

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE IN MATERIA CLIMATICA

DI ELEONORA SARTORE

Sommario: 1. Quadro normativo; 2. Quadro giurisprudenziale; 3 Conclusioni;

Abstract

Il tema della VIA in materia di impatto climatico è particolarmente interessante per le imprese operanti nel settore oil&gas in quanto è chiaro come, pur in presenza di una normativa UE, il clima non è ancora concretamente ricompreso nel procedimento di VIA e l'aggiunta di tali analisi comporterebbe un consistente aggravamento dei procedimenti di approvazione dei progetti sia a livello comunitario sia, eventualmente, a livello globale. A tal fine, si richiamano la normativa europea e nazionale e si fa riferimento ai casi più rilevanti, tra cui: *Greenpeace v. UK*, *Ruby River Capital LLC v. Canada*, e *ACF v. Woodside*, che potrebbero incrementare l'attenzione sugli aspetti climatici anche nelle procedure di VIA in ambito nazionale.

1. Quadro normativo

Dal punto di vista normativo eurounitario, la disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale ("VIA") è stata introdotta dalla Direttiva 2011/92/UE e modificata dalla Direttiva 2014/52/UE, che ha introdotto espliciti riferimenti al clima ed alla necessità di tenere conto delle interrelazioni tra un progetto ed i cambiamenti climatici, ai fini della valutazione della compatibilità ambientale dello stesso, e nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. Nello specifico, il considerando numero 13 menziona espressamente l'opportunità che la VIA prenda in considerazione le conseguenze di un progetto sul clima e la vulnerabilità dello stesso ai cambiamenti climatici, facendo proprio il c.d. **principio della doppia materialità**ⁱ.

A livello nazionale, la VIA con riferimento al clima è disciplinata dal Codice dell'Ambiente, allegato VII, punti 4) e 5)ⁱⁱ (di seguito "**VIA climatica**"). La normativa ha ricalcato quella comunitaria, integrandola anche con le linee guida ISPRA 2020ⁱⁱⁱ ("**Linee Guida**"), che riservano al tema climatico un ruolo centrale, annoverandolo tra gli elementi da tenere in considerazione in tutte le fasi della redazione dei rapporti di valutazione di compatibilità ambientale e dandone una prima definizione, intendendolo come "*l'insieme delle condizioni climatiche dell'area in esame, che esercitano un'influenza sui fenomeni di inquinamento atmosferico*". Inoltre, rendono obbligatoria l'analisi dei cambiamenti climatici, imponendo di descrivere lo scenario *ante-operam* e *post-operam*, con focus su: i) consumi energetici; ii) possibili fonti di inquinamento non energetiche; iii) stima delle emissioni di gas clima alteranti. Così, visti i possibili impatti correlati ai progetti, le Linee Guida cristallizzano la centralità dell'analisi degli impatti climatici negli studi VIA. Infine, le Linee guida obbligano a descrivere i probabili impatti sul clima e le tecniche prescelte per prevenire o ridurre le emissioni. Quindi, la compatibilità del progetto dovrà essere valutata alla luce dell'analisi del suo impatto sui cambiamenti climatici, e della coerenza con la strategia e gli obiettivi nazionali e locali di riduzione delle emissioni GHG^{iv}, aspetto che risulta particolarmente rilevante nel settore oil&gas, specialmente nell'ottica di poter valutare gli effettivi sforzi in materia di transizione energetica.

Si evidenzia, a fini di completezza, che le Linee guida auspicherebbero anche ad un coordinamento con gli scenari emissivi formulati dall' *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) e ad

una visione di lungo periodo, che tenga conto della data di dismissione o cessazione dell'attività del progetto, ma ad oggi i rapporti di VIA non tengono in particolare considerazione tali sollecitazioni.

2. Quadro giurisprudenziale

Anche dal punto di vista giurisprudenziale, la casistica in materia di VIA climatica risulta ancora poco sviluppata, soprattutto a livello nazionale. Infatti, anche se di recente si sono susseguite alcune cause incentrate sul procedimento di VIA e sull'erronea valutazione dei livelli di emissioni connessi alla realizzazione ed esercizio di alcuni progetti, ad oggi le corti adite sono orientate nel senso di rigettare tali ricorsi^v, considerando che le eccezioni volte a censurare le valutazioni discrezionali della PA sulla VIA siano da considerarsi prive di fondamento proprio in virtù dell'ampia discrezionalità di cui gode nel formulare giudizi sugli impatti ambientali. Il quadro giurisprudenziale italiano risulta, quindi, restio ad ammettere la possibilità di rimettere in discussione gli esiti positivi di una VIA per motivi strettamente attinenti al clima.

Chiaramente, non si può escludere una possibile evoluzione del quadro giurisprudenziale, soprattutto alla luce dei nuovi obblighi di *disclosure* climatica^{vi}, che chiamano le imprese a valutare attentamente gli impatti prodotti sull'ecosistema e a fornire informazioni chiare e complete in merito.

Allo stesso modo, nemmeno al di fuori dei confini nazionali la giurisprudenza risulta sviluppata. Tuttavia, può essere utile richiamare un caso, *Greenpeace v. North Sea Transition Authority*^{vii}, in quanto la disciplina inglese ricalca ancora quella eurounitaria e, pertanto, l'interpretazione che verrà data potrebbe riflettersi sui casi europei.

Nello specifico, il caso attiene all'autorizzazione che il governo inglese, nello specifico la North Sea Transition Authority, ovvero l'autorità di regolamentazione per l'esplorazione e lo sviluppo di risorse petrolifere e di gas del Mare del Nord, ha concesso a Shell per l'estrazione di gas dal giacimento *Jackdaw*.

La causa si basa su un'interpretazione estensiva della normativa sulla VIA inglese (EIA Regulations 2020), con riferimento ai c.d. impatti indiretti di un progetto, che secondo l'interpretazione di Greenpeace comprenderebbero anche i downstream emissions, ovvero le emissioni connesse alle attività finali di combustione del gas estratto. Ad oggi, si ritiene improbabile che il ricorso troverà seguito poiché risulta materialmente impossibile fornire informazioni certe circa la connessione tra un progetto e gli impatti negativi connessi a tali emissioni^{viii}.

Un altro caso di interesse è il caso *Ruby River Capital LLC v. Canada*^{ix}, dove la società ha avviato un arbitrato contro il Canada per il rifiuto dell'approvazione di un impianto di gas naturale liquefatto per motivi ambientali. Alla base del rifiuto governativo si pone la convinzione che il gasdotto GNL non avrebbe sostenuto la transizione verso fonti energetiche più pulite e una valutazione d'impatto in cui il governo sottolinea gli effetti negativi sull'ambiente e sulle comunità indigene locali. Il ricorrente lamenta che gli standard applicati dalle autorità locali canadesi per la loro valutazione di impatto non siano mai stati utilizzati per nessun altro progetto precedente o successivo, violando così il *fair and equitable treatment* e il principio di non discriminazione (NAFTA). L'imposizione di nuovi e irraggiungibili criteri di valutazione viola anche il principio di legittimo affidamento, in quanto in contraddizione con gli impegni presi dalle due amministrazioni precedenti.

Nel contesto internazionale, si ricorda anche il caso *ACF v. Woodside*^x (Australia), ad oggi pendente, quale uno dei primi casi in cui il dibattito si baserà sul tema della metodologia della valutazione dell'impatto climatico ("*attribution science*"^{xi}).

Si tratta dunque di casi pilota che porranno le basi per le future controversie in tema di valutazione di impatto ambientale.

3. Conclusioni

Alla luce di quanto esaminato, è evidente come le imprese operanti nel settore oil&gas risultino potenzialmente particolarmente interessate dal tema della VIA climatica e dai suoi possibili sviluppi futuri sia dal punto di vista normativo che giurisprudenziale. Nonostante una normativa eurounitaria chiara, il clima non è ancora ricompreso nel procedimento di VIA, e un cambiamento in tal senso comporterebbe un aggravamento dei procedimenti di approvazione dei progetti di esplorazione e produzione petrolifera, sia a livello comunitario sia, potenzialmente, a livello globale.

Analogamente, un'evoluzione della giurisprudenza che tenda a bloccare le autorizzazioni già rilasciate dalla PA per motivi climatici comporterebbe un'incertezza in materia di investimenti e finanziamenti.

Come evidenziato, le Corti italiane ad oggi hanno adottato un approccio che mira a preservare la discrezionalità della PA, non oltrepassando i confini delle competenze. Tuttavia, qualora la giurisprudenza europea e internazionale dovesse orientarsi solidamente per un'impostazione diversa, anche alla luce dei nuovi obblighi di *disclosure* e delle evoluzioni dell'*attribution science*, non si può escludere un cambio di rotta.

Uno sviluppo in tal senso, aumentando l'incertezza e, di conseguenza, il rischio dei progetti legati alle fonti fossili, potrebbe fungere da catalizzatore per la transizione energetica.

ⁱ Principio introdotto dalla Commissione europea e confermato nelle Guidelines on non-financial reporting: Supplement on reporting climate-related information.

ⁱⁱ D.Lgs. 152/2006, così come modificato dal Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (in G.U. 06/07/2017, n. 156), di recepimento della Direttiva 2014/52/UE Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

ⁱⁱⁱ Le Linee Guida sono consultabili al presente link: https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/05/Linee_Guida_SNPA_LLGGVIA_28_2020.pdf. Si segnala per completezza che in ambito VAS sono state redatte le "Linee Guida per l'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella VAS" disponibili al presente link: <https://va.mite.gov.it/it-IT/DatiEStrumenti/MetadatoRisorsaCondivisione/88f6f4ba-6815-42b8-839b-5d70a80a5909>.

^{iv} Nella normativa nazionale, le Linee Guida richiedono, al capitolo 4.1, di tenere conto, ai fini della valutazione delle emissioni dirette e indirette di GHG del progetto, anche "degli obiettivi di riduzione del gas climalteranti a livello nazionale (Strategia Energetica Nazionale-SEN-DM del MiSE 10 novembre 2017 e successivi aggiornamenti), regionale e locale (Piani di Azione Locali)".

^v Si veda, ad esempio: TAR Lazio, Roma, Sez. I Quarter, Sent. 7041/2021 e TAR Emilia-Romagna, Sez. I, Sent. 756/2021. Si noti come in nessuno dei ricorsi si fa riferimento alle Linee Guida né all'allegato VII alla parte seconda del Codice dell'Ambiente, ma si citano i valori soglia di emissioni stabiliti a livello nazionale/regionale.

^{vi} Come, ad esempio, la Direttiva UE 2022/2464 - Corporate Sustainability Reporting (CSR), recentemente implementata a livello nazionale dal D.lgs. 125/2024.

^{vii} *Greenpeace v. North Sea Transition Authority*. La causa non è stata ancora ammessa alla trattazione e risulta ancora "pending". Ad oggi, non si hanno ancora sviluppi né sono stati diffusi documenti ufficiali relativi allo stato attuale e/o svolgimento del procedimento.

^{viii} Così come affermato anche dall'Offshore Petroleum Regulator for Environment & Decommissioning (OPRED) inglese.

^{ix} *Ruby River Capital LLC v. Canada*, ICSID Case No. ARB/23/5.

^x *Australian Conservation Foundation Incorporated v Woodside Energy Ltd & Anor*, Federal Court of Australia (FCA), file number VID345/2022.

^{xi} Heede, R., 2014b, *Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010*, Climatic Change, 2013.