

Valutazioni di impatto ambientale e *downstream emissions*. La sentenza *Finch v. Surrey* della Corte Suprema del Regno Unito, guardando ad Oslo

di Giuseppe Naglieri

1. Lo scorso 20 giugno, 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 è un caso che, come numerosi altri per tutto il globo, concerne lo scopo e l'estensione delle *Environmental Impact Assessments* (EIA) soprattutto con riguardo alle *scope 3 downstream emissions*, le emissioni derivanti dal ciclo di vita e dalle catene di approvvigionamento delle *commodities*, da sempre di difficile rilevazione, calcolo e imputazione.

Non a caso, consultando il noto *database "Climate case chart"* conservato e aggiornato dal *Sabin Center* della *Columbia Law School*, e concentrandosi sui casi al di fuori degli Stati Uniti, a luglio 2024, la categoria "*Environmental assessment and permitting*" appare la più numerosa, con 271 dei 679 casi totali nell'ambito dei contenziosi contro gli Stati. Di più, concentrando l'attenzione solo sui casi sorti dal 2022 al 2024, nel Regno Unito si contano ben 52 nuove cause, delle quali la maggior parte ricadrebbero, nella classificazione del *Sabin Center*, nelle *Suits against governments* e poi nella sottocategoria dei contenziosi concernenti i permessi e le autorizzazioni ambientali. Appare così significativo il *trend* di crescita del fenomeno nelle isole britanniche, già segnalato nel *report* annuale del *Grantham Institute* del [2023](#) e del [2024](#).

Finch, invero, come accennato, è precedente al *litigation turn* che si è registrato in UK, ed è stato segnato, come la quasi totalità dei casi in essere nel Paese, da decisioni sfavorevoli nei primi gradi di giudizio. Ciò può dipendere in certa misura dalla peculiare struttura del *judicial review* nel Regno Unito, e sulla più restrittiva interpretazione dei precetti legali da applicare al caso concreto, tesa prevalentemente a identificare, attraverso una analisi del linguaggio e dello scopo che il legislatore intendeva perseguire, la legittimità dell'interpretazione (e la condotta) dei *public bodies*, nonché la correttezza procedurale e la razionalità della

decisione finale: ciò è il diretto precipitato del peculiare sistema costituzionale britannico e dell'imperitura sovranità del Parlamento.

Ciò serve forse a spiegare la ragione per cui si è dovuto attendere l'intervento della Corte Suprema – diversamente collocata nel sistema considerata la sua posizione, la natura delle questioni che via via le sono state sottoposte nel primo quindicennio di attività, e il dialogo diretto con il potere politico che da ciò discende¹ – per vedere adottare una interpretazione espansiva e *climate-oriented* delle regolamentazioni in materia di Valutazioni Ambientali.

2. Addentrandoci ora nel caso in commento, occorre ripercorrere i fatti.

Nel 2019, 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, come segnala la stessa Corte, è stata apportata dalla normativa inglese post-*Brexit* alle norme regolamentari di diritto britannico e dunque occorre, anche considerato che i fatti si sono verificati prima dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, interpretare 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 possa, 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,

¹ A. Torre, *La Corte Suprema, probabile Corte Costituzionale del Regno Unito? Osservazioni su dieci anni di giurisdizione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2020.

espressamente richiamata), giungere ad una conclusione consapevole e trasparente²: 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*» su 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*».

Occorre aggiungere che la stessa Direttiva dispone, nell'Allegato I, 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 cubici 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 affrettava 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

² A. Morrison-Saunders, *Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment*, Elgar, Cheltenham, 2023; J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, Routledge, London, 2012.

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, ha 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. Tale opinione preliminare, pur non vincolante per la decisione finale del *County Council*, è ritenuta espressiva della posizione dell'autorità rispetto alla documentazione apportata, e ci si attenderebbe che sia replicata nell'atto finale, qualora il proponente non modifichi il progetto o lo stesso *Assessment*. Nella sua *scoping opinion*, in particolare, la Contea aveva precisato 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 ha 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 (downstream) 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, hanno 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 a ragione la Corte segnala, nessuna valutazione delle emissioni indirette risulta dalla EIA, e ciò nonostante il rigore con cui la Direttiva e la normativa interna richiedono l'analisi di ogni altro effetto del progetto sul clima, foss'anche indiretto, secondario, cumulativo o temporaneo.

3. Come ben immaginabile, dunque, al cuore della questione dibattuta nelle tre Corti 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 sito.

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 riducono 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».

4. 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) la motivazione passa a calare le peculiarità della 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 possibili eventi futuri sull'ambiente saranno effetti del progetto che, se significativi, devono essere valutati?».

Nel caso in questione, precisa la Corte, non c'è alcuna incertezza con riguardo agli effetti indiretti, giacché a) è noto con certezza 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). 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 appaiono erranee.

Va da sé che, considerata la natura essenzialmente procedurale della regolamentazione (europea e nazionale) in materia di *Environmental Assessment*, la decisione della corte non ha impatto sulla sostanza della decisione del Consiglio, che ben potrà, una volta ricevuta una nuova *Environmental Statement* da parte dell'impresa proponente, autorizzare ugualmente il progetto, nonostante le ingenti *downstream emissions* che ne deriverebbero. D'altronde, come è stato precisato, «*EIA is not a procedure for preventing actions with significant environmental impacts from being implemented, although in certain circumstances this could be the appropriate outcome of the process. Rather the intention is that actions are authorised in the full knowledge of their environmental consequences*»³.

5. Una ultima riflessione di carattere generale sul contenzioso in materia di autorizzazioni e valutazioni ambientali e dall'approccio comparato va, però, fatta.

Appena avuta notizia della sentenza e lette le prime pagine, chi scrive, come certamente molti altri che da tempo si occupano di contenzioso climatico, ha subito immaginato questa decisione come in continuità tematica con alcune altre, parecchio note, decisioni in materia di valutazioni di impatto e autorizzazioni ambientali: è parso utile rileggere le pagine della norvegese *Greenpeace v. Artic Oil*, di alcune altre decisioni di Corti inferiori del Regno Unito⁴, di *Australia Jubilee v. EFA and NAIF*, della recente decisione dell'ITLOS, che ha rilevato la centralità delle valutazioni di impatto ambientale tra gli obblighi degli Stati ai sensi della Convenzione sul diritto del mare⁵.

Ebbene, non con grande sorpresa, le riflessioni che chi scrive avrebbe voluto riportare a riguardo sono già contenute nella sentenza della Corte Suprema. Richiamate dai ricorrenti, alcune decisioni sono ritenute della Corte non attinenti al caso in oggetto. Si tratta di *Abraham v. Walonia* (sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che conferma la necessità di tenere in considerazione nella

³ C. Wood, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Routledge, London, 2013, 3.

⁴ Cfr. *R(Friends of the Earth Ltd, Mr. Kevin Jordan and Mr. Doug Paulley v. Secretary of State for Environment, Rood and Rural Affairs)*.

⁵ «*As held by the arbitral tribunal in the Chagos Marine Protected Area Arbitration, procedural obligations, such as the requirement to conduct an environmental impact assessment, may, indeed, be of equal or even greater importance than the substantive standards existing in international law*». Cfr. ITLOS, Advisory Opinion, 21 May 2024.

EIA tutti gli effetti di un progetto, inclusi gli effetti della fase operativa, ma che nulla dice rispetto al caso in oggetto, in cui il tema centrale appaiono gli effetti indiretti e successivi rispetto a tale fase), *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid* (in cui la CGUE ha precisato che un progetto non può essere frazionato in più progetti minori col fine di aggirare la direttiva sulla EIA, ma che, ancora, nulla in più aggiunge al caso in esame), *R (Squire) v Shropshire Council*, e *An Taisce – The National Trust for Ireland v An Bord Pleanála (Kilkenny Cheese Ltd, notice Party)*.

Una ultima e recente decisione, però, appare perfettamente in linea con l'interpretazione della Direttiva europea e con l'argomentazione della UKSC; trattasi di *Greenpeace Nordic v. The State of Norway*, che rappresenta la seconda parte della saga norvegese di cui si accennava sopra, che si era chiusa, si ricorderà, con la decisione della Corte Suprema della Norvegia di rigetto delle istanze delle associazioni ambientaliste avverso la concessione di nuove licenze per l'esplorazione e l'estrazione di petrolio in un nuovo tratto del Mare di Barents⁶. Un nuovo caso era infatti stato presentato di fronte alla Corte Distrettuale di Oslo nel momento in cui, a seguito dell'esplorazione autorizzata in precedenza, erano state approvate tre autorizzazioni per l'estrazione di petrolio, a seguito di altrettante EIA. Anche in questo caso, le valutazioni di impatto avevano omesso di quantificare e segnalare le emissioni *scale 3* derivanti dalla combustione del petrolio e del gas naturale da estrarsi tramite i nuovi pozzi. Nel gennaio del 2024 la Corte di Oslo aveva così raggiunto le stesse conclusioni che lo scorso mese ha raggiunto le Corte Suprema del Regno Unito, dichiarando illegittime le autorizzazioni per non avere valutato nelle rispettive EIA gli impatti indiretti del progetto. La Corte Suprema UK, citando testualmente una porzione del testo della decisione norvegese, ritiene il ragionamento persuasivo e coincidente con la sua interpretazione della Direttiva Europea.

Queste due decisioni che così tanto si somigliano possono sembrare allora alimentare quella idea di una “*governance*” multilivello e diffusa del cambiamento climatico⁷, che, quantomeno in ambiti territoriali dove si applica un diritto “comune” come quello europeo (ancora largamente vigente, come si diceva, nel

⁶ Sia consentito di rinviare a G. Naglieri, *Climate changes in Courts: different judicial approaches to government actions on cutting greenhouse emissions. Comparing Europe and America through selected cases*, in *DPCE Online*, 4, 2022, spec. 1922 e ss.

⁷ J. Peel, H. Hosofsky, *The role of litigation in multilevel climate change governance: Possibilities for a lower carbon future?*, in *Environmental and Planning Law Journal*, vol. 30, 2013.

Regno Unito) può avere effetti significativi su scala maggiore, ma il rischio di cadere e continuare ad alimentare quella “tirannia delle piccole decisioni”⁸ o quella “tirannia del localismo”⁹ da taluni evocata¹⁰ è dietro l’angolo, se il contenzioso climatico e gli sforzi del formante forense¹¹ continueranno a volgersi sempre più verso casi che mirano a integrare considerazioni climatiche e poco verso casi integralmente fondati sul rischio climatico planetario.

⁸ W. E. Odum, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, vol. 32, 9, 1982.

⁹ M.B. Lane, T. Corbett, *The Tyranny of Localism. Indigenous Participation in Community-Based Environmental Management*, in *J. Environ, Policy & Planning*, 2, 2005, 141 e ss.

¹⁰ Il riferimento è a M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE Online*, 2, 2020 1351 e ss.

¹¹ S. Bagni, *La costruzione di un nuovo “eco-sistema giuridico” attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE Online*, Special Issue, 2022.