

Lecce (Italia), 26 gennaio 2021

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI
"LEGALITÀ PER IL CLIMA" ED "EMERGENZACLIMATICA.IT"
SULL'INIZIATIVA UE
"CAMBIAMENTI CLIMATICI:
NUOVE NORME PER PREVENIRE LE FUGHE DI METANO
NEL SETTORE ENERGETICO"**

[<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12581-Proposal-for-a-legislative-act-on-methane-leakage-in-the-energy-sector?cookies=disabled>]

Premessa

"Legalità per il clima" è la Rete italiana di formazione, consulenza e azione legale per la giustizia climatica e il diritto umano al clima (www.giustiziaclimatica.it). Per tali osservazioni agisce nella persona del Prof. Michele Carducci.

Al fine di scongiurare che la nuova normativa risulti ancora appiattita su una tipica logica "Business as usual", ormai inadeguata ai tempi dell'emergenza climatica in atto, è necessario che le disposizioni siano dotate dei seguenti due blocchi normativi:

1) riconoscimento e disciplina del diritto di informazione dei cittadini europei sulle emissioni fuggitive del metano, con contestuale dovere di comunicazione pubblica delle suddette emissioni in tutte le loro implicazioni, inclusi i pericoli anche solo potenziali delle stesse rispetto alla stabilità climatica presente e futura dello spazio giuridico europeo, in quanto interesse pubblico prioritario e preminente di tutela delle presenti e future generazioni contro il riscaldamento globale e il cambiamento climatico;

2) inserimento dell'obbligo di quantificazione delle emissioni fuggitive di metano negli studi e nelle analisi di Valutazione di Impatto Ambientale e di Valutazione Ambientale Strategica, sia con riguardo alle singole opere sia con riferimento agli impatti cumulativi e futuri delle singole opere in collegamento con altre e con il contesto territoriale di incidenza, al fine di scongiurare definitivamente quel fenomeno elusivo della valutazione cumulativa degli impatti, noto come "salami slicing" [si v. il Report della Commissione europea *On the Application and Effectiveness of the EIA Directive* (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC). *How successful are the Member States in implementing the EIA Directive* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0334&from=en>)].

1. Fondamento legale del primo blocco normativo

1.1.

Gli elementi di fatto e di diritto che impongono

- il dovere di informazione pubblica sulle emissioni fuggitive del metano
- l'inclusione, in tali informazioni, delle valutazioni sul pericolo anche solo potenziale delle stesse per la stabilità climatica dello spazio europeo, in ragione di emergenza climatica in corso, sono i seguenti.

a)

Le attività umane che utilizzano il gas metano non sono attività ecologiche, ma ad effetto climalterante in quanto chimicamente non idonee alla mitigazione climatica, quindi pericolose nel significato riconosciuto dalla legislazione dei Paesi membri della UE e codificato dai Principles of European Tort Law, nonché in conformità con la nuova "tassonomia" della sostenibilità delle attività di impresa, introdotta dall'Unione europea.

b)

Al cospetto di tali attività, i cittadini europei versano in una situazione di "sottoposizione passiva e involontaria a situazione di pericolo" (nello specifico, la minaccia del metano come gas climalterante inidoneo alla mitigazione).

Tra l'altro, la ingiusta sottoposizione alla "*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*" del cambiamento climatico è stata esplicitamente riconosciuta a livello mondiale con la Dec. 1/CP.21-2015 UNFCCC, e ripresa da alcuni Stati, tra cui la Francia e l'Italia, in data 4 novembre 2020, sempre all'interno dell'UNFCCC, con le seguenti affermazioni: α – «*non c'è responsabilità più grande che proteggere il nostro pianeta e le persone dalla minaccia dei cambiamenti climatici*»; β – «*la scienza è chiara sul fatto che dobbiamo urgentemente rafforzare le azioni intraprese e che dobbiamo lavorare insieme per limitare gli impatti del riscaldamento globale e garantire un futuro più verde e più resiliente a tutti noi*»; γ – «*è fondamentale intraprendere un'azione rinnovata per mantenere l'aumento di temperatura ben al di sotto di 2 gradi e fare tutto il possibile per limitare il riscaldamento a 1,5 gradi*».

c)

La indicata sottoposizione passiva involontaria risulta notoriamente lesiva di diritti umani fondamentali della persona umana, da quello alla vita a quello alla inviolabilità della propria sfera di autodeterminazione privata, da quello del divieto di trattamenti degradanti a quello alla salute e all'ambiente salubre, da quello alla non discriminazione spaziale e temporale a quello del perseguimento dell'interesse superiore dei minori e adolescenti, diritti, tutti, pienamente e incondizionatamente tutelati dalle Costituzioni europee, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione europea dei diritti umani, dalla Convenzione di Aarhus, nella comune prospettiva della non regressione degli stessi e della "massimizzazione del loro livello di tutela", ai sensi proprio dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

d)

La ratio della nuova disciplina sulle emissioni fuggitive del metano deve essere coerente con l'art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e l'art 4 n.4 dell'Accordo di Parigi sul clima, in merito all' "*obiettivo assoluto*" di "*riduzione delle emissioni [di gas serra] che coprono tutti i settori dell'economia*".

1.2.

Di conseguenza, si propone che la nuova disciplina in tema di emissioni fuggitive contenga le seguenti disposizioni, almeno nei "Considerando":

α - richiamo esplicito all'art. 2 della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici e all'art. 4 n. 4 dell'Accordo di Parigi sul Clima

β - richiamo esplicito al diritto fondamentale dei cittadini europei a essere informati sulle emissioni fuggitive del metano nella loro quantità interna a qualsiasi ciclo di attività economia e nella loro pericolosità anche solo potenziale per la stabilità del sistema climatico europeo

γ - imposizione del dovere di qualsiasi operatore di qualsiasi settore dell'economia a fornire informazione pubblica e accessibile in merito non solo alle emissioni fuggitive di metano della propria attività, in tutte le fasi del suo ciclo, ma anche alle proprie valutazioni di pericolosità anche solo potenziale delle stesse rispetto alla stabilità climatica dello spazio europeo

δ - imposizione del dovere di ricorrere solo ed esclusivamente alla migliore scienza per la valutazione della pericolosità anche solo potenziale delle emissioni fuggitive del metano

ε - imposizione del dovere di qualsiasi operatore di qualsiasi settore economico europeo di rendere pubbliche le seguenti informazioni:

- inventario totale annuale delle emissioni di gas serra, che l'attività economia nel suo insieme (in termini dunque di intensità di carbonio dell'organizzazione aziendale complessiva verserà sul territorio europeo, per l'intero ciclo di vita programmato,
- la stima degli effetti del suddetto versamento di emissioni di gas serra sul residuo carbon budget della UE,
- la stima dei pericoli, anche solo potenziali, che tale quantità totale di versamento di gas serra produrrà sulla stabilità del sistema climatico e sui *feedback loop* positivi, determinati dalle crescenti concentrazioni di metano,
- ogni altra informazione utile sugli impatti climatici diretti e indiretti, compresi quelli cumulativi
- le fonti documentali e scientifiche di riferimento per i riscontri e le verifiche delle informazioni rilasciate e le modalità per il loro accesso e confronto comparativo. ai sensi dell'art. 3 n. 3 e dell'art. 6 dell'UNFCCC.

1.3.

Si osserva che tali inserimenti normativi consentono, in una prospettiva di *Better Lawmaking*, di scongiurare sul nascere esternalità negative, e quindi fallimenti della normativa sul metano, nonché qualsiasi futuro contenzioso giudiziale in tema di accesso alle informazioni, di doveri precauzione dello Stato nell'era dell'emergenza climatica, di "due diligence" delle imprese nella loro responsabilità sociale.

In particolare, essi consoliderebbero nuclei essenziali di tutela dei cittadini europei, ormai riconosciuti da innumerevole giurisprudenza, a partire da quella della Corte europea dei diritti umani.

Infatti, l'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) impone agli Stati l'obbligo di "*porre in essere una legislazione e quadro amministrativo progettato per fornire una deterrenza efficace contro le minacce al diritto alla vita*" (Oneryildiz v Turchia; App n. 48939/99, Corte EDU 30 novembre 2004, §89).

Di conseguenza, ogni volta che uno Stato autorizza attività pericolose, deve garantire, attraverso un sistema di regole e attraverso un controllo sufficiente, che il rischio sia ridotto al minimo ragionevole (Mudibabić c Serbia; App no 34661/07, Corte EDU 12 luglio 2016, §126).

Nel contempo, l'articolo 8 CEDU richiede misure ragionevoli e sufficienti in grado di proteggere il diritto a una vita privata, a una casa e, più in generale, a un ambiente sano e protetto (Tatar v Romania; App n. 67021/01, Corte EDU 27 gennaio 2009, §107). Questo obbligo positivo si applica laddove esiste una minaccia grave e sostanziale per la salute e il benessere delle persone (Tatar, §107), ad esempio dal rilascio di emissioni pericolose (ad esempio, Fadeyeva c Russia; App n. 55723/00, Corte EDU 9 giugno 2005).

Un obbligo di prevenire i danni associati a un pericolo ambientale può sorgere ai sensi dell'articolo 8, in particolare laddove esso "*raggiunge un livello di gravità con conseguente compromissione significativa della capacità del richiedente di godersi la sua vita domestica, privata o familiare*" (Dubetska c Ucraina; App no 30499 / 03, Corte EDU 10 febbraio 2011, §105). Tra l'altro, la Corte EDU, proprio nel citato "*caso Dubetska*", ha anche osservato che la "*valutazione di tale livello minimo è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso, come l'intensità e la durata del disturbo e i suoi effetti fisici o mentali sulla salute dell'individuo o qualità della vita*" (§105).

Quindi, nel contesto delle attività pericolose, *"la portata degli obblighi positivi ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione si sovrappone ampiamente a quelli dell'articolo 8"* (Budayeva c. Russia; App nn. 15339/02 ecc., Corte EDU 29 settembre 2008, §133).

Non solo, ma proprio per quanto riguarda sia l'articolo 2 che l'articolo 8, i suddetti doveri si applicano indiscutibilmente ai rischi che possono concretizzarsi a lungo termine, per diversi decenni e comunque sul futuro (Oneryildiz, §§98-101; Budayeva, §§147-158; Kolyadenko et al. contro Russia; App n. 17423/05 ecc., Corte EDU 9 luglio 2012, §§174-180; Taskin e altri contro Turchia, §§107, 111-114).

1.4.

Le suddette previsioni, poi, permettono di rendere pienamente effettivo, all'interno dello spazio giuridico europeo, sia il diritto umano alla scienza sia il diritto umano all'informazione.

Il primo diritto umano è riconosciuto nell'art. 15 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, consistendo nella possibilità di *"godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni"*.

I "benefici" del progresso scientifico indicano la necessità urgentissima di abbandonare da subito il ricorso all'energia fossile, compreso il gas metano, e di calcolare il c.d. *"carbon budget"*, al fine di conseguire concretamente l'obiettivo della stabilità climatica con una temperatura definitivamente non superiore a +1,5°C.

α - nella fissazione della temperatura massima di riscaldamento globale non superiore a +1,5°C, scientificamente accertata per poter ri-stabilizzare i processi termodinamici di tutte le componenti del sistema climatico, "disturbate" dal riscaldamento antropogenico;

β - nella individuazione di un termine temporale (2030), entro il quale conseguire la fissazione di questa temperatura massima stabilizzata;

γ - nella definizione della quantità massima di gas serra, artificialmente ancora emettabile nell'atmosfera italiana, compatibile con i contenuti α e β (c.d. *"carbon budget"*).

Il secondo diritto umano trova fondamento ovviamente nelle Costituzioni degli Stati membri, nella cit. Convenzione di Aarhus (artt. 1 n.3 e 4), nella CEDU (art. 10 n.1), nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 11), nell'art. 6 del Reg. UE 2016/1367.

Anche la portata della violazione del diritto dei cittadini a essere informati in materia ambientale e climatica è fondato su una solida giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, riferita anche all'Italia. Nel caso Guerra e altri c. Italia/1998, la Corte riconosce *"un vero e proprio diritto a ricevere informazioni delle persone appartenenti a popolazioni che sono state o possono essere interessate da un'attività industriale, o di altra natura, dannosa per l'ambiente"*. Tale diritto è stato ulteriormente specificato, in L.C.B. c. Regno Unito /1998, come riflesso dell'obbligo positivo statale di dare informazioni ai cittadini, corredandole di contenuti adeguati a permettere una tutela efficace a fronte di pericoli derivanti da attività inquinanti, obbligo conclusivamente esteso, in Tatar c. Romania/2007, persino al dovere statale di rappresentare ai cittadini la progressione nel tempo degli effetti delle attività impattanti sull'ambiente, i tipi di danno possibili, i rapporti di causalità conosciuti o possibili tra attività pericolose e patogenesi umane, le misure necessarie per sottrarsi al pericolo.

In pratica, la Corte EDU inquadra il dovere statale di informare in una funzione pubblica preventiva, preposta cioè a evitare e far evitare *ex ante* il concretizzarsi di situazioni potenzialmente dannose (Corte EDU Oneryildiz c. Turchia/2004, Brincat e altri c. Malta/2014, Cordella et al. c. Italia/2019).

La medesima funzione preventiva è riconosciuta dalla Corte GUE, soprattutto con riferimento all'art. 6 del Reg. UE 2013/1367, dove la materia delle emissioni è qualificata "interesse pubblico" prevalente su qualsiasi altro interesse o diritto (come tale, quindi, non bilanciabile). La Corte, nella Causa C-442/14, ha precisato che tale diritto include anche quello a conoscere la natura, composizione, quantità, data e luogo delle emissioni nonché gli effetti anche solo "potenzialmente pericolosi" (esclusi quindi "quelli meramente ipotetici") delle emissioni a medio e lungo termine. Anche per la Corti costituzionali nazionali, come quella italiana, il diritto a essere informati (diritto

all'informazione passiva) traduce una "condizione preliminare" dello Stato democratico (Corte cost. italiana n. 151/2003) oltre che un "interesse della collettività" (Corte cost. italiana n. 225/1974).

Dunque, l'informazione sulle emissioni climalteranti e sulla loro pericolosità anche solo verosimile costituisce "interesse pubblico prevalente" a livello europeo e nazionale

Che tale dovere investa tutti gli operatori economici, compresi gli Stati, risulta acquisito alla giurisprudenza a livello internazionale, come dimostrano casi quali Supreme Court of the State of New York, County of New York, The People of the State of NY vs. Exxon Mobil Co., October 24, 2018, New York, e Corte di Giustizia UE, Sez, 5[^], 23 novembre 2016, Sent. C-673/13 P),

Se la nuova disciplina escludesse la combinazione di tali diritti umani con i corrispondenti doveri di trasparenza, pubblica e privata, si profilerebbero sicure prospettive di conflittualità climatica in tema di diritti umani e cambiamento climatico (già in corso a livello europeo: cfr. Requête n. 39371/20, Cláudia Duarte Agostinho et autres contre le Portugal et 32 autres États introduite le 7 septembre 2020) in quanto la disciplina europea

- risulterebbe orientata al alle sole ragioni economiche del profitto o della produttività, da sole non meritevoli di tutela costituzionale all'interno degli Stati (si v., per esempio, Corte Cost. italiana n. 58/2018),

- provocherebbe esternalità negative e ingiusti costi sulla comunità dei cittadini europei, resi ignari della effettiva utilità climatica del metano rispetto agli obiettivi di mitigazione.

Del resto, le previsioni suggerite fornirebbero una copertura europea "*comune preoccupazione dell'umanità*" in tema di cambiamenti climatici, che si traduce appunto negli "*obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, ... delle comunità locali, ... del diritto allo sviluppo e ... all'equità intergenerazionale*", come indica appunto l'Accordo di Parigi sul clima.

2. Considerazioni per il secondo blocco normativo

La proposta europea obbliga a misurare e verificare le fughe emissive sui gasdotti (MRV) e obbliga alla riparazione (LDAR), a posteriori, sui gasdotti operanti, ma non contempla tali obblighi nelle VIA (EIA), il che rende priva di efficacia preventiva la conoscenza delle emissioni fuggitive.

Tale approccio risulta in contrasto con l'art. 3 n. 3 dell'UNFCCC, dato che esonera dal dovere di precauzione climatica coloro che svolgono attività economiche comportanti emissioni fuggitive di metano.

Anche la persistenza di tale omissione, oltre a legittimare esternalità negative e costi transattivi a carico dei cittadini, ignari dell'impatto di tali emissioni sull'ambiente, diventerà foriera, in una prospettiva di Better Lawmaking, di contenziosi climatici.

Pertanto, l'omissione non appare né ragionevole né logica rispetto al quadro normativo e agli obiettivi europei di tutela effettiva della stabilità climatica.

Legalità per il clima

Michele Carducci

