a cinque giudici)

2 settembre 2026 (*)

« Ambiente – Regolamento (UE) 2018/842 – Riduzioni annuali delle emissioni di GES – Revisione delle assegnazioni annuali di emissioni di GES degli Stati membri per il periodo 2023-2030 – Decisione di esecuzione (UE) 2023/1319 – Rigetto della richiesta di riesame interno – Articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 – Convenzione di Aarhus – Motivi di riesame dei regolamenti (UE) 2021/1119 e (UE) 2023/857 che stabiliscono gli obiettivi di riduzione delle emissioni di GES dell'Unione per il 2030 – Competenze di esecuzione della Commissione – Articolo 291, paragrafo 2, TFUE – Motivi di riesame diretti contro una valutazione d'impatto – Iniziativa legislativa »

Nella causa T-120/24,

Global Legal Action Network, con sede in Galway (Irlanda),

Climate Action Network Europe (CAN-Europe), con sede in Bruxelles (Belgio),

rappresentate da H. Leith, barrister, A. Kelly-Desmond e R. Wall, solicitors,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da D. Milanowska, G. Wils e B. De Meester, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione, a cinque giudici),

composto, al momento della deliberazione, da L. Truchot, presidente (relatore), H. Kanninen, P. Nihoul, M. Sampol Pucurull e T. Perišin, giudici,

cancelliere: M. Zwozdziak-Carbonne, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 24 settembre 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il loro ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, le ricorrenti, la Global Legal Action Network e la Climate Action Network Europe (CAN-Europe), chiedono l'annullamento della decisione Ares (2023) 8595389 della Commissione europea, del 14 dicembre 2023, con la quale quest'ultima ha respinto la loro richiesta di riesame interno della decisione di esecuzione (UE) 2023/1319 della Commissione, del 28 giugno 2023, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 al fine di rivedere le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2023-2030 (GU 2023, L 163, pag. 9) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

I. Contesto normativo della controversia

A. Sulla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e sul primo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990

- 2 Il 9 maggio 1992 è stata adottata a New York (Stati Uniti) la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU 1994, L 33, pag. 13; in prosieguo: la «CQNUCC»), il cui obiettivo è di stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra (GES) nell'atmosfera ad un livello che impedisca qualsiasi pericolosa perturbazione di origine antropica del sistema climatico. L'11 dicembre 1997 le parti di tale convenzione quadro hanno adottato, ai sensi della stessa, il Protocollo di Kyoto allegato alla CQNUCC (GU 2002, L 130, pag. 4).
- 3 In applicazione della CQNUCC e del Protocollo di Kyoto a tale convenzione, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, ha approvato il quadro d'azione per le politiche dell'Unione europea in materia di clima ed energia entro il 2030. Tale quadro fissava un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

B. Sull'accordo di Parigi

- 4 Al termine della loro 21a conferenza, tenutasi a Parigi (Francia) dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, le parti della CQNUCC hanno adottato, al fine di rafforzare la risposta globale ai cambiamenti climatici, l'accordo di Parigi (GU 2016, L 282, pag. 4).
- 5 Conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, lettera a), l'accordo di Parigi mira a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici in particolare mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto a tali livelli.
- 6 Inoltre, l'articolo 3 dell'accordo di Parigi prevede quanto segue:

«Come contributi determinati a livello nazionale alla risposta mondiale ai cambiamenti climatici, tutte le Parti intraprendono e comunicano sforzi ambiziosi rispetto a quanto definito agli articoli 4, 7, 9, 10, 11 e 13 al fine di conseguire lo scopo del presente accordo, di cui all'articolo 2. Gli sforzi delle Parti tratteranno una progressione nel tempo con il riconoscimento dell'esigenza di sostenere le Parti che sono paesi in via di sviluppo per l'efficace attuazione del presente accordo».

- 7 L'accordo di Parigi è stato firmato dall'Unione europea il 22 aprile 2016, conformemente alla decisione (UE) 2016/590 del Consiglio dell'Unione europea, dell'11 aprile 2016, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della CQNUCC (GU 2016, L 103, pag. 1), ed è stato poi approvato conformemente alla decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della CQNUCC (GU 2016, L 282, pag. 1). Esso è entrato in vigore il 4 novembre 2016.

C. Sul regolamento (UE) 2018/842, sul primo obiettivo di riduzione delle emissioni di GES del 30% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005 e sulla decisione di esecuzione 2020/2126

- 8 Il 30 maggio 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di GES a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GU 2018, L 156, pag. 26).
- 9 Ai sensi del suo articolo 1, e conformemente all'obiettivo menzionato al precedente punto 3, il regolamento 2018/842 ha stabilito per gli Stati membri obblighi relativi ai loro contributi minimi per il periodo 2021-2030 al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di ridurre, entro il 2030, le sue emissioni di GES del 30% rispetto ai livelli del 2005 nei settori elencati all'articolo 2 del medesimo regolamento e di contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi. Il regolamento stabilisce inoltre le norme relative alla determinazione delle assegnazioni annuali di GES (in prosieguo: le «assegnazioni annuali di emissioni») e alla valutazione dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'apporto dei rispettivi contributi minimi.
- 10 In tale contesto, l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842 prevede l'adozione da parte della Commissione di atti di esecuzione che stabiliscono le assegnazioni annuali di emissioni per ciascuno Stato membro per gli anni dal 2021 al 2030, espresse in tonnellate di CO₂ equivalente.
- 11 Così, il 16 dicembre 2020, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 che stabilisce le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2021-2030 a norma del regolamento (UE) 2018/842 (GU 2020, L 426, pag. 58).

D. Sulla comunicazione e la valutazione d'impatto della Commissione del 17 settembre 2020, sulla normativa europea sul clima e sul secondo obiettivo di riduzione

delle emissioni di GES del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990

- 12 Il 17 settembre 2020 la Commissione ha adottato la comunicazione COM(2020) 562 final al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo «Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa – Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini» (in prosieguo: la «comunicazione del 17 settembre 2020»).
- 13 Con la comunicazione del 17 settembre 2020 e conformemente al suo documento di lavoro – Valutazione d'impatto SWD(2020) 176 final, del 17 settembre 2020, che correda tale comunicazione (in prosieguo: la «valutazione d'impatto del 17 settembre 2020»), la Commissione ha indicato che il quadro politico e normativo allora in vigore non consentiva all'Unione di rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Parigi e ha proposto di modificare il suo percorso di riduzione delle emissioni di GES al fine di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e di ridurre le sue emissioni nette di GES, in tutti i settori dell'economia, del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.
- 14 Il 30 giugno 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (GU 2021, L 243, pag. 1; in prosieguo: la «normativa europea sul clima»).
- 15 Ai sensi del suo articolo 1, la normativa europea sul clima stabilisce, da un lato, l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi e, dall'altro, un obiettivo vincolante per l'Unione per una riduzione netta delle emissioni di GES nell'Unione entro il 2030.
- 16 Pertanto, conformemente alla proposta della Commissione contenuta nella comunicazione del 17 settembre 2020, l'articolo 4, paragrafo 1, della normativa europea sul clima, relativo ai traguardi climatici intermedi dell'Unione, prevede, al fine di conseguire l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, un nuovo traguardo vincolante in materia di clima per il 2030 consistente in una riduzione, nell'Unione, delle emissioni nette di GES di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (in prosieguo: il «secondo obiettivo 2030/1990»).

E. Sul regolamento (UE) 2023/857, sul secondo obiettivo di riduzione delle emissioni di GES del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005 e sulla decisione di esecuzione 2023/1319

- 17 Il 19 aprile 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2023/857 che modifica il regolamento 2018/842 e il regolamento (UE) 2018/1999 (GU 2023, L 111, pag. 1).
- 18 Conformemente al secondo obiettivo 2030/1990, l'articolo 1 del regolamento 2023/857 ha modificato l'articolo 1 del regolamento 2018/842 al fine di inserirvi il nuovo obiettivo

dell'Unione di ridurre, entro il 2030, le sue emissioni di GES del 40% rispetto ai livelli del 2005 nei settori elencati all'articolo 2 di tale regolamento (in prosieguo: il «secondo obiettivo 2030/2005»).

19 In applicazione del regolamento 2018/842, come modificato dal regolamento 2023/857, la Commissione ha adottato, il 28 giugno 2023, la decisione di esecuzione 2023/1319.

20 L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2023/1319 prevede che l'allegato II della decisione di esecuzione 2020/2126 è sostituito da nuove disposizioni che, da un lato, riprendono le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri precedentemente definite dalla decisione di esecuzione 2020/2126 per gli anni 2021 e 2022 e, dall'altro, stabiliscono, per ciascuno Stato membro, nuove assegnazioni annuali di emissioni in tonnellate di CO₂ equivalente per gli anni dal 2023 al 2025.

II. Fatti

21 Il 23 agosto 2023 le ricorrenti hanno presentato alla Commissione una richiesta di riesame interno relativa alla decisione di esecuzione 2023/1319, a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi dell'Unione europea 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 (GU 2006, L 264, pag. 13), come modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021 (GU 2021, L 356, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento Aarhus»). In particolare, nei punti IV e V di tale domanda, le ricorrenti hanno dedotto vizi procedurali e sostanziali che inficiavano, a loro avviso, il secondo obiettivo 2030/1990 fissato dalla normativa europea sul clima e risultante dalla valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, nonché la decisione di esecuzione 2023/1319.

22 Con la decisione impugnata, di data 14 dicembre 2023, la Commissione ha respinto la richiesta di riesame interno menzionata al precedente punto 21 in quanto irricevibile con la motivazione che la delega di potere prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, sulla base della quale essa aveva adottato la decisione di esecuzione 2023/1319, aveva carattere obbligatorio. Pertanto, la Commissione ha indicato che l'obbligo giuridico a suo carico era quello di definire le assegnazioni annuali di emissioni per l'attuazione effettiva di tale regolamento, senza disporre di alcun margine di manovra politico o strategico. Inoltre, la Commissione ha altresì considerato irricevibili i motivi del punto IV della richiesta di riesame interno con i quali le ricorrenti censuravano la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020. In subordine, la Commissione ha precisato che nessuno dei motivi di riesame interno dedotti dalle ricorrenti pregiudicava la legittimità della decisione di esecuzione 2023/1319, cosicché essa ha parimenti respinto la loro domanda in quanto infondata.

III. Conclusioni

23 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

24 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare le ricorrenti alle spese.

IV. In diritto

25 A sostegno del loro ricorso le ricorrenti deducono, in sostanza, due motivi vertenti, il primo, su errori di diritto alla luce dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»); dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere f) e g), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, nonché di un errore di valutazione in quanto la Commissione ha respinto come irricevibili i motivi del punto IV della loro richiesta di riesame interno e, il secondo, su errori di diritto o su errori manifesti di valutazione nella parte in cui la Commissione ha respinto in quanto infondata tale richiesta.

A. Sul primo motivo, vertente su errori di diritto alla luce dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus; dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere f) e g), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus, nonché su un errore di valutazione in quanto la Commissione ha respinto come irricevibili i motivi del punto IV della richiesta di riesame interno

26 A sostegno del primo motivo le ricorrenti deducono, in sostanza, tre capi, vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere f) e g), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus; il secondo, su una violazione dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus e, il terzo, su un errore di valutazione che inficia l'analisi dei motivi della richiesta di riesame interno.

27 La Commissione fa valere che l'argomentazione sviluppata dalle ricorrenti è infondata e, inoltre, in parte irricevibile per quanto riguarda il primo e il terzo capo.

28 Occorre ricordare i motivi della decisione impugnata relativi al punto IV della richiesta di riesame interno prima di esaminare il terzo capo del presente motivo, poi il suo secondo capo e, infine, il suo primo capo.

1. Sui motivi della decisione impugnata relativi al punto IV della richiesta di riesame interno

29 In via preliminare, occorre constatare che la decisione impugnata è costituita da una lettera della Commissione e da un allegato intitolato «Valutazione da parte della

Commissione della richiesta di riesame interno della decisione di esecuzione (UE) 2023/1319 della Commissione, del 28 giugno 2023, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 al fine di rivedere le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo dal 2023 al 2030» (in prosieguo: la «valutazione contestata»).

- 30 In primo luogo, nel punto 3.1 della valutazione contestata, contenente osservazioni preliminari sull'irricevibilità dell'argomento delle ricorrenti diretto contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, la Commissione ha ritenuto che i motivi del punto IV della richiesta di riesame interno dedotti contro detta valutazione d'impatto fossero irricevibile per tre motivi. Sotto un primo profilo, essa ha indicato che, poiché il secondo obiettivo 2030/1990 stabilito dalla normativa europea sul clima derivava dalle conclusioni di detta valutazione d'impatto, esisteva un nesso sostanziale tra la decisione di esecuzione 2023/1319 e tale valutazione d'impatto, che rientrava nell'ambito di un'iniziativa legislativa, cosicché le ricorrenti non potevano legittimamente sostenere che l'asserita insufficienza degli obiettivi di riduzione delle emissioni di GES menzionati in tale valutazione d'impatto costituiva un vizio distinto dall'insufficienza degli obiettivi presi in considerazione nella decisione di esecuzione 2023/1319. Sotto un secondo profilo, essa ha ritenuto che le ricorrenti non avessero dedotto in giudizio vizi propri della decisione di esecuzione 2023/1319, letta alla luce del regolamento 2018/842, che costituiva, a suo avviso, il diritto ambientale pertinente al fine di valutare la legittimità di tale decisione, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus. Sotto un terzo profilo, la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 costituiva, secondo la Commissione, un documento di lavoro privo di effetti giuridici vincolanti, cosicché essa non rivestiva il carattere di un atto amministrativo nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di detto regolamento e, anche supponendo il contrario, le ricorrenti sarebbero decadute dal diritto di contestarla tenuto conto del termine di otto settimane fissato dall'articolo 10, paragrafo 1, di tale regolamento.
- 31 In secondo luogo, occorre rilevare che, al punto 3.2 della valutazione contestata, relativo ai vizi procedurali e sostanziali dedotti in giudizio dalle ricorrenti avverso la decisione di esecuzione 2023/1319 considerata singolarmente, la Commissione ha risposto ai punti da 94 a 96 della loro richiesta di riesame interno nel senso che l'autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, che costituisce la base giuridica di tale decisione, rivestiva carattere obbligatorio e non autorizzava tale istituzione ad effettuare una scelta politica o di politica pubblica in sede di definizione delle assegnazioni annuali di emissioni.
- 32 La Commissione ha altresì precisato che il livello di ambizione per quanto riguarda l'obiettivo di riduzione delle emissioni di GES dell'Unione entro il 2030 nei settori disciplinati dal regolamento 2018/842 e, di conseguenza, il livello dei contributi degli Stati membri al conseguimento di tale obiettivo erano stati determinati dai colegislatori in detto regolamento, utilizzando una metodologia di calcolo basata su traiettorie lineari.
- 33 La Commissione ne ha dedotto che la definizione delle assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri equivaleva ad un'operazione aritmetica che essa doveva effettuare

basandosi sui dati di inventario che questi ultimi avevano comunicato e il cui risultato era poi formalizzato in una decisione di esecuzione adottata secondo una procedura di comitatologia.

34 Al termine di tale ragionamento, la Commissione ha concluso che l'autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842 non le conferiva alcun potere che le consentisse di riesaminare il secondo obiettivo 2030/1990 fissato all'articolo 4, paragrafo 1, della normativa europea sul clima e che un siffatto riesame eccederebbe la competenza di esecuzione ad essa attribuita dall'articolo 291 TFUE.

35 Infine, al punto 3.5 della valutazione contestata, che ne costituisce la conclusione generale, la Commissione ha ricordato che l'autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, sulla base della quale essa ha adottato la decisione di esecuzione 2023/1319, presentava carattere obbligatorio per la definizione delle assegnazioni annuali di emissioni e non l'autorizzava ad effettuare una scelta politica o di politica pubblica in sede di attuazione di tale regolamento.

36 Pertanto, è *ad abundantiam* che, al punto 3.4 della valutazione contestata, relativo ai vizi procedurali e sostanziali addotti dalle ricorrenti nel punto IV della loro richiesta di riesame interno contro il secondo obiettivo 2030/1990, la Commissione ha respinto tale argomento in quanto infondato. Infatti, nelle osservazioni preliminari che introducono tale punto della valutazione contestata, la Commissione, dopo aver fatto riferimento ai motivi di irricevibilità esposti al punto 3.1, ha indicato che le sembrava importante prendere posizione sui diversi argomenti sollevati dalle ricorrenti, tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dal secondo obiettivo 2030/1990 per le politiche e per il quadro giuridico dell'Unione in materia di clima, nonché del contributo dell'Unione agli sforzi profusi a livello mondiale per lottare contro i cambiamenti climatici.

37 Si deve constatare che l'argomento sviluppato dalle ricorrenti a sostegno del primo motivo di ricorso mira a contestare esclusivamente i motivi di irricevibilità ricordati ai precedenti punti da 30 a 35.

2. *Sul terzo capo, vertente su un errore di valutazione che inficia l'analisi dei motivi della richiesta di riesame interno*

38 Le ricorrenti affermano che, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, esse non hanno inteso contestare il secondo obiettivo 2030/1990, né il regolamento 2018/842, né la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, bensì si sono limitate a sostenere che l'esame dettagliato del contesto normativo costituito da tali elementi era essenziale per suffragare la loro richiesta di riesame interno e dimostrare che la decisione di esecuzione 2023/1319 era in contrasto con il diritto ambientale.

39 Pertanto, le ricorrenti fanno valere che la loro richiesta di riesame interno era diretta contro la decisione di esecuzione 2023/1319, cosicché la conclusione con cui la Commissione ha respinto tale domanda in quanto irricevibile deriverebbe da un'interpretazione manifestamente erronea della loro argomentazione.

- 40 La Commissione afferma che l'argomentazione sviluppata dalle ricorrenti per suffragare il terzo capo è infondata e che, in ogni caso, essa è nuova e quindi irricevibile alla luce dell'articolo 84 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 41 Prima di esaminare la fondatezza del presente capo, occorre precisare la portata del sindacato giurisdizionale che spetta al Tribunale esercitare quando gli viene sottoposta, come nel caso di specie, un'argomentazione diretta a dimostrare che l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione investito di una richiesta di riesame interno ha commesso un errore di interpretazione o ha snaturato i motivi di tale richiesta.
- a) ***Sulla portata del sindacato giurisdizionale***
- 42 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus conferisce a qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfa i criteri di cui all'articolo 11 del medesimo regolamento il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione che ha adottato un atto amministrativo per il motivo che esso è contrario al diritto ambientale (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2019, TestBioTech e a./Commissione, C-82/17 P, EU:C:2019:719, punto 37).
- 43 In quest'ottica, al fine di precisare i motivi di riesame interno a titolo del diritto ambientale nel modo richiesto, chi chiede un siffatto riesame è tenuto ad indicare gli elementi di fatto o gli argomenti di diritto che possono far sorgere dubbi plausibili, ossia seri, quanto alla valutazione svolta dall'istituzione considerata nell'atto di cui si chiede il riesame (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2019, TestBioTech e a./Commissione, C-82/17 P, EU:C:2019:719, punto 69, e del 18 ottobre 2023, TestBioTech/Commissione, T-605/21, non pubblicata, EU:T:2023:648, punto 15 e giurisprudenza citata).
- 44 La richiesta di riesame interno di un atto amministrativo è diretta quindi a far accertare l'asserita illegittimità o l'infondatezza dell'atto considerato. Il richiedente può in seguito adire, conformemente all'articolo 12 del regolamento Aarhus, in combinato disposto con l'articolo 10 di tale regolamento, il giudice dell'Unione, proponendo un ricorso per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione o per sviamento di potere avverso la decisione che rigetta in quanto infondata la richiesta di riesame interno (sentenza del 12 settembre 2019, TestBioTech e a./Commissione, C-82/17 P, EU:C:2019:719, punto 38; v. anche sentenza del 18 ottobre 2023, TestBioTech/Commissione, T-605/21, non pubblicata, EU:T:2023:648, punto 17 e giurisprudenza citata).
- 45 In tale contesto, la portata del sindacato giurisdizionale effettuato dal giudice dell'Unione europea in sede di esame di un ricorso di annullamento proposto ai sensi dell'articolo 12 del regolamento Aarhus avverso una decisione su una richiesta di riesame interno fondata sull'articolo 10 del medesimo regolamento non differisce dalla portata del sindacato giurisdizionale che il Tribunale esercita in merito alla fondatezza delle motivazioni delle decisioni direttamente impugnate sulla base dell'articolo 263, paragrafi 2 e 4, TFUE, qualora tali decisioni poggino su valutazioni di natura tecnica e scientifica

complesse (v. sentenza del 25 giugno 2025, ClientEarth/Consiglio, T-648/22, non pubblicata, EU:T:2025:631, punto 105 e giurisprudenza citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2016, TestBioTech e a./Commissione, T-177/13, non pubblicata, EU:T:2016:736, punto 81).

46 A tale titolo, da una giurisprudenza costante risulta che quando un'istituzione dell'Unione è chiamata a svolgere valutazioni complesse, essa gode di un ampio potere discrezionale il cui esercizio è soggetto a un sindacato giurisdizionale che si limita a verificare se il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se l'autorità competente non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v. sentenza del 25 giugno 2025, ClientEarth/Consiglio, T-648/22, non pubblicata, EU:T:2025:631, punto 106 e giurisprudenza citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione, C-372/97, EU:C:2004:234, punto 83 e giurisprudenza citata).

47 Tuttavia va ricordato che, se le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale, l'osservanza delle garanzie conferite dall'ordinamento giuridico dell'Unione nei procedimenti amministrativi riveste un'importanza tanto più fondamentale. Tra queste garanzie figura, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare con cura ed imparzialità tutti gli elementi rilevanti della fattispecie che sono alla base della sua valutazione (v., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 2016, TestBioTech e a./Commissione, T-177/13, non pubblicata, EU:T:2016:736, punto 80 e giurisprudenza citata, e del 18 ottobre 2023, TestBioTech/Commissione, T-606/21, non pubblicata, EU:T:2023:649, punto 22 e giurisprudenza citata).

48 Infatti, il dovere di diligenza menzionato al precedente punto 47 è insito nel principio di buon andamento dell'amministrazione e si applica in maniera generale all'azione dell'amministrazione dell'Unione nell'esercizio del suo potere discrezionale (v., in tal senso, sentenze del 22 novembre 2017, Commissione/Bilbaína de Alquitranes e a., C-691/15 P, EU:C:2017:882, punto 35 e giurisprudenza citata, e del 16 giugno 2022, SGL Carbon e a./Commissione, C-65/21 P e da C-73/21 P a C-75/21 P, EU:C:2022:470, punto 31 e giurisprudenza citata).

49 In particolare, in ossequio al dovere di diligenza, l'istituzione investita di una richiesta di riesame interno è tenuta ad esaminare con cura tutti gli elementi pertinenti del caso di specie, in particolare i motivi di riesame adottati dall'autore di tale richiesta, il che presuppone una corretta comprensione di tali motivi da parte di detta istituzione.

50 Pertanto, dal momento che la corretta comprensione dei motivi della richiesta di riesame interno condiziona l'esame accurato e diligente della loro fondatezza e, di riflesso, l'osservanza dei diritti conferiti dal regolamento Aarhus e del principio di buon andamento dell'amministrazione, occorre giudicare, al fine di garantire la piena efficacia di tali diritti e di tale principio, che, quando al Tribunale è sottoposta, come nel caso di specie, un'argomentazione vertente sull'interpretazione manifestamente erranea o sullo snaturamento della motivazione su cui poggia detta domanda, esso è tenuto ad

esercitare un controllo completo del fatto che la decisione impugnata dimostri una corretta comprensione, da parte dell'istituzione interessata, di detta motivazione.

51 Occorre infine precisare che l'intero controllo in tal modo circoscritto a detta questione non incide sull'applicazione della giurisprudenza citata al precedente punto 46, relativa al controllo circoscritto all'errore manifesto di valutazione in sede di esame da parte del giudice dell'Unione delle valutazioni complesse che l'istituzione interessata può effettuare in tale occasione.

52 È alla luce di tali considerazioni che, esaminando i motivi della decisione impugnata, nonché la richiesta di riesame interno e, in particolare, il suo punto IV, occorre statuire sulla fondatezza del presente capo.

b) *Sulla fondatezza del terzo capo del primo motivo*

53 Occorre esaminare l'argomentazione sviluppata dalle ricorrenti per corroborare la loro richiesta di riesame interno nonché la sintesi di tale argomentazione quale risulta dalla decisione impugnata e dalla valutazione contestata.

1) *Sull'argomentazione sviluppata dalle ricorrenti a sostegno della loro richiesta di riesame interno*

54 Si deve constatare che il punto IV della richiesta di riesame interno, relativo ai vizi procedurali e sostanziali che inficiano il secondo obiettivo 2030/1990, è composto da una prima sottosezione diretta a dimostrare che tale obiettivo è fondato su una valutazione manifestamente insufficiente, nonché da una seconda sottosezione diretta a dimostrare che detto obiettivo è a sua volta manifestamente inadeguato.

i) *Sulla prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

55 La prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno è composta da un'introduzione (punti da 65 a 70 della richiesta di riesame interno) e da tre unità. La prima di tali unità riguarda la mancanza di un'adeguata valutazione delle riduzioni di emissioni di GES richieste a livello mondiale entro il 2030 (punti da 71 a 73 della richiesta di riesame interno); la seconda riguarda la mancanza di un'adeguata valutazione della giusta quota dell'Unione nelle riduzioni globali delle emissioni di GES richieste entro il 2030 (punti da 75 a 77) e la terza riguarda la mancanza di una valutazione adeguata delle riduzioni delle emissioni di GES che gli Stati membri dell'Unione potrebbero conseguire entro il 2030 (punti da 78 a 80).

– *Sull'introduzione della prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

56 Nell'introduzione della prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno le ricorrenti hanno ricordato l'origine del secondo obiettivo 2030/1990, vale a dire il documento intitolato «Un'Unione più ambiziosa – Il mio programma per l'Europa – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024» che Ursula von der Leyen aveva presentato il 16 luglio 2019 in qualità di candidata alla presidenza della

Commissione; la comunicazione COM (2019) 640 final della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019, dal titolo «Il Green Deal europeo», e la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020.

57 Le ricorrenti hanno poi sostenuto che il secondo obiettivo 2030/1990 era stato predeterminato dagli orientamenti politici della sig.ra von der Leyen per il mandato della Commissione per il periodo 2019-2024 e dalla comunicazione relativa al «Green Deal europeo», senza che l'opzione consistente nel ridurre le emissioni di GES di oltre il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 fosse stata discussa o giustificata.

58 Inoltre, le ricorrenti hanno altresì fatto valere che la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 non ha fatto riferimento ai diritti fondamentali né alle conseguenze del cambiamento climatico e non ha valutato l'impatto del secondo obiettivo 2030/1990 su tali elementi.

– *Sulla prima unità della prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

59 Nella prima unità, menzionata al precedente punto 55, relativa alla mancanza di una valutazione adeguata delle riduzioni di emissioni di GES richieste a livello mondiale entro il 2030, le ricorrenti hanno sostenuto che il secondo obiettivo 2030/1990 non derivava da una valutazione corretta delle riduzioni delle emissioni di GES richieste a livello mondiale per conformarsi all'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura mondiale a 1,5 °C, da un lato, perché non erano stati considerati, nella valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, rischi associati alle tecnologie di eliminazione del biossido di carbonio e, dall'altro, a causa della mancata valutazione delle riduzioni delle emissioni di GES necessarie per compensare l'incertezza inerente alla traiettoria scelta quanto alla sua efficacia nel rispettare detto obiettivo.

– *Sulla seconda unità della prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

60 Nella seconda unità, menzionata al precedente punto 55, relativa all'assenza di una valutazione adeguata della giusta quota dell'Unione nelle riduzioni delle emissioni globali di GES richieste entro il 2030, le ricorrenti hanno criticato il fatto che, per definire il secondo obiettivo 2030/1990, la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 si era basata su scenari «costi-benefici» che non avevano tenuto conto di considerazioni di equità né della possibilità per gli Stati membri di contribuire alla riduzione delle emissioni di GES oltre la loro capacità di riduzione a livello nazionale finanziando riduzioni di emissioni in altri paesi.

– *Sulla terza unità della prima sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

61 Nella terza unità, menzionata al precedente punto 55, relativa alla mancanza di una valutazione adeguata delle riduzioni delle emissioni di GES che gli Stati membri dell'Unione potrebbero realizzare entro il 2030, le ricorrenti hanno addebitato alla Commissione di non aver proceduto, nella valutazione d'impatto del 17 settembre 2020,

a una valutazione della possibilità di riduzioni di emissioni nazionali superiori a quelle previste conformemente al secondo obiettivo 2030/1990. Esse hanno altresì sostenuto che i motivi che avevano indotto la Commissione a escludere la scelta di un obiettivo di riduzione delle emissioni di GES di oltre il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 erano insufficienti alla luce dei requisiti risultanti dall'articolo 191, paragrafo 3, TFUE e del principio di precauzione.

ii) *Sulla seconda sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

62 Anche la seconda sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno si articola in due unità. La prima di tali unità tende a dimostrare che il secondo obiettivo 2030/1990 non mirava ad attuare il percorso di riduzione delle emissioni di GES più ambizioso possibile, mentre la seconda mira a dimostrare che il secondo obiettivo 2030/1990 era manifestamente inadeguato alla luce dell'obbligo che incombe all'Unione di contribuire, con una giusta quota, alla lotta contro il riscaldamento globale.

– *Sulla prima unità della seconda sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

63 Nella prima unità, menzionata al precedente punto 62, relativa alla mancanza di ambiziosità del secondo obiettivo 2030/1990, le ricorrenti hanno affermato che l'Unione dovrebbe mirare a una riduzione delle emissioni di GES per il 2030 corrispondente a una diminuzione del 60%, o addirittura del 65%, rispetto ai livelli di emissioni del 1990.

– *Sulla seconda unità della seconda sottosezione del punto IV della richiesta di riesame interno*

64 Nella seconda unità, menzionata al precedente punto 62, relativa al giusto contributo dell'Unione alla lotta contro il riscaldamento globale, le ricorrenti hanno inteso dimostrare che il secondo obiettivo 2030/1990 non era sufficiente a soddisfare l'obbligo che gravava sull'Unione di ridurre le emissioni di GES in ragione della sua giusta quota.

65 Pertanto, dalla sintesi del punto IV della richiesta di riesame interno che figura ai precedenti punti da 54 a 64 risulta che i motivi esposti in tale punto censurano esplicitamente il secondo obiettivo 2030/1990 e la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 che è alla base di tale obiettivo. Inoltre, tali motivi criticano implicitamente il secondo obiettivo 2030/2005, dal momento che, come risulta dal precedente punto 18, quest'ultimo obiettivo è stato stabilito dal legislatore dell'Unione al fine di realizzare il secondo obiettivo 2030/1990.

66 In particolare, dai motivi del punto IV della richiesta di riesame interno riassunti ai precedenti punti da 54 a 64 risulta che le ricorrenti hanno sostenuto che il secondo obiettivo 2030/1990, risultante dalla valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, era insufficiente alla luce dei requisiti dell'accordo di Parigi, in particolare del suo articolo 2, paragrafo 1, lettera a), relativo all'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media del pianeta a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, nonché degli obblighi risultanti dall'articolo 191 TFUE e del principio di precauzione.

2) *Sulla sintesi dell'argomentazione delle ricorrenti quale risulta dalla decisione impugnata*

67 Occorre esaminare la sintesi dell'argomentazione delle ricorrenti che la Commissione ha effettuato nella decisione impugnata quale risulta dalla lettera di accompagnamento della valutazione contestata, nonché da tale valutazione.

i) *Sulla sintesi dell'argomentazione delle ricorrenti effettuata dalla Commissione nella lettera di accompagnamento della valutazione contestata*

68 Nel secondo paragrafo della lettera menzionata al precedente punto 29 la Commissione ha indicato che la richiesta di riesame interno presentata dalle ricorrenti era fondata su presunti vizi procedurali e sostanziali che inficiavano il secondo obiettivo 2030/1990 e la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020. Essa ha precisato che, in sostanza, le ricorrenti sostenevano che vizi procedurali e sostanziali inficiavano detta valutazione d'impatto da cui scaturiva la proposta, formulata nella comunicazione del 17 settembre 2020, di ridurre le emissioni di GES dell'Unione di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990, comprese le emissioni e gli assorbimenti.

69 Inoltre, secondo la Commissione, le ricorrenti avevano fatto valere che, sebbene le asserite violazioni, imputate alla decisione di esecuzione 2023/1319, fossero dimostrate con riferimento alle violazioni imputate al secondo obiettivo 2030/1990, le prime si distinguevano dalle seconde, in quanto riflettevano un livello di ambiziosità in materia di mitigazione del cambiamento climatico manifestamente incompatibile con l'obiettivo di limitazione del riscaldamento climatico corrispondente all'obiettivo di temperatura a lungo termine di 1,5 °C.

ii) *Sulla sintesi dell'argomentazione delle ricorrenti effettuata dalla Commissione nella valutazione contestata*

70 Occorre constatare che la valutazione contestata consta di tre parti, relative, la prima, all'esame della ricevibilità della richiesta di riesame interno presentata dalle ricorrenti; la seconda, al quadro giuridico dell'Unione relativo alle riduzioni vincolanti delle emissioni di GES e, la terza, all'esame dei motivi di detta richiesta.

71 In particolare, al punto 3.1 della valutazione contestata, contenente osservazioni preliminari relative all'irricevibilità dell'argomento diretto contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, la Commissione ha indicato che, in sostanza, e segnatamente nel punto IV della loro richiesta di riesame interno, le ricorrenti chiedevano detto riesame della decisione di esecuzione 2023/1319 a causa di asseriti vizi procedurali e sostanziali che inficiavano il secondo obiettivo 2030/1990, il quale era stato integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione dall'articolo 4, paragrafo 1, della normativa europea sul clima.

3) *Conclusione*

72 Dai precedenti punti da 53 a 71, in particolare dalla motivazione della decisione impugnata riassunta ai precedenti punti da 68 a 71, risulta che la Commissione non è incorsa in alcun errore di valutazione nel ritenere che la richiesta di riesame interno presentata dalle ricorrenti fosse fondata su asseriti vizi procedurali e sostanziali che inficiavano il secondo obiettivo 2030/1990 e la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, e che le asserite violazioni, imputate alla decisione di esecuzione 2023/1319, lo fossero con riferimento alle violazioni imputate al secondo obiettivo 2030/1990.

73 Di conseguenza, le ricorrenti errano quando sostengono che la Commissione ha snaturato i motivi della loro richiesta di riesame interno, cosicché il presente capo, vertente su un errore di valutazione inficiante la comprensione di tali motivi, deve essere respinto in quanto infondato, senza che sia necessario statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione [v. sentenza del 21 giugno 2023, UG/Commissione, T-571/17 RENV, EU:T:2023:351, punto 72 (non pubblicata) e giurisprudenza citata].

3. ***Sul secondo capo, vertente su una violazione dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus***

74 Le ricorrenti sostengono che l'argomento della Commissione secondo cui essa non godeva, per calcolare le assegnazioni annuali di emissioni, di alcun potere né di alcun margine di discrezionalità, in applicazione del regolamento 2018/842, non era tale da comportare il rigetto della loro richiesta di riesame interno come irricevibile, tenuto conto dei dettami dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus.

75 Secondo costante giurisprudenza, le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione di illegittimità di detto atto solo qualora, da un lato, la natura e l'impianto sistematico dell'accordo in questione non vi ostino e, dall'altro, tali disposizioni appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v. sentenze del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14, EU:C:2016:605, punto 49 e giurisprudenza citata, e del 28 novembre 2024, *Hengshi Egypt Fiberglass Fabrics e Jushi Egypt for Fiberglass Industry/Commissione*, C-269/23 P e C-272/23 P, EU:C:2024:984, punto 56 e giurisprudenza citata).

76 A questo riguardo, l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus così recita:

«2. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

a) che vantino un interesse sufficiente o, in alternativa,

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo

indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione.

Le nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto" sono determinate secondo il diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia nell'ambito della presente convenzione. A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b).

Le disposizioni del presente paragrafo non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale.

3. In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

77 Orbene, è già stato statuito che, da un lato, per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus, nella misura in cui solo «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» sono titolari dei diritti previsti da tale disposizione, quest'ultima è subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore (v. sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14, EU:C:2016:605, punto 51 e giurisprudenza citata).

78 Dall'altro lato, anche l'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus si riferisce a criteri stabiliti dal diritto nazionale. Infatti, ai sensi di detta disposizione, le procedure di ricorso cui essa si riferisce devono essere determinate «secondo il diritto nazionale» delle parti contraenti della convenzione ed è il legislatore nazionale a decidere se prevedere la possibilità di un ricorso «dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge». Inoltre, risulta da tale disposizione che «[l]e nozioni di "interesse sufficiente" e di "violazione di un diritto"» sono determinate secondo il diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14, EU:C:2016:605, punto 52 e giurisprudenza citata).

79 Ne consegue che l'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus non soddisfa le condizioni per essere addotto a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di

diritto derivato dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, C-543/14, EU:C:2016:605, punto 53 e giurisprudenza citata).

80 Di conseguenza, le ricorrenti non possono proficuamente addurre una violazione dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Aarhus, e il secondo capo deve essere respinto in quanto inconferente.

4. ***Sul primo capo, relativo alla violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere f) e g), e dell'articolo 10 del regolamento di Aarhus***

81 Per suffragare il primo capo, le ricorrenti adducono, in sostanza, che il rigetto come irricevibili dei motivi del punto IV della loro richiesta di riesame interno è viziato da errori di diritto alla luce dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere f) e g), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus.

82 Tale primo capo è articolato in tre censure.

83 A suffragio della prima censura le ricorrenti deducono in giudizio che la Commissione ha violato l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus respingendo in quanto irricevibile la loro richiesta di riesame interno per il motivo che l'autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, che costituisce la base giuridica della decisione di esecuzione 2023/1319, aveva, secondo la Commissione, carattere obbligatorio e non l'autorizzava ad effettuare una scelta politica o di politica pubblica nella definizione delle assegnazioni annuali di emissioni. Secondo le ricorrenti, il regolamento Aarhus obbligava la Commissione ad esaminare la compatibilità del secondo obiettivo 2030/1990 con diverse norme di diritto ambientale alle quali tale obiettivo sarebbe stato soggetto.

84 Per corroborare la seconda censura le ricorrenti deducono in giudizio un errore di diritto commesso dalla Commissione, in particolare alla luce dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus, in quanto essa ha circoscritto il diritto ambientale applicabile al solo regolamento 2018/842. Procedendo in tal modo, la Commissione avrebbe violato la giurisprudenza pertinente, in particolare le sentenze del 6 luglio 2023, *BEI e Commissione/ClientEarth* (C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546), e del 14 marzo 2018, *TestBioTech/Commissione* (T-33/16, EU:T:2018:135).

85 A sostegno della terza censura, le ricorrenti asseriscono che le assegnazioni annuali di emissioni fissate nella decisione di esecuzione 2023/1319 consentono emissioni di GES significative, senza essere corredate da una valutazione d'impatto o da un'analisi idonea a dimostrare la sufficienza di tali assegnazioni. A questo titolo, esse sostengono che la Commissione era tenuta ad esaminare la loro argomentazione diretta contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), e all'articolo 10 del regolamento Aarhus, poiché tale analisi costituiva parte integrante del contesto normativo da cui derivava la decisione di esecuzione 2023/1319.

86 La Commissione afferma che l'argomento delle ricorrenti è infondato e che, inoltre, la terza censura è irricevibile alla luce dei dettami dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, non essendo stata eccepita dalle ricorrenti nella loro richiesta di riesame interno.

87 Occorre esaminare la prima censura, poi, congiuntamente, la seconda e la terza censura.

a) ***Sulla prima censura del primo capo***

88 Occorre ricordare che, a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus:

«Una qualsiasi organizzazione non governativa o altro membro del pubblico che soddisfi i criteri di cui all'articolo 11 ha il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo, se ritiene che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f).

Tali richieste sono formulate per iscritto entro un termine massimo di otto settimane a decorrere dalla data più recente tra quelle di adozione, notifica o pubblicazione dell'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, entro otto settimane dalla data in cui lo stesso avrebbe dovuto essere adottato. La richiesta deve contenere una motivazione del riesame».

89 Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus definisce il diritto ambientale, ai fini dell'applicazione di tale regolamento, come la normativa dell'Unione che, a prescindere dalla sua base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale, stabiliti nel trattato FUE, ossia la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

90 Infine, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus definisce la nozione di «atto amministrativo», per l'applicazione di detto regolamento, come 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 ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), di tale regolamento.

91 Nel caso di specie, dai precedenti punti 66 e 72 risulta che, con i motivi esposti al punto IV della loro richiesta di riesame interno, le ricorrenti deducevano l'insufficienza del secondo obiettivo 2030/1990 e del secondo obiettivo 2030/2005 alla luce, segnatamente, dei dettami dell'accordo di Parigi, in particolare del suo articolo 2, paragrafo 1, lettera a), relativo all'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media del pianeta a 1,5 °C

rispetto ai livelli preindustriali, nonché degli obblighi discendenti dall'articolo 191 TFUE e dal principio di precauzione.

92 Inoltre, dal punto 3.5 della valutazione contestata, che costituisce la sua conclusione generale, si evince che la Commissione ha respinto la richiesta di riesame interno delle ricorrenti con la motivazione principale che l'autorizzazione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, sulla base della quale tale istituzione ha adottato la decisione di esecuzione 2023/1319, presentava carattere obbligatorio per la definizione delle assegnazioni annuali di emissioni e non l'autorizzava ad effettuare una scelta politica o di politica pubblica in sede di attuazione di tale regolamento, cosicché i motivi dedotti dalle ricorrenti per corroborare la loro richiesta erano irricevibili.

93 In primo luogo, occorre constatare che, come risulta dai suoi visto e dai suoi considerando, la decisione di esecuzione 2023/1319, che costituisce l'oggetto della richiesta di riesame interno presentata dalle ricorrenti, è stata adottata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, come modificato dal regolamento 2023/857.

94 A questo riguardo, dall'articolo 1 del regolamento 2018/842, come modificato dal regolamento 2023/857, emerge che detta normativa stabilisce, per gli Stati membri, obblighi relativi ai loro contributi minimi per il periodo 2021-2030, al fine di realizzare il secondo obiettivo 2030/2005, e partecipa in tal modo alla realizzazione degli obiettivi della normativa europea sul clima.

95 In particolare, dal considerando 13 del regolamento 2023/857 risulta che il secondo obiettivo 2030/2005, che riguarda i settori economici elencati all'articolo 2 del regolamento 2018/842, è stato determinato al fine di conseguire il secondo obiettivo 2030/1990 fissato dalla normativa europea sul clima.

96 Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2018/842, come modificato dal regolamento 2023/857, prevede che la Commissione adotti atti di esecuzione che stabiliscono le assegnazioni annuali di emissioni per ciascuno Stato membro per gli anni tra il 2021 e il 2030 in tonnellate di CO₂ equivalente conformemente alle traiettorie lineari di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo al fine di conseguire il secondo obiettivo 2030/2005.

97 Come risulta dal considerando 19 del regolamento 2018/842, tale competenza conferita alla Commissione mira a garantire condizioni uniformi di esecuzione delle disposizioni di tale regolamento riguardanti la fissazione delle assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri.

98 Pertanto, la decisione 2023/1319 costituisce un atto di esecuzione del regolamento 2018/842 e, pertanto, è disciplinata dall'articolo 291 TFUE.

99 In secondo luogo, occorre ricordare che, a norma dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE:

«Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio».

100 Inoltre, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE stabilisce:

«Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

101 Pertanto, i principi dell'equilibrio istituzionale, di leale cooperazione e dell'attribuzione delle competenze, quali sanciti all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, implicano che ciascuna istituzione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite nei Trattati, conformemente alle procedure, alle condizioni e alle finalità ivi previste ed eserciti così le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v., in tal senso, sentenze del 3 dicembre 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e a., C-461/18 P, EU:C:2020:979, punto 102 e giurisprudenza citata, e del 3 settembre 2024, Illumina e Grail/Commissione, C-611/22 P e C-625/22 P, EU:C:2024:677, punto 215 e giurisprudenza citata).

102 In tale contesto occorre ricordare che l'adozione delle norme essenziali di una materia è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione. Ne consegue che le disposizioni che stabiliscono gli elementi essenziali di una normativa di base, la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore, non possono essere emanate in atti di esecuzione (v. sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 41 e giurisprudenza citata).

103 Inoltre, quando sono conferite alla Commissione competenze di esecuzione, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto dell'atto legislativo di cui trattasi, al fine di garantirne l'attuazione in condizioni uniformi in tutti gli Stati membri. Le disposizioni di un atto di esecuzione adottato dalla Commissione devono quindi, da un lato, rispettare gli obiettivi generali essenziali perseguiti dall'atto legislativo che tali disposizioni dovrebbero precisare, e, dall'altro, essere necessarie o utili per l'attuazione uniforme di quest'ultimo senza integrarlo né modificarlo, neppure nei suoi elementi non essenziali (v. sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 44 e giurisprudenza citata).

104 Dall'insieme di tali considerazioni risulta che la competenza di esecuzione conferita alla Commissione ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE comporta, in sostanza, la facoltà di adottare misure necessarie o utili per l'attuazione uniforme delle disposizioni dell'atto legislativo sul cui fondamento sono adottate e che si limitano a precisarne il contenuto, nel rispetto degli obiettivi generali essenziali perseguiti da tale atto, senza modificarlo o integrarlo, nei suoi elementi essenziali o non essenziali (v. sentenza del 28

febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 49 e giurisprudenza citata).

- 105 In terzo luogo, sia il secondo obiettivo 2030/2005 sia il secondo obiettivo 2030/1990 sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico dell'Unione mediante atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, ossia il regolamento 2023/857 e la normativa europea sul clima, e che costituiscono, pertanto, atti legislativi ai sensi dell'articolo 289, paragrafi 1 e 3, TFUE.
- 106 Di conseguenza, occorre constatare che, al momento dell'adozione di un atto di esecuzione come la decisione di esecuzione 2023/1319, la Commissione non era autorizzata, conformemente ai principi giurisprudenziali enunciati ai precedenti punti da 102 a 104, a fissare le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2023-2030 basandosi su obiettivi di riduzione delle emissioni di GES dell'Unione che sarebbero stati diversi dal secondo obiettivo 2030/1990 e dal secondo obiettivo 2030/2005.
- 107 In effetti, la Commissione era tenuta ad adottare le disposizioni dirette a precisare le condizioni di attuazione del secondo obiettivo 2030/1990 e del secondo obiettivo 2030/2005 senza poter derogare a questi ultimi. Se, nell'adottare la decisione di esecuzione 2023/1319, la Commissione si fosse basata su obiettivi di riduzione delle emissioni di GES dell'Unione distinti dal secondo obiettivo 2030/1990 e dal secondo obiettivo 2030/2005, perché considerava tali obiettivi insufficienti alla luce di requisiti risultanti da norme del diritto primario o del diritto internazionale, essa avrebbe ecceduto la sua competenza di esecuzione e avrebbe sconfinato nella competenza del legislatore dell'Unione. Così facendo, essa avrebbe violato l'articolo 291 TFUE e, di conseguenza, i principi dell'equilibrio istituzionale, di leale cooperazione e dell'attribuzione delle competenze, quali sanciti all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.
- 108 In quarto luogo, occorre chiarire se, a seguito di una richiesta di riesame interno diretta contro un atto amministrativo adottato dalla Commissione nell'esercizio della sua competenza di esecuzione, come la decisione di esecuzione 2023/1319, l'articolo 10 del regolamento Aarhus autorizzi tale istituzione ad accogliere detta richiesta per il motivo che la normativa di base in applicazione della quale tale atto amministrativo è adottato è contraria a norme del diritto ambientale derivanti dal diritto primario dell'Unione o dal diritto internazionale.
- 109 A tal riguardo, occorre constatare che, conformemente alla formulazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, la richiesta di riesame interno avverso un atto amministrativo fondata sulla sua eventuale contrarietà al diritto ambientale deve essere presentata «all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo» e che, pertanto, era competente a tal fine.
- 110 Ne consegue che la richiesta di riesame interno di un atto amministrativo mira a far constatare un asserito profilo di illegittimità o l'infondatezza di tale atto da parte

dell'istituzione che l'ha adottato e che, di conseguenza, dispone della competenza di modificarlo nell'ipotesi in cui tale atto fosse contrario al diritto ambientale (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2019, *TestBioTech e a./Commissione*, C-82/17 P, EU:C:2019:719, punti 37 e 38).

- 111 Orbene, come risulta dai principi giurisprudenziali enunciati ai precedenti punti da 102 a 104, la Commissione non è autorizzata, in forza della sua competenza di esecuzione, a modificare la normativa di base di un atto amministrativo di cui essa è autrice, come la decisione di esecuzione 2023/1319, qualora tale normativa di base rientri, come nel caso di specie, nella competenza di altre istituzioni e segua una procedura di adozione diversa da quella prevista dall'articolo 291 TFUE.
- 112 Allo stesso modo, non si può ritenere che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus autorizzi la Commissione, quando è investita di una richiesta di riesame interno di un atto amministrativo da essa adottato in forza della sua competenza di esecuzione, conformemente all'articolo 291 TFUE, ad esaminare la fondatezza di motivi riguardanti la normativa di base di tale atto amministrativo, laddove essa non è autorizzata ad adottare tale normativa di base in forza della propria competenza di esecuzione.
- 113 Infatti, se così non fosse, la Commissione potrebbe, in occasione dell'esame di una richiesta di riesame interno, mettere in discussione la normativa di base adottata da altre istituzioni dell'Unione e che essa è tenuta ad applicare in base alla sua competenza di esecuzione, il che sarebbe in contrasto non solo con i principi dell'equilibrio istituzionale, di leale cooperazione e di attribuzione delle competenze, ma anche con il principio della certezza del diritto, il quale esige in particolare che l'applicazione delle norme giuridiche sia prevedibile per i singoli. (v., in tal senso, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 223 e giurisprudenza ivi citata).
- 114 In quinto luogo, la constatazione enunciata al precedente punto 112 vale a maggior ragione nel caso di specie, in quanto il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 sono fissati da disposizioni di natura legislativa, come indicato dalla Commissione nella valutazione contestata.
- 115 A tal riguardo, occorre rilevare che il secondo obiettivo 2030/1990 è fissato dall'articolo 4, paragrafo 1, della normativa europea sul clima, relativo ai traguardi climatici intermedi dell'Unione, mentre il secondo obiettivo 2030/2005 è fissato dall'articolo 1 del regolamento 2018/842, nella sua versione risultante dal regolamento 2023/857.
- 116 Inoltre, la normativa europea sul clima e i regolamenti 2018/842 e 2023/857 sono stati adottati dal Parlamento e dal Consiglio conformemente alla procedura legislativa ordinaria, quale definita all'articolo 289, paragrafo 1, TFUE, cosicché il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 sono previsti da atti di natura legislativa, sia ai sensi dell'articolo 289, paragrafi 1 e 3, TFUE, sia ai sensi della convenzione di Aarhus e del regolamento Aarhus.

- 117 Infatti, gli atti legislativi delle istituzioni dell'Unione ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE rientrano nell'esercizio dei poteri legislativi previsti all'articolo 2, paragrafo 2, ultimo comma, della convenzione di Aarhus e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento Aarhus (v., in tal senso, ordinanza del 15 settembre 2022, CNMSE e a./Parlamento e Consiglio, C-749/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:699, punti da 24 a 26 e giurisprudenza citata).
- 118 Orbene, sotto un primo profilo, occorre ricordare che l'articolo 10 del regolamento Aarhus deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento. Ai sensi di quest'ultima disposizione, nella nozione di «istituzioni o organi dell'Unione» ai quali tale regolamento si applica conformemente al suo articolo 1, rientrano «le istituzioni, gli organi, le agenzie o gli uffici pubblici istituiti dal trattato o sulla base del medesimo, salvo qualora agiscano nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo» (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 71).
- 119 Pertanto, l'azione delle istituzioni dell'Unione è esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento Aarhus qualora esse esercitino poteri legislativi (v., in tal senso, ordinanza del 15 settembre 2022, CNMSE e a./Parlamento e Consiglio, C-749/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:699, punto 25 e giurisprudenza citata, e sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 72).
- 120 In particolare, un atto legislativo ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE non può essere oggetto di una richiesta di riesame interno, dal momento che, conformemente al combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), e dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, un siffatto riesame può riguardare solo un «atto amministrativo» definito, dalla prima di tali disposizioni, come 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 ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del medesimo regolamento (v., in tal senso, ordinanza del 15 settembre 2022, CNMSE e a./Parlamento e Consiglio, C-749/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:699, punto 26).
- 121 Sotto un secondo profilo, occorre ricordare che il regolamento Aarhus è inteso ad attuare, per quanto riguarda le istituzioni dell'Unione, le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus (v. sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 67 e giurisprudenza citata).
- 122 A tal riguardo, se è vero che, come risulta dall'esame del secondo capo, l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non può essere invocato per valutare la legittimità di una disposizione o di un atto del diritto dell'Unione, una siffatta constatazione non osta a che le disposizioni del regolamento Aarhus siano, per quanto possibile, interpretate alla luce di tale convenzione (v. sentenza del 6 luglio 2023, BEI e

Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 68 e giurisprudenza citata).

- 123 Infatti, da un lato, le norme di diritto dell'Unione devono essere interpretate per quanto possibile alla luce del diritto internazionale, in particolare quando tali norme mirano ad eseguire un accordo internazionale concluso dall'Unione (v. sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 66 e giurisprudenza citata).
- 124 Dall'altro lato, gli effetti, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, dei punti di un accordo stipulato da quest'ultima con Stati terzi, come la convenzione di Aarhus, non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle norme di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2015, Consiglio e a./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreinigingen Utrecht, da C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, punto 53 e giurisprudenza citata).
- 125 Di conseguenza, un'interpretazione del regolamento Aarhus alla luce della convenzione di Aarhus costituisce un mezzo essenziale per garantire, conformemente alla volontà del legislatore dell'Unione espressa al considerando 3 di detto regolamento, che le disposizioni del diritto dell'Unione restino compatibili con quelle di tale convenzione (v. sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 69 e giurisprudenza citata).
- 126 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, gli atti delle istituzioni dell'Unione adottati nell'esercizio dei poteri legislativi sono esclusi dall'ambito di applicazione della convenzione di Aarhus. Infatti, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione riguarda gli atti delle autorità pubbliche, la cui definizione, all'articolo 2, paragrafo 2, di tale convenzione, non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere legislativo (v., in tal senso, ordinanza del 15 settembre 2022, CNMSE e a./Parlamento e Consiglio, C-749/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:699, punto 24 e giurisprudenza citata, e sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 70).
- 127 Inoltre, tenuto conto dell'esclusione degli atti di natura legislativa dall'ambito di applicazione della convenzione di Aarhus e del regolamento Aarhus, non si può precludere l'applicazione dei principi enunciati ai precedenti punti da 118 a 120 e 126 per il solo motivo che, nel caso di specie, le ricorrenti non hanno chiesto direttamente al Consiglio e al Parlamento il riesame interno del secondo obiettivo 2030/1990 e del secondo obiettivo 2030/2005, bensì, in occasione di una richiesta di riesame interno formalmente diretta contro la decisione di esecuzione 2023/1319, hanno invocato l'insufficienza di tali obiettivi e, pertanto, la loro contrarietà a talune norme ambientali.
- 128 Infatti, la circostanza che le ricorrenti abbiano inviato la loro richiesta di riesame interno alla Commissione, riferendosi formalmente a un atto non legislativo come la decisione di esecuzione 2023/1319, non incide sul contenuto della motivazione di tale richiesta che,

come risulta dall'esame del terzo capo, è in realtà diretta contro le disposizioni legislative della normativa europea sul clima che fissano il secondo obiettivo 2030/1990, nonché, di riflesso, contro le disposizioni legislative che fissano il secondo obiettivo 2030/2005.

- 129 In tali circostanze, non si può ritenere che la Commissione sia incorsa in un errore di diritto alla luce dell'articolo 10 del regolamento Aarhus respingendo in quanto irricevibili, nella decisione impugnata, i motivi della richiesta di riesame interno dedotti dalle ricorrenti contro il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 per il fatto che essi sono definiti da disposizioni di natura legislativa che la decisione di esecuzione 2023/1319 aveva lo scopo di attuare, senza che la Commissione potesse modificarli o integrarli, nei suoi elementi essenziali e non essenziali, tenuto conto dei limiti che si impongono a qualsiasi competenza di esecuzione in forza dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE.
- 130 Sotto un terzo profilo, occorre esaminare l'eventuale incidenza dell'articolo 277 TFUE sulla soluzione della controversia. Infatti, sebbene nelle loro memorie dinanzi al Tribunale le ricorrenti abbiano contestato il fatto di aver presentato un'eccezione di illegittimità ai sensi di tale disposizione, esse, tuttavia, in risposta ad un quesito del Tribunale in udienza, hanno spiegato di avvalersene implicitamente a sostegno della loro argomentazione. Inoltre, la Commissione ha sostenuto che, nell'ambito del secondo motivo, le ricorrenti cercavano di ottenere dal Tribunale una valutazione della conformità del secondo obiettivo 2030/1990 e del secondo obiettivo 2030/2005 a talune norme del diritto ambientale rientranti nel diritto primario dell'Unione o nel diritto internazionale.
- 131 A tal riguardo, l'articolo 277 TFUE dispone:
- «Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, valersi dei motivi previsti all'articolo 263, secondo comma, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'inapplicabilità dell'atto stesso».
- 132 Così, secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 277 TFUE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, in via incidentale, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione ad essa indirizzata, la validità degli atti di portata generale che costituiscono il fondamento di una siffatta decisione, o che presentano un nesso giuridico diretto con essa (v., in tal senso, sentenza del 16 marzo 2023, Commissione/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punti 44 e 46 e giurisprudenza citata).
- 133 Ora, in primo luogo, anche supponendo che le ricorrenti abbiano inteso avvalersi, implicitamente, dell'articolo 277 TFUE nel corpo della loro richiesta di riesame interno, occorre osservare che, secondo la formulazione espressa di tale disposizione, è solo nell'ambito di una controversia dinanzi al giudice dell'Unione che è possibile eccepire

l'illegittimità di un atto di portata generale che costituisce la base giuridica di una disposizione contestata.

- 134 Infatti, nell'ambito della valutazione di una richiesta di riesame interno depositata a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, l'istituzione adita, che non esercita in alcun modo le competenze giurisdizionali specificamente devolute al giudice dell'Unione dal diritto primario, è tenuta al rispetto del principio secondo cui, essendo l'Unione fondata sullo Stato di diritto, gli atti delle sue istituzioni godono di una presunzione di legittimità. Pertanto, nel caso di specie, poiché la normativa europea sul clima e i regolamenti 2018/842 e 2023/857 erano entrati in vigore, la Commissione era tenuta a rispettarli e attuarli, in virtù dei principi dell'attribuzione delle competenze, dell'equilibrio istituzionale nonché di leale cooperazione e di certezza del diritto (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 85 e giurisprudenza citata).
- 135 In tali circostanze, posto che la Commissione era giuridicamente tenuta ad applicare, in forza della sua competenza di esecuzione, la normativa europea sul clima e i regolamenti 2018/842 e 2023/857 e non poteva, di conseguenza, dare alcun seguito ai motivi della richiesta di riesame interno delle ricorrenti diretti contro tali disposizioni, non si può ritenere che essa abbia commesso un errore di diritto respingendo tali motivi in quanto irricevibili.
- 136 In secondo luogo, si constata che, da un lato, a sostegno del primo motivo dedotto dinanzi al Tribunale, le ricorrenti non hanno dimostrato, e neppure sostenuto, che l'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, che costituisce la base giuridica della decisione impugnata, sia contraria a una norma del diritto primario dell'Unione, in particolare l'articolo 277 TFUE o il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, previsto all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), laddove, con tale decisione, la Commissione ha respinto come irricevibili i motivi dedotti nella loro richiesta di riesame interno avverso le disposizioni legislative che fissano il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005. Pertanto, le ricorrenti non hanno sollevato dinanzi al Tribunale un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE tale da comportare l'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui essa ha respinto come irricevibile la loro richiesta di riesame interno. Secondo, anche supponendo che l'argomento dedotto dalle ricorrenti a sostegno del secondo motivo possa essere considerato un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE, è sufficiente constatare che tale argomento non è diretto contro la motivazione della decisione impugnata con cui la Commissione ha respinto in quanto irricevibile detta richiesta di riesame interno. In tali circostanze, la deduzione da parte delle ricorrenti dell'articolo 277 TFUE a sostegno della loro argomentazione è inoperante e non può che essere respinta.
- 137 Ne consegue che, respingendo i motivi del punto IV della richiesta di riesame interno riguardanti il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 in quanto irricevibili, la Commissione non ha violato l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento

Aarhus e, pertanto, la prima censura del primo capo deve essere respinta in quanto infondata.

b) *Sulla seconda e sulla terza censura del primo capo*

- 138 Anzitutto, occorre ricordare che, al punto 3.1 della valutazione contestata, contenente osservazioni preliminari relative all'irricevibilità dell'argomento diretto contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, la Commissione ha ritenuto che i motivi del punto IV della richiesta di riesame interno dedotti contro tale valutazione d'impatto fossero irricevibili per tre ragioni. Sotto un primo profilo, la Commissione ha indicato che, poiché il secondo obiettivo 2030/1990 stabilito dalla normativa europea sul clima derivava dalle conclusioni di detta valutazione d'impatto, sussisteva un nesso sostanziale tra la decisione di esecuzione 2023/1319 e tale valutazione d'impatto, che rientrava nell'ambito di un'iniziativa legislativa, cosicché le ricorrenti non potevano legittimamente sostenere che l'asserita insufficienza degli obiettivi di riduzione delle emissioni di GES menzionati in tale valutazione d'impatto costituiva un vizio distinto dall'insufficienza degli obiettivi presi in considerazione nella decisione di esecuzione 2023/1319. Sotto un secondo profilo, la Commissione ha ritenuto che le ricorrenti non avessero dedotto in giudizio vizi propri della decisione di esecuzione 2023/1319, letta alla luce del regolamento 2018/842, che costituiva, a suo avviso, il diritto ambientale pertinente al fine di valutare la legittimità di tale decisione, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus. Sotto un terzo profilo, la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 costituiva, secondo la Commissione, un documento di lavoro privo di effetti giuridici vincolanti, cosicché essa non rivestiva il carattere di un atto amministrativo nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di detto regolamento e, anche supponendo il contrario, le ricorrenti sarebbero decadute dal diritto di contestarla tenuto conto del termine di otto settimane fissato dall'articolo 10, paragrafo 1, di tale regolamento.
- 139 Da un lato, a sostegno della seconda censura, le ricorrenti deducono un errore di diritto commesso dalla Commissione riguardo all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus, in sede di rigetto per irricevibilità dei motivi di cui al punto IV della loro richiesta di riesame interno diretti contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, in quanto essa avrebbe circoscritto il diritto ambientale applicabile nel caso di specie al solo regolamento 2018/842.
- 140 Dall'altro lato, per corroborare la terza censura, le ricorrenti criticano il terzo motivo di irricevibilità ricordato al precedente punto 138 e addebitano, in sostanza, alla Commissione di aver respinto i motivi della loro richiesta di riesame interno diretti contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, mentre, a loro avviso, le assegnazioni annuali di emissioni fissate dalla decisione di esecuzione 2023/1319 consentono emissioni di GES significative, senza essere corredate da una valutazione d'impatto o da una valutazione idonea a dimostrare il carattere sufficiente di tali assegnazioni.

- 141 In particolare, le ricorrenti sostengono che la Commissione era tenuta ad esaminare la loro argomentazione diretta contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, conformemente all'articolo 10 del regolamento Aarhus, in quanto essa costituiva parte integrante del contesto normativo da cui derivava la decisione di esecuzione 2023/1319.
- 142 In primo luogo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento Aarhus, qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfi i criteri di cui all'articolo 11 di tale regolamento è legittimata a presentare, per iscritto e motivandola, una richiesta di riesame interno di un atto amministrativo all'istituzione che lo ha adottato ai sensi del diritto ambientale. L'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di tale regolamento definisce in proposito l'«atto amministrativo» come 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 ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f) del regolamento medesimo.
- 143 Pertanto, sotto un primo profilo, occorre constatare che né la formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus, che definisce l'atto amministrativo di cui si chiede il riesame interno, né altre disposizioni di tale regolamento ostano a che il richiedente un riesame interno adduca, a sostegno della sua domanda, in via incidentale, l'illegittimità di un atto privo di effetti giuridici ed esterni sul quale è fondato l'atto amministrativo oggetto di tale domanda, purché, da un lato, tale atto preliminare non sia stato adottato nell'esercizio di poteri legislativi, conformemente ai principi ricordati ai precedenti punti 119 e 126, e, dall'altro, l'illegittimità così dedotta consenta di dimostrare che l'atto amministrativo di cui si chiede il riesame interno è contrario al diritto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del medesimo regolamento.
- 144 Sotto un secondo profilo, da una giurisprudenza costante risulta che, benché il provvedimento avente natura meramente preparatoria non sia impugnabile in quanto tale con un'azione di annullamento, i suoi eventuali vizi possono essere fatti valere nel ricorso diretto contro l'atto definitivo, della cui elaborazione esso costituisce un momento preparatorio (v. sentenze del 22 aprile 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione, C-572/18 P, EU:C:2021:317, punto 50 e giurisprudenza citata, e dell'11 dicembre 2024, FFPE sezione Consiglio/Consiglio, T-179/23, EU:T:2024:897, punto 43 e giurisprudenza citata).
- 145 Ora, da nessuna disposizione del regolamento Aarhus, letto alla luce della convenzione di Aarhus, risulta che il sistema di riesame interno previsto da queste normative escluda l'applicazione della giurisprudenza menzionata al precedente punto 144.
- 146 Di conseguenza, respingendo in quanto irricevibili i motivi della richiesta di riesame interno delle ricorrenti diretti contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 in quanto si trattava di un atto privo di effetti giuridici ed esterni ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento Aarhus, la Commissione ha violato tale

disposizione nonché l'articolo 10 del medesimo regolamento e ha commesso un errore di diritto che vizia la decisione impugnata.

- 147 In secondo luogo, quanto alla seconda censura, occorre ricordare che la nozione di «diritto ambientale» è definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus come comprendente la normativa dell'Unione che, a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale, stabiliti nel [Trattato FUE]: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale». Come si evince dal considerando 10 di tale regolamento, il rinvio a tali obiettivi è giustificato in quanto il diritto ambientale «[è] una disciplina in costante evoluzione».
- 148 Così, dalla formulazione stessa dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1367/2006, in combinato disposto con il considerando 10 di tale regolamento, risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso attribuire una portata ampia alla nozione di «diritto ambientale» (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 84).
- 149 In tale contesto, la Corte ha statuito che la nozione di «diritto ambientale» interpretata estensivamente comprende qualsiasi atto dell'Unione che, a prescindere dalla sua base giuridica, partecipa alla realizzazione degli obiettivi di tale politica, quali definiti all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE. La circostanza che, secondo la formulazione stessa dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus, la base giuridica sulla quale un atto è adottato non costituisce un criterio pertinente ai fini della sua qualificazione come «diritto ambientale» consente di dedurre che neppure la procedura di adozione di un atto siffatto, la quale determina, conformemente all'articolo 289 TFUE, la sua natura legislativa o meno, costituisce un criterio pertinente ai fini di tale qualificazione (v. sentenza del 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2023:546, punto 87 e giurisprudenza citata).
- 150 Tuttavia, occorre garantire che l'interpretazione della nozione di «diritto ambientale», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento Aarhus resti compatibile con i principi enunciati ai precedenti punti da 99 a 104, relativi alla rigorosa delimitazione della competenza di esecuzione della Commissione risultante dall'articolo 291 TFUE e dai principi dell'attribuzione delle competenze, dell'equilibrio istituzionale nonché di leale cooperazione e di certezza del diritto.
- 151 Di conseguenza, si deve considerare che, quando la Commissione è investita di una richiesta di riesame interno di un atto di esecuzione disciplinato dall'articolo 291 TFUE, l'autore di tale richiesta non è legittimato a eccepire norme del diritto ambientale che produrrebbero l'effetto, se una siffatta richiesta fosse accolta, di derogare alla normativa di base di tale atto di esecuzione, e così facendo di modificare tale normativa integrandola o modificandola, anche nei suoi elementi non essenziali.

- 152 Nel caso di specie, spetta al Tribunale esaminare se le ricorrenti potevano eccepire, per suffragare la loro richiesta di riesame interno, norme diverse dal regolamento 2018/842 al fine di dimostrare che la decisione di esecuzione 2023/1319 è contraria al diritto ambientale, in particolare agli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale, quali definiti all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE.
- 153 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 4, paragrafo 3, terzo e quarto comma, del regolamento 2018/842, modificato dal regolamento 2023/857, prescrive alla Commissione, per quanto riguarda gli anni dal 2023 al 2030, di determinare le assegnazioni annuali di emissioni di GES degli Stati membri sulla base dei dati dell'inventario nazionale comunicati dagli Stati membri a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di GES e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE (GU 2013, L 165, pag. 13), o dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento n. 525/2013 (GU 2018, L 328, pag. 1).
- 154 Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento 2018/842, modificato dal regolamento 2023/857, dispone che gli atti di esecuzione emanati sul fondamento di tale articolo siano adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 14 del medesimo regolamento. Ai sensi di quest'ultima disposizione, «[l]a Commissione è assistita dal comitato sui cambiamenti climatici istituito dal regolamento (UE) n. 525/2013», il quale «è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011» e «[n]ei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011».
- 155 Pertanto, dai principi ricordati ai precedenti punti da 147 a 149 e dalle disposizioni citate ai precedenti punti 153 e 154 risulta che le ricorrenti potevano eccepire, a suffragio della loro richiesta di riesame interno, profili di illegittimità che viciano la decisione di esecuzione 2023/1319 alla luce di talune disposizioni dei regolamenti nn. 525/2013 e 2018/1999 nonché delle disposizioni del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13), applicabili mediante rinvio a detti regolamenti, al fine di dimostrare che tale decisione è contraria al diritto ambientale, senza tuttavia che tale domanda potesse indurre la Commissione, qualora lo avesse ritenuto fondato, a derogare alle disposizioni della normativa europea sul clima e dei regolamenti 2018/842 e 2023/857 che la decisione di esecuzione 2023/1319 attua.

- 156 Di conseguenza, occorre constatare che dichiarando, nella decisione impugnata, che il regolamento 2018/842 costituiva «il diritto ambientale» al fine di valutare la legittimità della decisione di esecuzione 2023/1319, la Commissione è incorsa in un errore di diritto che ha viziato la decisione impugnata alla luce dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), e dell'articolo 10 del regolamento Aarhus.
- 157 In terzo luogo, tuttavia, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, in caso di pluralità di motivi, anche se uno o più motivi dell'atto impugnato sono infondati, tale vizio non può condurre all'annullamento dell'atto in parola se uno o più altri motivi sono sufficienti a giustificarlo sotto il profilo giuridico, indipendentemente dai motivi inficiati da illegittimità (v. sentenza del 21 giugno 2023, UG/Commissione, T-571/17 RENV, EU:T:2023:351, punto 145 e giurisprudenza citata; v. anche, in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 130).
- 158 Orbene, tale situazione ricorre nel caso di specie. Infatti, occorre constatare che, ai sensi del primo motivo di irricevibilità che la Commissione ha opposto all'argomentazione delle ricorrenti diretta contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 e che queste ultime non hanno contestato dinanzi al Tribunale, la Commissione ha menzionato il nesso sostanziale esistente tra tale valutazione d'impatto, la normativa europea sul clima e la decisione di esecuzione 2023/1319.
- 159 In particolare, la Commissione ha indicato, nella valutazione contestata, che la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 rientrava nell'ambito di un'iniziativa legislativa volta a integrare nell'ordinamento giuridico dell'Unione il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005.
- 160 A tal riguardo, è vero che, allorché la Commissione prepara documenti di valutazione d'impatto, essa non agisce in veste di legislatore. Infatti, quando la procedura di valutazione d'impatto, come nel caso di specie, si svolge a monte della procedura legislativa in senso stretto, quest'ultima comincia formalmente soltanto con la presentazione, da parte della Commissione, di una proposta legislativa (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 86).
- 161 Tuttavia, occorre rammentare che, a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato soltanto su proposta della Commissione, salvo che i trattati dispongano diversamente. Il potere di iniziativa riconosciuto a detta istituzione dalla disposizione sopra citata comprende, da un lato, quello di decidere se presentare o meno una proposta, tranne nei casi in cui l'istituzione sopra menzionata è tenuta a presentare una proposta siffatta. Dall'altro lato, il potere di iniziativa della Commissione include quello di determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di un'eventuale proposta, fermo restando che, a norma dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, al di fuori dei casi contemplati da tale disposizione, il Consiglio, quando statuisce, a norma dei trattati, su proposta della Commissione, può emendare la proposta stessa

soltanto deliberando all'unanimità. Pertanto, tenuto conto di tale potere, la Commissione è un attore essenziale del processo legislativo (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punti 87 e 88 e giurisprudenza citata).

- 162 Così, nel caso di specie, le ricorrenti non contestano il fatto che la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 sia stata effettuata in vista dell'adozione, da parte della Commissione, di un'iniziativa legislativa sfociata nella normativa europea sul clima e nella modifica del regolamento 2018/842.
- 163 Infatti, dalla comunicazione del 17 settembre 2020, alla quale era allegata la valutazione d'impatto di pari data, risulta che la Commissione ha spiegato di aver esaminato, nell'ambito di tale valutazione d'impatto, in modo approfondito, gli effetti sull'economia, sulla società e sull'ambiente dell'Unione di una riduzione delle emissioni di GES dal 50 al 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e ha esaminato attentamente la combinazione degli strumenti di politica disponibili e il modo in cui ciascun settore dell'economia poteva contribuire al raggiungimento di tali obiettivi, sicché essa riteneva che un percorso equilibrato, realistico e prudente verso la neutralità climatica entro il 2050 imponesse un obiettivo di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030. Inoltre, essa ha indicato, in tale comunicazione, che, di conseguenza, intendeva avviare la revisione dei principali strumenti legislativi, in particolare il regolamento 2018/842, per conseguire questo obiettivo più ambizioso.
- 164 Infine, dal considerando 26 della normativa europea sul clima risulta che il secondo obiettivo 2030/1990 corrisponde all'obiettivo di riduzione delle emissioni di GES per il 2030 che era stato proposto dalla Commissione nella valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, che è stata considerata esaustiva dal legislatore dell'Unione.
- 165 Pertanto, poiché la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 è stata presentata dalla Commissione al fine di modificare norme legislative per integrare il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 nell'ordinamento giuridico dell'Unione, tale valutazione d'impatto corrisponde a un'iniziativa legislativa ed esprime quindi l'esercizio di poteri legislativi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento Aarhus.
- 166 Di conseguenza, la Commissione non è incorsa in alcun errore di diritto alla luce delle disposizioni del regolamento Aarhus e dei principi ricordati ai precedenti punti 119 e 126 quando essa ha respinto in quanto irricevibili le allegazioni delle ricorrenti dirette contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, a causa del nesso sostanziale che tale valutazione d'impatto nutiva con la normativa europea sul clima e con il regolamento 2018/842, come modificato dal regolamento 2023/857.
- 167 Poiché la decisione impugnata, nella parte in cui respinge in quanto irricevibili le allegazioni delle ricorrenti contro la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, contiene almeno un motivo esente da illegittimità e idoneo a suffragare la dichiarazione di irricevibilità alla quale è pervenuta la Commissione, gli errori di diritto rilevati ai

precedenti punti 146 e 156, che colpiscono gli altri motivi della decisione impugnata, restano ininfluenti sulla sua validità e non possono comportare il suo annullamento.

168 Da quanto precede risulta che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto alla luce dell'articolo 10 del regolamento Aarhus respingendo in quanto irricevibili le allegazioni delle ricorrenti relative all'insufficienza della valutazione d'impatto del 17 settembre 2020 su cui poggiano il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005, cosicché anche la seconda e la terza censura del primo capo devono essere respinte, così come, di riflesso, il primo capo del primo motivo e tale motivo nella sua integralità.

B. Sul secondo motivo, vertente su errori di diritto o su errori manifesti di valutazione nella parte in cui, con la decisione impugnata, la Commissione ha respinto in quanto infondata la richiesta di riesame interno

169 Il secondo motivo è articolato, in sostanza, nei quattro seguenti capi.

170 A sostegno del primo capo, le ricorrenti deducono errori di diritto con riferimento all'obbligo dell'Unione di fondare la sua politica di riduzione delle emissioni di GES sul livello di riduzione delle emissioni mondiali necessarie per limitare l'aumento della temperatura media globale a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali. In particolare, esse si avvalgono degli articoli da 2 a 4 dell'accordo di Parigi, del principio di prevenzione dei danni all'ambiente, dell'articolo 191 TFUE e degli articoli da 2 a 4, 7, 17, 21 e 24 della Carta.

171 A sostegno del secondo capo, le ricorrenti deducono che la Commissione è incorsa in errori di diritto o in errori manifesti di valutazione che hanno viziato la decisione impugnata laddove la Commissione ha rifiutato di riconoscere l'obbligo dell'Unione di fissare i suoi obiettivi di emissione per il 2030 assumendo una giusta quota del livello di riduzione delle emissioni a livello mondiale. In particolare, esse invocano gli articoli 2 e 4 dell'accordo di Parigi, la CQNUCC, il principio di prevenzione dei danni causati all'ambiente e il principio di precauzione risultante dall'articolo 191 TFUE.

172 A sostegno del terzo capo, le ricorrenti deducono un errore manifesto di valutazione in quanto la Commissione ha respinto come infondati i motivi della richiesta di riesame interno con i quali esse sostenevano che, da un lato, tale istituzione era tenuta a valutare la possibilità di conseguire riduzioni di emissioni di GES superiori al secondo obiettivo 2030/1990 e, dall'altro, tale obiettivo era manifestamente insufficiente essendo possibile raggiungere un livello di riduzione delle emissioni più elevato. In particolare, esse adducono l'articolo 4 dell'accordo di Parigi, il principio di prevenzione dei danni all'ambiente e l'articolo 191 TFUE.

173 A sostegno del quarto capo, le ricorrenti ritengono che la Commissione abbia altresì commesso un errore manifesto di valutazione che ha inficiato la decisione impugnata laddove la Commissione ha respinto in quanto infondati i motivi della richiesta di riesame interno con i quali esse sostenevano che la valutazione d'impatto del 17

settembre 2020 non aveva valutato l'impatto del secondo obiettivo 2030/1990 e gli effetti del cambiamento climatico sui diritti fondamentali garantiti dagli articoli da 2 a 4, 7, 17, 21 e 24 della Carta.

- 174 La Commissione adduce che il secondo motivo è irricevibile, in quanto, con la loro argomentazione, le ricorrenti cercano di ottenere una valutazione della conformità del secondo obiettivo 2030/1990 e del secondo obiettivo 2030/2005 a talune norme del diritto ambientale che rivestono carattere legislativo e che la Commissione non ha il potere di mettere in discussione.
- 175 A tale riguardo occorre ricordare che, al punto V della loro richiesta di riesame interno, le ricorrenti hanno invocato «vizi procedurali e sostanziali che inficiano la decisione di esecuzione 2023/1319».
- 176 Tale punto V è articolato in tre paragrafi, con i quali le ricorrenti hanno sviluppato due motivi di riesame.
- 177 Secondo le ricorrenti, sotto un primo profilo, poiché il secondo obiettivo 2030/1990 risultava dalla valutazione d'impatto del 17 settembre 2020, la Commissione avrebbe dovuto, tenuto conto delle carenze di tale valutazione d'impatto, procedere a nuove valutazioni prima dell'adozione della decisione di esecuzione 2023/1319.
- 178 Sotto un secondo profilo, le ricorrenti hanno indicato che, poiché le assegnazioni annuali di emissioni fissate nella decisione di esecuzione 2023/1319 erano state definite in funzione del secondo obiettivo 2030/1990, il quale era manifestamente insufficiente, anche tali assegnazioni dovevano essere considerate inadeguate.
- 179 Pertanto, dai motivi del punto V della richiesta di riesame interno, riassunti ai precedenti punti da 175 a 178, risulta che i vizi procedurali e sostanziali dedotti dalle ricorrenti in tale punto non costituiscono vizi propri della decisione di esecuzione 2023/1319 che siano distinti dai vizi dedotti, nel punto IV della medesima domanda, contro le disposizioni legislative che fissano il secondo obiettivo 2030/1990 e la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020.
- 180 Di conseguenza, occorre dichiarare che il complesso degli argomenti formalmente dedotti dalle ricorrenti contro la decisione di esecuzione 2023/1319 riguarda, in realtà, le disposizioni che disciplinano il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 nonché la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020.
- 181 Ora, da un lato, dall'esame del primo motivo risulta che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto che ha viziato la decisione impugnata laddove ha respinto in quanto irricevibili le affermazioni dedotte dalle ricorrenti, a sostegno del punto IV della loro richiesta di riesame interno, contro il secondo obiettivo 2030/1990 e il secondo obiettivo 2030/2005 nonché la valutazione d'impatto del 17 settembre 2020. Dall'altro lato, dal precedente punto 36 risulta che è *ad abundantiam* che, nel punto 3.4 della valutazione contestata, relativo ai vizi procedurali e sostanziali dedotti dalle ricorrenti nel punto IV

della loro richiesta di riesame interno, la Commissione ha respinto la loro argomentazione in quanto infondata.

182 In questo contesto, occorre ricordare che un motivo diretto contro un motivo *ad abundantiam* di un atto impugnato è inconferente (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2024, D'Agostino e Dafin/BCE, C-566/23 P, non pubblicata, EU:C:2024:743, punto 77 e giurisprudenza citata, e del 26 luglio 2023, Troy Chemical Company/Commissione, T-662/21, non pubblicata, EU:T:2023:442, punti da 93 a 96).

183 Infatti, in un'ipotesi del genere, il giudice dell'Unione può, in particolare, per ragioni attinenti a un'amministrazione efficace della giustizia, astenersi dall'esaminare la fondatezza di un tale motivo (v., in tal senso, sentenza del 29 settembre 2022, HIM/Commissione, C-500/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:741, punto 73).

184 Da quanto precede risulta che, senza che sia necessario statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, il secondo motivo deve essere respinto in quanto inconferente. Occorre pertanto respingere *in toto* il ricorso.

V. Sulle spese

185 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, del regolamento di procedura, il Tribunale può decidere, per ragioni di equità, che una parte soccombente sostenga, oltre alle proprie spese, soltanto una quota delle spese dell'altra parte, oppure che non debba essere condannata affatto a tal titolo.

186 Nel caso di specie le ricorrenti sono rimaste soccombenti. Tuttavia, è stato constatato che la Commissione aveva commesso taluni errori di diritto che hanno inficiato alcuni motivi della decisione impugnata, circostanza che ha potuto indurre le ricorrenti a proporre il presente ricorso al fine di far dichiarare tali profili di illegittimità. Ciò considerato, il Tribunale ritiene equo condannare le ricorrenti a farsi carico delle proprie spese, nonché di un terzo delle spese della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione, a cinque giudici)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Global Legal Action Network e la Climate Action Network Europe (CAN-Europe) si faranno carico, oltre che delle proprie spese, di un terzo di quelle sostenute dalla Commissione europea.

Truchot

Kanninen

Nihoul

Sampol Pucurull

Perišin

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 settembre 2026.

Firme

[*](#) Lingua processuale: l'inglese.