



TRANSIZIONE
ECOLOGICA,
SOSTENIBILITÀ E
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 1

PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

Giuseppe Naglieri

DOWNSTREAM EMISSIONS E GOVERNANCE DEI PROGETTI FOSSILI:
EVOLUZIONE E LIMITI DELLE VALUTAZIONI DI IMPATTO AMBIENTALE
DALLA GIURISPRUDENZA BRITANNICA AL CONTENZIOSO CLIMATICO
GLOBALE

SOMMARIO: 1. Il contenzioso sulle valutazioni ambientali tra disallineamento delle politiche fossili e vincoli climatici: una strategia in evoluzione. – 2. La sentenza *Finch v. Surrey*: l'estensione delle valutazioni ambientali alle emissioni indirette tra causalità e discrezionalità. – 3. Gli sviluppi successivi a *Finch* nella giurisprudenza britannica: incertezze regolative e nuovi equilibri nelle autorizzazioni fossili. – 4. I limiti strutturali delle valutazioni di impatto ambientale: dalla proceduralizzazione neoliberale alla necessità di riforme sostanziali.

1. *Il contenzioso sulle valutazioni ambientali tra disallineamento delle politiche fossili e vincoli climatici: una strategia in evoluzione*

Al passo con l'esponenziale crescita della *climate litigation*, negli ultimi anni si è registrato un altrettanto significativo incremento della letteratura scientifica giuridica e socio giuridica attorno al fenomeno¹. Tuttavia, come rilevato dai più, gli studi hanno prevalentemente privilegiato casi sistemici e di alto profilo contro governi e autorità pubbliche, spesso relegando alla penombra il contenzioso su specifici progetti locali con potenziali impatti climalteranti², che costituisce invece una rilevante porzione di *litigation*.

Questi casi, che lamentano gli effetti globali e di lungo termine di

¹ J. SETZER, L. VANHALA, *Climate change litigation: a review of research on courts and litigants in climate governance*, in *WIREs Clim Change*, n. 3, 2019; J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, in *Annual Review of Law and Social Science*, n. 16, 2020, pp. 21-38.

² J. PEEL, A. PALMER, R. MARKEY-TOWLER, *Review of literature on impacts of climate litigation*, CIFF Report, 2022, pp. 13 ss.

progetti estrattivi di combustibili fossili, nonché gli impatti locali di attività minerarie e di perforazione sulla qualità delle acque e dell'aria, sul suolo e sulla biodiversità, sono invero in ascesa in tutto il globo³ contro attori pubblici e privati⁴, e meritano di essere oggetto di studi diffusi e su larga scala, che mirino a sondarne il potenziale impatto⁵, se è vero che, come è stato sostenuto, contenziosi strategici minori, opportunamente coordinati, ben possono produrre un *butterfly effect* nelle *policies* e nella *regulation*, integrando altresì le questioni climatiche nelle pieghe quotidiane del diritto⁶.

Proprio in questo fiorente ambito del contenzioso da tempo si fanno spazio controversie concernenti la regolamentazione giuridica delle *Environmental Impact Assessment* (EIA) nell'ambito di procedimenti di autorizzazione di nuove attività estrattive: trattasi in specie di casi tesi a censurare un orientamento delle amministrazioni pubbliche e delle imprese proponenti secondo il quale le valutazioni di impatto ambientale debbono accertare e stimare solo le emissioni (dirette e indirette)⁷ di nuovi progetti estrattivi che dipendano dal ciclo di vita del sito, senza considerare le cosiddette *downstream* (o *scope 3*) *emissions*, vale a dire tutte le emissioni di gas serra generate indirettamente lungo la ca-

³ UNEP, *Global Climate Litigation Report. 2023 Status Review*, p. 44.

⁴ J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London, 2022, p. 21

⁵ J. PEEL, A. PALMER, R. MARKEY-TOWLER, *Review*, cit., pp. 5 ss.; K. BOUWER, *The Unsexy Future of Climate Change Litigation*, in *Journal of Environmental Law*, n. 30, 2018, pp. 484 ss.

⁶ C. VALLEJO PIEDRAHÍTA, S. GLOPPEN, *The Quest for Butterfly Climate Adjudication*, in C. RODRÍGUEZ-GARAVITO (eds.), *Litigating the Climate Emergency*, Cambridge, 2023, p. 118; K. BOUWER, *The Unsexy*, cit.

⁷ Con emissioni dirette (*scope 1*) si intendono quelle generate direttamente dalle attività e dagli impianti oggetto della valutazione, includendo ad esempio le emissioni derivanti dalla combustione di carburanti nei macchinari del sito, dalle attività di perforazione e dalle perdite di metano. Le emissioni indirette (*scope 2*) sono invece quelle associate all'energia elettrica, al vapore, al riscaldamento e al raffreddamento acquistati e consumati dall'impianto. Cfr. F. ASCUI, H. LOVELL, *Carbon accounting and the construction of competence*, in *Journal of Cleaner Production*, n. 22, 2011.

tena del valore di un'organizzazione dopo che i prodotti hanno lasciato il suo controllo diretto, includendo quelle derivanti dall'uso dei prodotti venduti, dal loro trasporto, dalla loro distribuzione e dal loro smaltimento finale.

È di facile intuizione che, nel caso di impianti estrattivi, i prodotti sono gli stessi combustibili fossili (carbone, petrolio, gas naturale), che, una volta ricavati, sono immessi sul mercato come materie prime e consumati, producendo, con la combustione, emissioni di gas ad effetto serra che, rilasciati in atmosfera, contribuiscono al riscaldamento globale.

Il tema della valutazione degli impatti climatici nelle EIA di progetti estrattivi ha così trovato significativo sviluppo in numerosi ordinamenti in cui le corti di ogni grado sono state chiamate a vagliare la compatibilità delle autorizzazioni con obblighi climatici nazionali e sovranazionali in un contesto di crescente tensione tra politiche energetiche e di decarbonizzazione⁸.

Particolarmente significativa appare l'esperienza norvegese, dove la Corte Suprema, nel caso *Greenpeace Nordic Association v. Ministry of Petroleum and Energy* (noto anche come *People v. Arctic Oil*), ha affrontato la questione della legittimità costituzionale delle licenze per l'esplorazione petrolifera nel Mare di Barents alla luce dell'articolo 112 della Costituzione. Con una decisione dell'11 dicembre 2020, adottata con un voto di 11 a 15, la Corte ha respinto il ricorso, confermando la validità delle licenze. Pur riconoscendo la gravità della crisi climatica e stabilendo un dovere giuridico del governo di adottare misure appropriate, la Corte ha fissato una soglia molto elevata per l'invalidazione delle decisioni legislative, adottando un approccio deferente nei confronti del Parlamento⁹. In particolare, la Corte ha interpretato l'articolo

⁸ B. MAYER, *Climate effects in environmental impact assessment*, in *Transnational Environmental Law*, 2025, pp. 1-23.

⁹ Tale orientamento pare potersi osservare più in generale nel contenzioso climatico nei paesi nordici, la cui comune cultura costituzionale impedisce ancora oggi un uso più ampio dei poteri di *judicial review*. Si veda A. HELLNER, *Climate Change Mitigation through Civil Procedure? Justiciability in Two Nordic Climate Cases*, *International Journal of Procedural Law*, n. 14, 2024, pp. 25 ff.; T. BULL, *Institutions and Division of Powers*, in H. KRUNKE AND B. THORARENSEN (eds.) *The Nordic Constitutions. A*

112 come un vincolo principalmente procedurale, che esclude il controllo giurisdizionale sulle azioni con effetti climatici avversi finché il Parlamento ha considerato gli aspetti ambientali. Inoltre, riguardo alle emissioni extraterritoriali derivanti dalle esportazioni di petrolio e gas norvegesi (che sono il 95% superiori a quelle territoriali), la Corte ha adottato un approccio restrittivo, applicando la tradizionale delimitazione dell'extraterritorialità e considerando le emissioni responsabilità di ciascuno Stato nell'ambito della propria giurisdizione¹⁰.

Nel contesto statunitense, il caso *Held v. Montana* ha segnato un punto di svolta nell'integrazione delle valutazioni climatiche nelle procedure di EIA. La Corte distrettuale del Montana aveva infatti censurato una norma statale che precludeva alle agenzie amministrative di considerare gli impatti climatici nell'ambito delle valutazioni ambientali, affermando la rilevanza costituzionale della protezione climatica nel quadro del diritto a un ambiente sano. La decisione inaugura un filone interpretativo che impone una piena considerazione degli effetti sul clima nelle procedure autorizzative ed è stata di recente confermata dalla Corte Suprema¹¹.

Comparative and Contextual Study, London, pp. 43 ss.

¹⁰ Il caso, relativo alla legittimità delle trivellazioni petrolifere nel Mar di Barents, è attualmente pendente davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Dopo che i tribunali norvegesi hanno respinto le istanze di Greenpeace e altre organizzazioni ambientaliste, i ricorrenti si sono appellati alla CEDU, sostenendo che le attività di estrazione violano i loro diritti fondamentali, tra cui il diritto alla vita privata e familiare (articolo 8) e il diritto a un ambiente sano (riconosciuto da diverse fonti normative internazionali, sebbene non esplicitamente dalla CEDU). La decisione della Corte EDU potrebbe avere implicazioni significative per la protezione ambientale e lo sfruttamento delle risorse naturali in Norvegia e in altri paesi, anche considerando la rivoluzionaria giurisprudenza della Corte inaugurata con la decisione *Klimaseniorinenn*. Cfr. C. VOIGT, *The First Climate Judgment before the Norwegian Supreme Court: Aligning Law with Politics* in *Journal of Environmental Law*, n. 33(3), 2021, pp. 697-710; E. DA LUZ SCHERF, M. V. VIANA DA SILVA, *Oil giant, climate saviour, or somewhere in between? Human rights and the Norwegian climate paradox*, in *International Journal of Public Law and Policy*, n. 10(3), 2024; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2, 2024.

¹¹ Per la sentenza della *District Court: Held v. State of Montana*, CDV-2020-307,

La giurisprudenza australiana ha sviluppato un approccio particolarmente rigoroso in materia di valutazioni climatiche per progetti estrattivi. Nel caso *Gloucester Resources v Minister for Planning*, la *Land and Environment Court* del New South Wales ha elaborato principi innovativi sulla necessità di considerare gli effetti indiretti e cumulativi sul clima, incluse le emissioni *scope 3* derivanti dalla combustione dei combustibili fossili estratti¹². Tale orientamento è stato ulteriormente sviluppato in pronunce successive, come *Bushfire Survivors for Climate Action v Australian Coal Alliance*, che hanno enfatizzato la centralità degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi nel vaglio della legittimità delle autorizzazioni.

Un caso emblematico è rappresentato dalla decisione dell'*Oberverwaltungsgericht Münster* nel caso *BUND NRW v. RWE* del marzo 2021¹³, che ha annullato l'autorizzazione per l'espansione della miniera di carbone di *Garzweiler II*, rilevando come la valutazione di impatto ambientale non avesse adeguatamente considerato le emissioni di gas serra derivanti dall'uso del carbone estratto. In Sudafrica, la *High Court* di Pretoria, nel caso *Earthlife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs* del 2017¹⁴, ha stabilito un precedente significativo affermando che il *Department of Environmental Affairs* aveva illegittimamente autorizzato la centrale a carbone di *Thabametsi* senza un'adeguata valutazione degli impatti climatici. Pur sen-

Montana First Judicial District Court (14 August 2023); per la recente sentenza della Corte Suprema: *Held v. State of Montana*, No. DA-23-0575 (2024). Cfr. D. C. SMITH, *Held v Montana: the beginning of a climate change lawsuit trend in US state level courts or a one-shot wonder?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 41(4), 2023; D. ZIEBARTH, *Situating Held v. Montana in the Youth Climate Litigation Movement*, in *University of Vienna Law Review*, n. 8(1), 2024.

¹² *Gloucester Resources Limited v Minister for Planning* [2019] NSWLEC 7; B.J. PRESTON, *The Impact of Climate Change Litigation on the Development of Climate Law in Australia*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 39(4), 2021, pp. 367-389; J. DEHM, *Coal mines, carbon budgets and human rights in Australian climate litigation: Reflections on Gloucester Resources Limited v Minister for Planning and Environment*, in *Australian Journal of Human Rights*, n. 26(2), 2020, pp. 244-273.

¹³ VG Münster, judgment of 17 March 2021 – 8 K 4193/18.

¹⁴ *Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs* [2017] ZAG-PPHC 58.

za successo, le decisioni della Corte Suprema canadese nel caso *References re Impact Assessment Act*¹⁵ e della *Federal Court of Appeal* nel caso *Ecology Action Centre v. Nova Scotia*¹⁶ hanno elaborato criteri significativi per la valutazione degli impatti climatici cumulativi nei progetti di esplorazione offshore e consolidato il ruolo della valutazione degli impatti climatici nelle procedure di V.I.A.

Tale convergenza interpretativa, pur nella diversità degli approcci, testimonia l'emergere di una crescente attenzione del formante forense e della cittadinanza in generale verso gli impatti climatici di nuovi progetti di sviluppo e il tentativo, in numerosi ordinamenti, da parte delle corti, di individuare nuovi *standard* comuni nella valutazione degli impatti climatici di progetti estrattivi, pur nelle difficoltà derivanti dal contesto politico e da *framework* normativi esistenti, divenuti progressivamente obsoleti rispetto alle mutate esigenze di contenimento della produzione fossile, indispensabili per un allineamento tra obiettivi climatici e offerta energetica. Le corti, attraverso un'interpretazione evolutiva degli strumenti esistenti, stanno contribuendo a definire parametri più rigorosi per l'integrazione delle considerazioni climatiche nelle procedure autorizzative, anticipando sviluppi normativi che appaiono sempre più necessari per allineare le politiche energetiche agli obiettivi di decarbonizzazione.

La *litigation* sulle EIA per progetti estrattivi mira, dunque, prevalentemente a vagliare la compatibilità di specifiche procedure e atti autorizzativi con i principi, le *policies*, le norme e gli obblighi concernenti la riduzione di emissioni climalteranti e la transizione verso il *net zero target*. Tale compatibilità, intesa in senso sostanziale e procedurale, viene invocata rispetto a molteplici parametri internazionali, costituzionali, di legge o regolamentari, invocando talvolta come base legale i

¹⁵ *References re Impact Assessment Act*, 2019 SCC 9; P.W. HOGG, *Constitutional law: The division of powers*, in *Constitutional Forum*, n. 29(2), 2020, pp. 1-28.

¹⁶ *Ecology Action Centre v. Nova Scotia (Minister of Environment and Labour)*, 2022 FCA 23; C. DALTON, *Ecology Action Centre v Nova Scotia: Assessing the adequacy of environmental assessment under the Canadian Environmental Assessment Act*, 2012, in *Journal of Environmental Law and Practice*, n. 35(1), 2022, pp. 67-82.

diritti fondamentali protetti dalle Costituzioni nazionali o dalle carte regionali¹⁷.

Tale contenzioso muove, infatti, dalla constatazione, già ampiamente riportata in dottrina¹⁸, di un significativo disallineamento tra diritto e politiche climatiche e regolamentazione del settore energetico, con particolare riferimento alla normativa e alle *policies* concernenti il settore fossile: nella nuova *governance* climatica successiva all'Accordo di Parigi, fondata su un approccio *bottom-up* e sulla determinazione autonoma di via via più ambiziosi *Nationally Determined Contributions* da parte degli Stati¹⁹, non esistono strumenti che impongano obblighi specifici concernenti la regolazione della produzione di combustibili fossili²⁰, sebbene tutte le evidenze scientifiche indichino la necessità di un cambio di passo tanto sul piano del consumo di carbonio, quanto, soprattutto, su quello dell'offerta e della produzione di combustibili fossili²¹. Trattasi di un paradosso che inizia a trovare spazio nelle negoziazioni internazionali²² in cui si sente timidamente discorrere della necessità di «riduzione graduale dell'energia da carbone ad alte emissioni ed eliminazione progressiva degli incentivi inefficienti ai combustibili fossili»²³ ma che ancora lungi dal divenire un obbligo giuridico in capo agli Stati. Così, mentre le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle

¹⁷ UNEP, *Global*, cit., p. 44.

¹⁸ D. SHAPOVALOVA, *Climate Change and oil and gas production regulation: an impossible reconciliation?*, in *Journal of International Economic Law*, n. 26, 2023, pp. 817 ss.; K. HUHTA, S. ROMPPANEN, *Why is Energy law resistant to changes required by Climate Policies?*, in *Energy and Climate Change*, n. 4, 2023.

¹⁹ D. SHAPOVALOVA, *Climate*, cit., p. 823; N. GAULIN, P. LE BILLON, *Climate Change and Fossil Fuel Production Cuts. Assessing Global Supply-Side Constraints and Policy Implications*, in *Climate Policy*, n. 20, 2020, p. 888.

²⁰ D. SHAPOVALOVA, *Arctic Petroleum and the 2°C Global: A Case for Accountability for Fossil-Fuel Supply*, in *Climate Law*, n. 10, 2020, p. 282.

²¹ IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report*; M.K. HILL, *Understanding Environmental Pollution*, Cambridge, 2020, p. 139.

²² Si pensi al *Glasgow Climate Pact*, deciso nella COP26 del 2021 o agli sforzi nei negoziati sulla questione della COP28 di Dubai e della COP29 di Baku.

²³ Decision 1/CMA.3, *Glasgow Climate Pact* (13 November 2021) para 20 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf> accessed 27 September 2023.

attività esplorative e produttive sono regolate in materia crescente, quelle (ben più significative) derivanti dalla combustione finale del petrolio e del gas da produrre non sono generalmente prese in considerazione al momento di approvare nuovi progetti²⁴. Sebbene infatti, transitando verso lo scenario di neutralità climatica entro la metà del secolo tracciato dagli strumenti internazionali e interni, non vi sarebbe alcuna necessità di nuove esplorazioni di fonti fossili né di estensione dei progetti esistenti²⁵, in numerosi ordinamenti si assiste all'autorizzazione su larga scala di nuove attività estrattive, dietro l'argomento della necessità di assicurare la sicurezza energetica²⁶ in una nuova era di conflitti globali, e di garantire il pieno utilizzo delle risorse naturali su cui lo Stato ha sovranità. Così, il divario tra la produzione pianificata di combustibili fossili su scala nazionale e i livelli di produzione globale necessari per rispettare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi (il cosiddetto *production gap*) si allarga sempre più²⁷, rendendo quanto mai necessario uno sforzo coordinato di regolazione della produzione di energia da fonti fossili e di un suo allineamento agli obiettivi di neutralità climatica²⁸.

²⁴ D. SHAPOVALOVA, *Climate change oil and gas production regulation: an impossible reconciliation?*, cit., p. 818.

²⁵ IEA, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* (2021) 51.

²⁶ D.F. VON HIPPEL ET AL., *Evaluating the Energy Security Impacts of Energy Policies*, in B.K. SOVACOOOL (eds.), *The Routledge Handbook of Energy Security*, London, 2010.

²⁷ Secondo lo *UN Environment Programme*, gli Stati stanno attualmente producendo il 120 per cento in più di combustibili fossili rispetto al livello necessario a mantenere l'impegno dell'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a 1,5 gradi. Cfr. UN Environment Programme, *The Production Gap Report 2020* (2 Dicembre 2020).

²⁸ I dati segnalati poco sopra, denotano invero una contraddizione, o un paradosso, per nulla nuovo al rapporto tra costituzionalismo e fonti fossili. Trattasi della contraddizione fossile nella quale il costituzionalismo è oramai immerso. Secondo M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento 2021, p. 57, «il fossile produce benessere e moltiplica possibilità materiali di azione, ovvero libertà, ma, nel contempo, rivela effetti negativi sulla sopravvivenza naturale di quelle stesse libertà (inquinamento e climalterazione); esso, in altri termini, mette sotto scacco la condizione umana, come nessun'altra era energetica precedente,

In un *feedback loop* piuttosto noto nella logica del contenzioso climatico, al rilevato disallineamento tra politiche energetiche e obbligazioni climatiche cui la politica nazionale e internazionale non pare rispondere, reagisce quel formante strategico-militante che è l'attivismo per la giustizia climatica²⁹, divenuto un autentico agente della trasformazione a fronte dell'inerzia dei decisori politici. Come si diceva sopra, si moltiplicano negli ultimi mesi i ricorsi e le decisioni su progetti estrattivi che mirano a integrare considerazioni climatiche nei processi decisionali³⁰ delle amministrazioni pubbliche, e con l'obiettivo strategico di giungere al blocco dei progetti, al loro ridimensionamento o riprogrammazione, nonché da ultimo a mutare legislazione e *policy-making* in modo permanente³¹, introducendo obblighi e divieti per mezzo di una interpretazione giudiziale orientata ai principi e agli obblighi climatici dello Stato.

Alcune recenti decisioni su progetti estrattivi favorevoli ai ricorrenti che giungono dal Regno Unito paiono in particolare suscitare grande interesse per le argomentazioni delle Corti, per il ruolo determinante delle evidenze scientifiche e da ultimo per il fatto di originare, la normativa britannica, dalla direttiva europea in materia di valutazioni di impatto ambientale, il che può rivelare interessanti spunti per il futuro della *litigation* europea sui progetti fossili. Tali decisioni però, fuori dei confini europei, possono rivelarsi centrali nel dialogo giurisdizionale transnazionale e offrire suggestioni e cammini interpretativi nei nu-

pur potenziando le libertà costituzionali come mai nel passato». Di tale contraddizione immanente al costituzionalismo contemporaneo, sul lato dell'esercizio dei diritti fondamentali nella loro dimensione intertemporale, ha discusso d'altronde il *Bundesverfassungsgericht* nella nota *Klimabeschluss* del 2021.

²⁹ Di formante forense ha discusso S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo "ecosistema giuridico" attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE Online*, Special Issue, 2021; Cfr. altresì M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della giustizia climatica*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020.

³⁰ J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.

³¹ *Ivi*, p. 3

merosi casi simili ancora pendenti in molti ordinamenti, contribuendo alla diplomazia giudiziaria³² in materia climatica e così, forse, ad un progressivo allineamento delle politiche energetiche agli obiettivi di neutralità.

2. *La sentenza Finch v. Surrey: l'estensione delle valutazioni ambientali alle emissioni indirette tra causalità e discrezionalità*

Nel giugno 2024, la Corte Suprema del Regno Unito ha deciso uno dei numerosi casi che da qualche anno affollano le corti di giustizia di Sua Maestà. *Finch v. Surrey* non si è rivelato però un caso tra tanti, ma una decisione senza precedenti sulle relazioni tra EIA e cambiamento climatico, destinata a produrre i suoi effetti per gli anni avvenire nella giurisprudenza e nel *policymaking*³³.

Il caso risale al 2019, quando la società *Horse Hill Developments* aveva richiesto al Consiglio della Contea del Surrey il permesso per l'installazione di quattro nuovi pozzi petroliferi, da aggiungersi ad un sito nel quale ve ne insistevano già altri due, con il fine di estrarre e successivamente commercializzare il relativo prodotto, il tutto per un periodo pari a 25 anni, nel quale erano comprese tanto le fasi di installazione quanto quelle di smantellamento dei pozzi, con la fase centrale – vale a dire l'estrazione a fini commerciali – della durata di circa 20 anni ed una quantità stimata di petrolio estratto di circa 3.3 milioni di tonnellate.

La normativa di rango regolamentare che disciplina l'avvio di progetti pubblici o privati che possano potenzialmente avere effetti significativi sull'ambiente, composta da una serie di *statutory instruments* del 2017, consiste nella trasposizione nel diritto inglese della direttiva europea sulle *Environmental Impact Assessments*, adottata nel 2011 ed emendata nel 2014. Nessuna modifica è stata apportata dalla normati-

³² D. S. LAW, *Judicial Comparativism and Judicial Diplomacy*, in *University of Pennsylvania Law Review*, n. 164(4), 2015, pp. 943 ss.

³³ A. MILLS, *Administrative Law principles in context: environmental assessment goes up in flames*, in *The Cambridge Law Journal*, n. 83(3), 2024.

va inglese post-*Brexit* alle norme regolamentari di diritto britannico e dunque la Corte, anche considerato che i fatti si sono verificati prima dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, ha interpretato le norme interne alla luce dei principi e della finalità della direttiva.

Ora, la normativa europea è finalizzata a introdurre procedure uniformi di autorizzazione dei progetti con significativo impatto sull'ambiente da parte delle autorità competenti secondo le norme di diritto interno. Tale processo deve essere informato e pubblico, sicché l'amministrazione pubblica, valutato un *report* depositato dal proponente e previa consultazione delle parti interessate, inclusa la cittadinanza (ciò in conformità con le disposizioni della Convenzione di Aarhus, espressamente richiamata), possa giungere ad una conclusione consapevole e trasparente³⁴: in ciò consiste l'*Environmental Impact Assessment*, che deve identificare, descrivere e valutare adeguatamente «*in the light of each individual case, the direct and indirect significant effects of a project*» una serie di fattori, tra i quali la direttiva include il clima. In particolare, la normativa europea specifica che l'analisi del potenziale impatto sul clima deve dettagliare la natura e la portata delle emissioni di gas ad effetto serra e che l'analisi sugli effetti deve coprire quelli diretti e qualsiasi effetto indiretto, secondario, cumulativo, transfrontaliero, di breve, medio e lungo termine, permanente e temporaneo, positivo e negativo del progetto. Tale approccio è stato peraltro implementato ulteriormente con gli emendamenti del 2014 alla direttiva, nel cui preambolo si legge oggi che «*Climate change will continue to cause damage to the environment and compromise economic development. In this regard, it is appropriate to assess the impact of projects on climate (for example greenhouse gas emissions) and their vulnerability to climate change*»³⁵.

Occorre aggiungere che la stessa direttiva dispone, nell'allegato I,

³⁴ A. MORRISON-SAUNDERS, *Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment*, Cheltenham, 2023; J. GLASSON, R. THERIVEL, A. CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, London, 2012.

³⁵ Da qui è stato sostenuto che il diritto UE limiti oggi significativamente nuovi permessi per l'estrazione di combustibili fossili: C. KAUPA, *Is it still permissible under EU Law to issue new permits for oil and gas extraction?*, in *Review on European, Comparative & International Environmental Law*, n. 33(2), 2024.

taluni progetti per i quali il procedimento di EIA è obbligatorio. Tra questi vi è l'estrazione di petrolio e gas naturali per uso commerciale nel caso in cui l'ammontare estratto ecceda le 500 tonnellate al giorno per il petrolio e i 500 mila metri cubi al giorno nel caso del gas. Il progetto in essere nella Contea del Surrey ricadeva tra questi.

Come si anticipava, la direttiva è stata trasposta nel diritto britannico in una serie di *statutory instruments*, che hanno disposto regimi differenti a seconda della natura dei progetti. Nel caso dei progetti di produzione *onshore* di petrolio, il regime regolatorio è quello dal *Town and Country Planning Regime* e l'autorità competente a ricevere la EIA e a decidere sull'autorizzazione è il Consiglio di Contea dell'area nella quale l'estrazione dovrà avvenire. Un tale regime, va precisato (come del resto si affrettò a fare la Corte Suprema), comporta dunque una decentralizzazione della decisione in materia di autorizzazione delle attività estrattive che non era richiesta dalla direttiva e che, dunque, è stata una libera scelta del regolatore britannico. Una scelta che, vale la pena segnalare, può comportare un certo disallineamento tra politiche, piani energetici nazionali e piani nazionali di contrasto al cambiamento climatico (e dunque i *Nationally Determined Contribution* di cui all'Accordo di Parigi) e decisioni delle amministrazioni locali in materia di attività estrattiva e di commercializzazione di combustibili fossili (e, soprattutto, relative conseguenze sul piano delle emissioni derivanti).

Ciò precisato, la normativa britannica, replicando la direttiva, dispone che «*the relevant planning authority [...] must not grant planning permission or subsequent consent for EIA development, unless an EIA has been carried out respect of that development*».

Nel caso di specie, l'impresa proponente, avvalendosi di una opzione di dialogo preliminare con l'amministrazione competente presente nella normativa britannica, aveva sottoposto una bozza del proprio *environmental statement* con il fine di ricevere, preventivamente al deposito dell'istanza formale e della documentazione, una *scoping opinion* della Contea, nella quale si legge che «data la natura del progetto proposto, che comporta la produzione di combustibili fossili, l'uso dei quali risulterà nell'introduzione di ulteriori gas ad effetto serra nell'atmosfera, è raccomandato che la valutazione di impatto ambientale (EIA) che sarà depositata includa una valutazione degli effetti

del progetto sul clima. Tale valutazione dovrà prendere in considerazione, in particolare, il potenziale sul riscaldamento globale derivante dal petrolio e dal gas che sarà prodotto sul sito di perforazione».

Disattendendo tali raccomandazioni, l'impresa proponente aveva depositato la sua valutazione di impatto ambientale, precisando, nella sezione "*greenhouse gas emissions and the climate*" che «la finalità di questa valutazione è confinata all'emissione di gas ad effetto serra che provenga direttamente dall'interno dei confini del sito, risultanti dalla costruzione, dalla produzione, dalla dismissione e dal conseguente ripristino, durante il ciclo di vita del progetto proposto».

Secondo il produttore, infatti, essendo la finalità del progetto la mera estrazione a crudo dei combustibili, ogni altra emissione di gas a effetto serra derivante dall'uso da parte di terzi della materia prima estratta si collocava fuori dal progetto e fuori dallo stesso controllo degli operatori del sito. Di più, secondo i proponenti, il controllo e la riduzione delle *scope 3 emissions* non era nemmeno nelle competenze del Consiglio di Contea quale *planning authority*, giacché tali processi sono regolati da altre autorità e regimi a livello nazionale, il cui obiettivo è primariamente prevenire o mitigare il danno ambientale.

Tali giustificazioni, accettate dall'amministrazione della Contea, avevano condotto all'autorizzazione del progetto da parte del *planning and regulatory committee* l'11 settembre 2019, che accoglieva la visione dell'impresa proponente riguardo al potenziale impatto sul clima, secondo la quale «*the proposed development would not give rise to significant impacts on the climate as a consequence of the emissions of greenhouse gases directly attributable to the implementation and operation of the scheme*».

Come ben immaginabile, dunque, al cuore della questione dibattuta nei tre gradi del giudizio sino alla Corte Suprema vi è stato l'accertamento di un eventuale obbligo di valutazione degli impatti indiretti e l'accertamento della correlazione tra le emissioni di gas a effetto serra derivanti dal successivo consumo dei combustibili prodotti e l'attività del sito³⁶.

³⁶ B. MAYER, M. SLOWIK, *A duty to assess an oil project's downstream greenhouse gas emissions: The UK Supreme Court in Finch*, in *Review on European, Comparative &*

Occorre considerare la prima questione. A leggere la direttiva ed il suo rigore appare evidente come ogni impatto indiretto del progetto debba essere oggetto di accurata analisi, nei sensi di quanto spiegato sopra, al punto che, come segnala la Corte, la distinzione tra effetti diretti e indiretti ai fini della EIA non rileva, giacché la direttiva impone che entrambi debbano essere presi in considerazione. Di più, precisa la Corte, il fatto che gli effetti indiretti (le emissioni di GHG) derivanti dal successivo consumo del petrolio estratto siano fuori dal controllo dell'impresa titolare del sito di estrazione, non esime quest'ultima dalla loro quantificazione e valutazione nella EIA, col fine di darne contezza all'autorità pubblica: sebbene nel caso dell'estrazione non esistano misure nella disponibilità dell'impresa estrattiva che impediscano o riducano le emissioni derivanti dalla successiva combustione del suo prodotto, tale circostanza, in ogni caso, unitamente alla quantificazione delle emissioni, deve essere posta all'attenzione dell'autorità che decide sull'autorizzazione e alla cittadinanza. Come segnala la Corte, infatti, *«The EIA process would not fulfil its essential purpose of ensuring that decisions likely to affect the environment are made on the basis of full information if the fact that significant adverse effects are unavoidable were treated as a reason not to identify and assess them»*.

Chiarita la prima questione, l'elemento centrale nella risoluzione del caso appare dunque uno e uno solo: stabilire se può dirsi esistente una relazione causale tra la produzione di combustibile derivante dal progetto e le emissioni derivanti dal suo consumo.

Premesse alcune riflessioni sulla logica della causalità nel diritto, nonché tenendo in considerazione il ruolo dell'evidenza scientifica nel determinare la causalità in materia climatica (*«there is now overwhelming scientific proof of this phenomenon demonstrating the past, present and likely future effects on climate of, among other human activities, burning fossil fuels to generate energy»*), segnala la Corte al punto 66 della decisione) la motivazione passa a calare la logica causale nelle peculiari finalità della EIA: in questo caso, infatti, l'analisi deve farsi guardando al futuro, e non al passato. In altre parole, assumendo che il progetto vada avanti, quali sono i possibili significativi impatti futuri

sull'ambiente riconducibili al progetto che devono essere oggetto di valutazione?

Nel caso in questione, precisa la Corte, non c'è alcuna incertezza con riguardo agli effetti indiretti, giacché: a) è noto che l'estrazione di petrolio dal sito in oggetto darà avvio ad una catena causale che condurrà alla sua combustione e al rilascio di gas ad effetto serra nell'atmosfera; b) la scienza fornisce gli strumenti per calcolare con precisione le emissioni derivanti dalla combustione del petrolio estratto, moltiplicando la quantità stimata di petrolio nel corso della vita del sito (3.3 milioni di tonnellate) per un fattore di conversione rinvenibile da fonti scientifiche (nel caso in questione, già la funzionaria della Contea aveva stimato un fattore di conversione di 3.22 tonnellate di CO₂ per ogni tonnellata di petrolio prodotta)³⁷. Il prodotto di una tale operazione è pari a 10.6 milioni di tonnellate di CO₂, impressionante se paragonato alle 140.958 tonnellate di CO₂ di emissioni dirette calcolate nella EIA depositata, a sua volta ritenuto un valore insignificante se comparato al *carbon budget* del Regno Unito.

Alla luce del ragionamento fin qui riportato, la Corte Suprema, ribaltando la decisione della Corte d'Appello (che a sua volta confermava quella della *High Court*), ha dichiarato la delibera del Consiglio di Contea illegittima, giacché la EIA del progetto proposto non aveva valutato l'effetto sul clima della combustione del petrolio prodotto nel sito e perché le ragioni addotte per non considerare un tale effetto nella propria valutazione discrezionale apparivano irragionevoli.

3. *Gli sviluppi successivi a Finch nella giurisprudenza britannica: incertezze regolatorie e nuovi equilibri nelle autorizzazioni fossili*

La decisione della Corte Suprema nel caso *Finch* ha trovato immediata applicazione in due significative pronunce della *Outer House* della *Court of Session* sui progetti *Rosebank* e *Jackdaw*. Le decisioni, emesse dal giudice Lord Ericht nel gennaio 2025, hanno accolto i ri-

³⁷ C. LANDSBURGH, B. D'AMICO, *Impact of the Finch case on EIA and the carbon accounting space*, in *Engineering Sustainability*, 23 ottobre 2024.

corsi presentati da Greenpeace e Uplift contro le autorizzazioni concesse dal *Secretary of State* e dall'*Oil and Gas Authority* per i due progetti estrattivi, ritenendo le valutazioni di impatto ambientale carenti nella parte relativa all'accertamento delle emissioni *downstream*. Il caso Jackdaw concerne l'autorizzazione, rilasciata nel giugno 2022, per un progetto di estrazione di gas condensato nel Mare del Nord centrale presentato da BG International Limited, parte del gruppo Shell. Il progetto, che prevede l'installazione di una piattaforma con quattro pozzi, collegata tramite un gasdotto sottomarino di 30 km all'*hub* operativo di *Shearwater*, ha un'aspettativa produttiva di circa il 6,5% del fabbisogno nazionale di gas, per una durata di otto anni. Al momento della decisione della Corte, i lavori erano in fase avanzata, con investimenti già messi in campo per 713 milioni di sterline.

Il progetto Rosebank, autorizzato nel settembre 2023, rappresenta invece il più grande giacimento non sviluppato nella piattaforma continentale britannica, con risorse stimate in oltre 300 milioni di barili di petrolio equivalente. Il progetto, portato avanti da Equinor UK Limited (80%) e Ithaca SP E&P Ltd (20%), prevede una nave FPSO e tre strutture sottomarine con sette pozzi di produzione e cinque di iniezione d'acqua, con una vita produttiva di 25 anni e una capacità stimata pari al 7% della produzione nazionale di petrolio nel periodo fino al 2030.

Nell'accogliere i ricorsi, la Corte ha seguito l'argomentazione dalla *Supreme Court* in *Finch*, ponendo particolare attenzione alla materialità dell'omessa valutazione delle emissioni *downstream*. Come evidenziato da Lord Eriicht, le emissioni indirette derivanti dalla combustione degli idrocarburi estratti rappresentano un impatto significativo che deve essere necessariamente preso in considerazione nella valutazione ambientale, non potendo l'autorità competente limitarsi alle sole emissioni dirette derivanti dalle attività estrattive.

Un elemento centrale nella decisione della Corte riguarda la questione dei rischi assunti dalle imprese. Come sottolineato da Lord Eriicht, sia Shell che Equinor avevano scelto di procedere con significativi investimenti e lavori nonostante fossero pienamente consapevoli dell'incertezza giuridica sulla questione delle *downstream emissions*. In particolare, quando le autorizzazioni erano state concesse, era già pendente il ricorso del caso *Finch* davanti alla Corte Suprema e, nel caso

di Rosebank, la decisione di procedere è stata addirittura presa dopo che la Suprema Corte aveva già tenuto l'udienza sul caso. La Corte ha quindi ritenuto che le imprese, procedendo con i lavori in questa situazione di incertezza, abbiano consapevolmente assunto il rischio che le autorizzazioni potessero essere dichiarate illegittime.

La decisione si inserisce peraltro in un contesto di profondo ripensamento del quadro regolatorio sulle valutazioni di impatto ambientale nel settore estrattivo. Il nuovo governo britannico ha infatti avviato nell'ottobre 2024 una consultazione pubblica per la definizione di nuove linee guida sulla valutazione delle emissioni *downstream* nei progetti *offshore* di produzione di gas e petrolio, proprio in risposta alla sentenza *Finch*³⁸. Come evidenziato nei documenti di consultazione, l'obiettivo è quello di fornire «chiarezza sulle aspettative della valutazione di impatto ambientale quando si valutano gli effetti delle emissioni *scope 3* sul clima dai progetti di petrolio e gas offshore proposti». Tale processo di consultazione, che si concluderà nella primavera 2025, ha portato alla sospensione di tutte le procedure di valutazione ambientale in corso, in attesa della definizione del nuovo quadro metodologico.

In questo contesto, la Corte ha disposto l'annullamento delle autorizzazioni ma ne ha sospeso gli effetti fino a quando le autorità competenti non avranno riconsiderato i progetti sulla base delle nuove linee guida sulla valutazione delle emissioni *downstream*. Durante tale periodo di sospensione, le società potranno proseguire i lavori preparatori e di costruzione, ma non potranno procedere all'estrazione di idrocarburi finché non saranno state eventualmente concesse nuove autorizzazioni che tengano conto anche degli impatti climatici indiretti.

Tale decisione dimostra come il contenzioso climatico stia progressivamente incidendo sulle condizioni di sviluppo dei progetti estrattivi, imponendo una più rigorosa considerazione degli impatti sul clima nelle procedure autorizzative. Al contempo, evidenzia la necessità di un adeguamento del quadro regolatorio che fornisca maggiore certezza agli operatori sulle modalità di valutazione delle *downstream emissions*.

³⁸ Cfr. DEPARTMENT FOR ENERGY SECURITY & NET ZERO, *Environmental Impact Assessment (EIA) – Assessing effects of scope 3 emissions on climate*.

4. *I limiti strutturali delle valutazioni di impatto ambientale: dalla proceduralizzazione neoliberale alla necessità di riforme sostanziali*

L'analisi della recente giurisprudenza britannica in materia di valutazioni di impatto ambientale mette in luce come il contenzioso climatico possa contribuire ad una interpretazione evolutiva della normativa, spingendo verso una maggiore considerazione degli effetti indiretti e cumulativi dei progetti sul clima³⁹. Le pronunce esaminate, infatti, hanno il merito di aver ampliato l'ambito delle valutazioni richieste, imponendo una più rigorosa considerazione delle emissioni *scope 3* nel processo decisionale. Tuttavia, esse evidenziano al contempo i limiti strutturali di un sistema che, nato come strumento procedurale, fatica ad incorporare valutazioni sostanziali vincolanti per i decisori pubblici⁴⁰.

Il carattere eminentemente procedurale delle EIA rappresenta infatti un elemento di debolezza intrinseca del sistema, che emerge con particolare evidenza proprio nelle valutazioni relative agli impatti climatici. Come evidenziato da autorevole dottrina, la natura procedurale dello strumento fa sì che, anche in presenza di impatti ambientali e climatici significativi adeguatamente documentati nelle valutazioni tecniche, l'autorità competente mantenga un ampio margine di discrezionalità nel bilanciamento tra diversi interessi pubblici, potendo dunque disattendere la considerazione nella decisione finale⁴¹. Questa discrezionalità, se da un lato è connaturata alla funzione amministrativa, dall'altro rischia di svuotare di effettività le valutazioni ambientali, relegandole a mero adempimento formale⁴².

³⁹ J. LOOMIS, M. DZIEDZIC, *Evaluating EIA systems' effectiveness: A state of the art*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 68, 2018, pp. 29-37.

⁴⁰ M. CASHMORE ET AL., *The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, n. 22(4), 2004, pp. 295-310.

⁴¹ A. BOND, J. POPE, M. FUNDINGSLAND, A. MORRISON-SAUNDERS, F. RETIEF, M. HAUPTFLEISCH, *Explaining the political nature of Environmental Impact Assessment (EIA): A neo-Gramscian perspective*, in *Journal of Cleaner Production*, n. 244, 2019.

⁴² J.G. ROZEMA, A.J. BOND, *Framing effectiveness in impact assessment: Discourse accommodation in controversial infrastructure development*, in *Environmental Impact*

Il problema si acuisce nel contesto della transizione energetica, dove le decisioni su singoli progetti estrattivi si inseriscono nel più ampio dibattito sulla compatibilità tra nuove attività fossili e obiettivi climatici⁴³. L'approccio *case-by-case* proprio delle EIA, infatti, mal si concilia con la necessità di valutazioni sistemiche degli impatti cumulativi sul clima, rendendo difficile l'integrazione tra politiche climatiche nazionali e decisioni puntuali su specifici progetti⁴⁴. Come evidenziato dalla letteratura in materia, il sistema EIA sconta infatti una tensione irrisolta tra la sua natura di strumento tecnico-scientifico e la dimensione politica delle scelte allocative sullo sfruttamento delle risorse naturali⁴⁵.

Se da un lato la procedura mira a fornire un quadro oggettivo degli impatti ambientali per informare il processo decisionale, dall'altro non può sostituirsi alla discrezionalità amministrativa nella ponderazione tra diversi interessi pubblici rilevanti⁴⁶. Questo limite intrinseco emerge con particolare evidenza nelle valutazioni relative agli impatti climatici, caratterizzate da un certo grado di incertezza scientifica e dalla necessità di considerare effetti cumulativi su scala globale⁴⁷.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla frammentazione delle competenze decisionali, che rende difficile garantire una coerenza complessiva delle valutazioni. Come emerso nel caso *Finch*, infatti, la decentralizzazione delle decisioni autorizzative può determinare un disallineamento tra politiche climatiche nazionali e scelte locali

Assessment Review, n. 50, 2015, pp. 66-73.

⁴³ J. POPE, A. MORRISON-SAUNDERS, A. BOND, J. RETIEF, D. ALBERTS, *Are current effectiveness criteria fit for purpose? Using a controversial strategic assessment as a test case*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 70, 2018, pp. 34-44.

⁴⁴ A. MORRISON-SAUNDERS, J. ARTS, *Exploring the dimensions of EIA follow-up*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, n. 22(4), 2004, pp. 1-21.

⁴⁵ C. CHANCHITPRICHA, A. BOND, *Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 43, 2013, pp. 65-72.

⁴⁶ V. THEOPHILOU, E. DAMATI, A. ILIOPOULOU-GEORGIOUDAKI, *Application of the SEA Directive to EU structural funds: perspectives on effectiveness*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 30(2), 2010, pp. 136-144.

⁴⁷ A.J. KOLHOFF, A. VAN GORPP, M.A.W. VAN BUUREN, *The influence of actor capacities on EIA system performance in low and middle income countries*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 57, 2016, pp. 167-177.

in materia di attività estrattive⁴⁸. Questo aspetto è particolarmente problematico proprio in relazione agli impatti climatici, che per loro natura trascendono i confini amministrativi e richiedono un approccio coordinato⁴⁹.

Particolarmente illuminante per comprendere questi limiti strutturali appare la prospettiva neo-gramsciana sviluppata da autorevole dottrina⁵⁰, che interpreta il sistema EIA come strumento funzionale al mantenimento dell'egemonia neoliberale nella *governance* ambientale. Secondo questa lettura, il carattere procedurale delle EIA, lungi dall'essere un limite accidentale, rappresenterebbe una caratteristica costitutiva dello strumento, finalizzata a legittimare formalmente le decisioni in materia ambientale senza mettere realmente in discussione il paradigma di sviluppo economico dominante⁵¹.

In questa prospettiva, l'enfasi sugli aspetti procedurali e sulla partecipazione pubblica costituirebbe una forma di rivoluzione passiva, attraverso cui il blocco storico dominante mantiene il controllo dei processi decisionali pur facendo alcune concessioni formali alle istanze ambientaliste⁵². Non è un caso che l'affermazione globale delle EIA come strumento privilegiato di *governance* ambientale sia coincisa temporalmente con l'ascesa del paradigma neoliberale, di cui lo strumento condivide l'enfasi sulle procedure di mercato piuttosto che sui vincoli sostanziali⁵³.

Questa chiave di lettura aiuta a comprendere perché, nonostante le crescenti evidenze sui limiti delle EIA nel garantire un'effettiva tutela ambientale, lo strumento continui a essere privilegiato dai legislatori nazionali e sovranazionali⁵⁴. La sua natura procedurale, infatti, permette di gestire il conflitto ambientale all'interno di canali istituzionalizza-

⁴⁸ D.P. LAWRENCE, *The need for EIA theory-building*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 17(2), 1997, pp. 79-107.

⁴⁹ R.K. MORGAN, *Environmental impact assessment: the state of the art*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, n. 30(1), 2012, pp. 5-14.

⁵⁰ A. BOND ET AL., *Explaining*, cit., p. 2.

⁵¹ *Ivi*, p. 4.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ivi*, pp. 5-6.

⁵⁴ *Ivi*, pp. 6-7.

ti, senza mettere in discussione le strutture fondamentali del sistema economico⁵⁵.

La giurisprudenza analizzata, pur rappresentando un significativo passo avanti nell'ampliare l'ambito delle valutazioni richieste, non può da sola colmare questi *deficit* strutturali⁵⁶. Gli interventi dei giudici, infatti, si muovono necessariamente all'interno dei confini del sistema esistente, potendo incidere sulle modalità applicative ma non sulla natura stessa dello strumento⁵⁷.

Come emerge dalle pronunce esaminate, anche interpretazioni evolutive particolarmente coraggiose non possono superare il carattere essenzialmente procedurale delle EIA, né introdurre vincoli sostanziali non previsti dal legislatore, a meno di non trovarsi di fronte all'intervento di giudici dotati di poteri di *constitutional review*, come il caso americano citato in apertura dimostra⁵⁸.

In questo contesto, una riforma organica del sistema EIA appare necessaria per superare l'approccio meramente procedurale e garantire una effettiva integrazione delle considerazioni climatiche nei processi decisionali⁵⁹. Tale riforma dovrebbe innanzitutto chiarire il rapporto tra valutazioni di impatto dei singoli progetti e obiettivi climatici nazionali vincolanti, introducendo criteri sostanziali per orientare la discrezionalità amministrativa⁶⁰. Sarebbe inoltre opportuno prevedere

⁵⁵ Ivi, pp. 7-8.

⁵⁶ C. O'FAIRCHEALLAIGH, *Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 30(1), 2010, pp. 19-27.

⁵⁷ A. BOND, A. MORRISON-SAUNDERS, J. POPE, *Sustainability assessment: the state of the art*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, n. 30(1), 2012, pp. 53-62.

⁵⁸ A.N. GLUCKER, P.P.J. DRIESSEN, A. KOLHOFF, H.A.C. RUNHAAR, *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 43, 2013, pp. 104-111.

⁵⁹ M. CASHMORE, T. RICHARDSON, T. HILDING-RYEDVIK, L. EMMELIN, *Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: Theorising the nature and implications of their political constitution*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 30(6), 2010, pp. 371-379.

⁶⁰ M. JONES, A. MORRISON-SAUNDERS, *Understanding the long-term influence of EIA on organisational learning and transformation*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 64, 2017, pp. 131-138.

meccanismi di coordinamento tra diverse autorità competenti, per garantire una maggiore coerenza complessiva delle valutazioni⁶¹.

Un ripensamento significativo meriterebbero anche gli strumenti di partecipazione pubblica, che nell'attuale configurazione risultano spesso relegati a momenti meramente formali di consultazione⁶². Un maggiore coinvolgimento degli *stakeholders* nelle fasi preliminari potrebbe infatti contribuire a una migliore considerazione degli impatti di lungo termine, favorendo l'emergere di soluzioni innovative per la mitigazione degli effetti negativi⁶³. La letteratura più recente ha infatti evidenziato come processi partecipativi ben strutturati possano migliorare significativamente la qualità delle valutazioni ambientali⁶⁴.

Particolare attenzione andrebbe poi dedicata al rafforzamento della fase di monitoraggio *post-operam*, cruciale per verificare l'effettiva implementazione delle misure di mitigazione e l'accuratezza delle previsioni di impatto⁶⁵. L'esperienza ha infatti dimostrato come questa fase sia spesso trascurata nella prassi applicativa, minando l'efficacia complessiva dello strumento⁶⁶. Un sistema più robusto di monitoraggio e *follow-up* potrebbe inoltre fornire preziose informazioni per migliorare la qualità delle valutazioni future⁶⁷.

Il contenzioso climatico, pur con i suoi limiti, sta dunque svolgendo un importante ruolo nel far emergere le criticità dell'attuale sistema e nell'indicare possibili direttrici di riforma. Come dimostrano le pronunce esaminate, esso può contribuire a una progressiva sostanzializzazione delle valutazioni ambientali, evidenziando però al contempo la

⁶¹ H. RUNHAAR, P. DRIESSEN, L. SOER, *Environmental assessment in The Netherlands: Effectively governing environmental protection? A discourse analysis*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 39, 2013, pp. 13-25.

⁶² C. O'FAIRCHEALLAIGH, *Public*, cit., pp. 21-23.

⁶³ A.N. GLUCKER, P.P.J. DRIESSEN, A. KOLHOFF, H.A.C. RUNHAAR, *Public*, cit., p. 10.

⁶⁴ M. JONES, A. MORRISON-SAUNDERS, *Understanding*, cit., p. 134.

⁶⁵ A. MORRISON-SAUNDERS, J. ARTS, *Exploring*, cit., p. 17.

⁶⁶ C. CHANCHITPRICHA, A. BOND, *Conceptualising*, cit., p. 68.

⁶⁷ A. BOND, J. MORRISON-SAUNDERS, J. POPE, *Impact assessment: Eroding benefits through streamlining?*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 45, 2014, pp. 46-53.

necessità di un più ampio ripensamento degli strumenti di *governance* ambientale⁶⁸.

In questa prospettiva, se da un lato va riconosciuto il contributo positivo della giurisprudenza nell'evoluzione interpretativa dello strumento, dall'altro occorre essere consapevoli che un effettivo superamento dei limiti strutturali delle EIA richiede interventi più radicali⁶⁹. La sfida del cambiamento climatico, infatti, impone un ripensamento complessivo degli strumenti di valutazione ambientale, nella direzione di una maggiore integrazione tra considerazioni procedurali e vincoli sostanziali⁷⁰, tra valutazioni puntuali e obiettivi sistemici⁷¹.

Solo attraverso una simile ripensamento sarà possibile garantire che le EIA possano riacquisire un ruolo centrale nella risposta al cambiamento climatico, orientando concretamente e in coerenza rispetto agli obiettivi di neutralità climatica le politiche energetiche nazionali⁷². Il contenzioso climatico, in questa prospettiva, può fungere da stimolo e catalizzatore del cambiamento, ma occorre domandarsi quanto possa sostituirsi a scelte politiche e legislative che appaiono ormai non più rinviabili.

Il superamento dei limiti delle EIA non può però avvenire attraverso meri aggiustamenti tecnici, ma richiede un più profondo ripensamento del rapporto tra progetti fossili, valutazioni ambientali e strutture economiche dominanti⁷³. Il contenzioso climatico, in questo senso, pur rappresentando un importante strumento di pressione, rischia

⁶⁸ D.L. LEVY, P.J. NEWELL, *Business strategy and international environmental governance: Toward a neo-Gramscian synthesis*, in *Global Environmental Politics*, n. 2(4), 2002, pp. 84-101.

⁶⁹ A. BOND, J. POPE, M. FUNDINGSLAND, A. MORRISON-SAUNDERS, F. RETIEF, M. HAUPTFLEISCH, *Explaining*, cit.

⁷⁰ E. MATT, C. OKEREKE, *A neo-Gramscian account of carbon markets: the cases of the European Union Emissions Trading Scheme and the Clean Development Mechanism*, in B. STEPHAN, R. LANE (eds.), *The Politics of Carbon Markets*, London, 2014, pp. 127-146.

⁷¹ H. RUNHAAR, P. DRIESSEN, L. SOER, *Environmental*, cit.

⁷² R.K. MORGAN, *Environmental*, cit.

⁷³ D.L. LEVY, D. EGAN, *A neo-Gramscian approach to corporate political strategy: Conflict and accommodation in the climate change negotiations*, in *Journal of Management Studies*, n. 40(4), 2003, pp. 803-829.

di rimanere intrappolato nella stessa logica procedurale se non inserito in una più ampia strategia di trasformazione degli strumenti di governance ambientale⁷⁴.

*Abstract**

Ita

L'articolo analizza l'evoluzione del contenzioso climatico relativo alle valutazioni di impatto ambientale di progetti estrattivi, con particolare attenzione alla giurisprudenza britannica e al recente caso *Finch v. Surrey*. Attraverso l'esame delle recenti pronunce giurisdizionali, si evidenzia come il contenzioso stia progressivamente ampliando l'ambito delle valutazioni richieste, imponendo la considerazione delle *downstream emissions*. Tuttavia, emergono i limiti strutturali di un sistema che, nato come strumento procedurale, fatica ad incorporare valutazioni sostanziali vincolanti, rendendo necessaria una riforma organica che superi l'approccio neoliberale alla governance ambientale.

Parole chiave: contenzioso climatico, valutazioni di impatto ambientale, downstream emissions, progetti estrattivi.

En

The article examines the evolution of climate litigation concerning environmental impact assessments of extractive projects, with particular attention to British jurisprudence and the *Finch v. Surrey* case. Through the analysis of recent judicial decisions, it highlights how litigation is progressively expanding the scope of required assessments, mandating the consideration of downstream emissions. However, structural limitations emerge in a system that, conceived as a procedural tool, struggles to incorporate binding substantive

⁷⁴ J. POPE, A. MORRISON-SAUNDERS, A. BOND, J. RETIEF, D. ALBERTS, *Are*, cit.

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

evaluations, necessitating comprehensive reform that moves beyond the neoliberal approach to environmental governance.

Keywords: climate litigation, environmental impact assessments, downstream emissions, extractive projects

Anno I
Numero 1-2025
Quadrimestrale
gennaio-aprile 2025
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Rivista quadrimestrale open access