

Michele Macri

AVVOCATO

Via Aldo Moro n. 19 – 73100 Lecce

Tel. e fax: 0832 092705

avv.michelemacri@virgilio.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE – LAZIO SEZIONE DI ROMA

ATTO DI COSTITUZIONE *per*

i sigg. **ANTONAZZO BRUNETTA** e altri, tutti elettivamente domiciliati, ai fini del presente giudizio, in Roma alla Via Emanuele Gianturco n. 11 (studio dell'Avv. Riccardo Antonazzo) dall'**AVV. MICHELE MACRÌ** (CF: MCRMHL70T14L419V), che li rappresenta e difende, affiancato dal **PROF. AVV. MICHELE CARDUCCI**, giusto mandati in calce del presente atto. L'Avv. Michele Macri dichiara di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni presso il proprio numero di telefax 0832 092705 o presso il proprio indirizzo di posta elettronica certificata macri.michele@ordavvle.legalmail.it,

PREMESSO

che in data 18 febbraio 2021, nella spiegata qualità, ho notificato, ai sensi dell'art. 3-*bis* della L. 21 gennaio 1994, n. 53 e ss.mm.ii., in qualità di difensore dei predetti **ANTONAZZO BRUNETTA e altri, RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA** contro il **MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO (MISE)**, in persona del Ministro *pro tempore*, per l'annullamento del **Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 ottobre 2020**, avente ad oggetto la proroga al 31 marzo 2021 del completamento del metanodotto TAP,

che il ricorso è stato notificato a **MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO**, in persona del Ministro *pro tempore*, **SOCIETÀ TRANS ADRIATIC PIPELINE AG ITALIA (TAP)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE (MATTM)**, in persona del Ministro *pro tempore*, **MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO (MIBACT)**, in persona del Ministro *pro tempore*, **MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministro *pro tempore*, **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**, in persona del Ministro *pro tempore*, **MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI**, in persona del Ministro *pro tempore*, **MINISTERO DELLA DIFESA**, in persona del Ministro *pro tempore*, **REGIONE PUGLIA**, in persona del Presidente *pro tempore*, **COMUNE DI MELENDUGNO (LECCE)**, in persona del Sindaco *pro tempore*, che con atto del 16 marzo 2021, notificato in pari data, la **SOCIETÀ TRANS ADRIATIC PIPELINE AG ITALIA (TAP)**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con gli **AVV.TI PROF. FABIO CINTIOLI, GIUSEPPE LO PINTO e MATTEO ALLENA**, intendendo “*avvalersi della facoltà di opposizione di cui all'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, al fine di ottenere la trasposizione del suindicato ricorso straordinario avanti al competente Tribunale Amministrativo Regionale; propone formale opposizione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla sig.ra Brunetta Antonazzo ed altri e chiede ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1199/1971, che il predetto ricorso venga trasposto e deciso in sede giurisdizionale, con espressa riserva di ivi produrre documenti e di formulare ogni eccezione e difesa, affinché lo stesso venga dichiarato irricevibile, inammissibile, improcedibile ovvero, in subordine, venga respinto perché infondato nel merito*”.

Tutto questo premesso, con il presente atto, gli originari ricorrenti in sede straordinaria intendendo

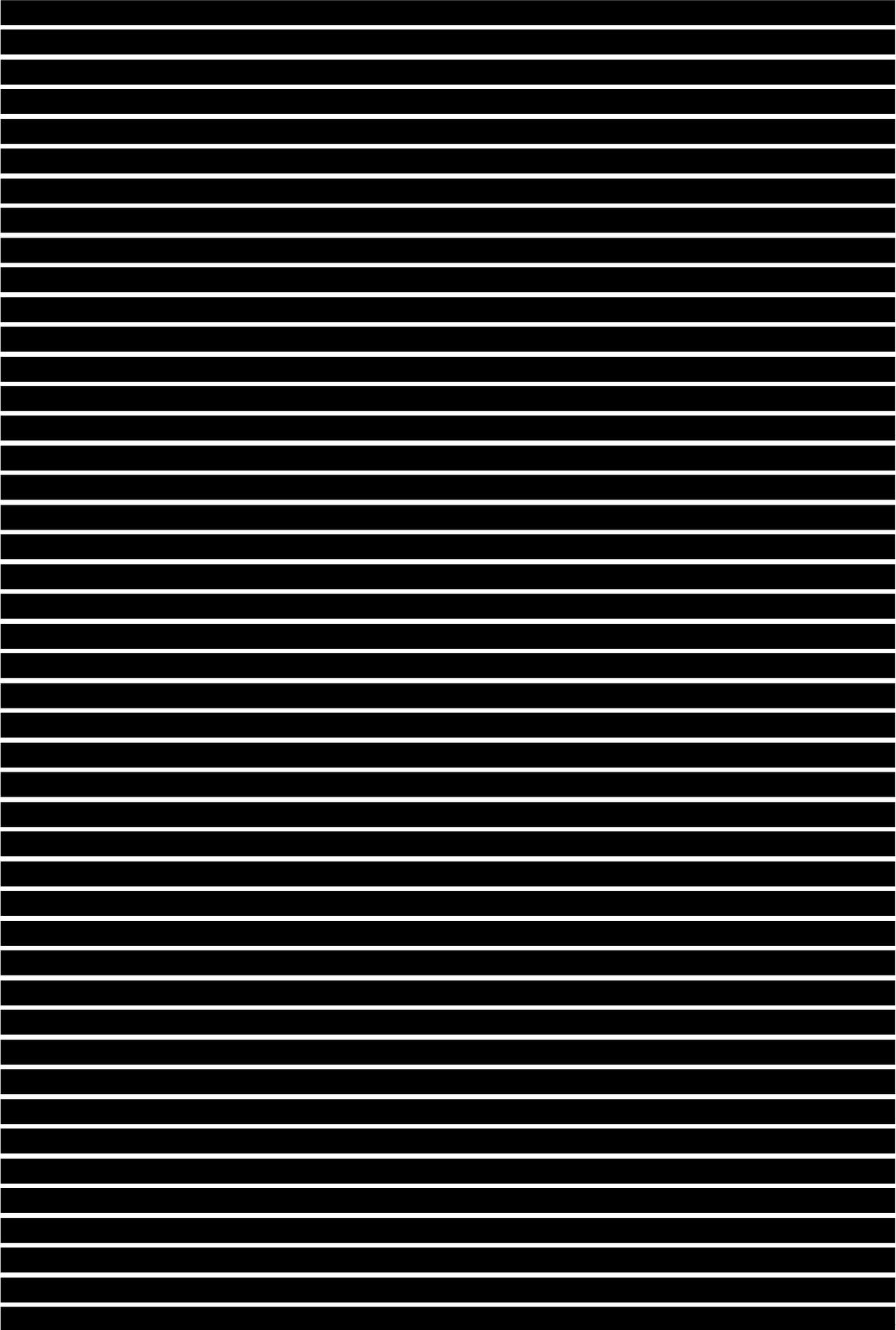
insistere nel ricorso, si costituiscono innanzi al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 10, D.P.R. n. 1199/1971 e dell'art. 48 c.p.a., riportandosi integralmente a tutte le deduzioni in fatto e in diritto del ricorso straordinario, che di seguito si trascrive:

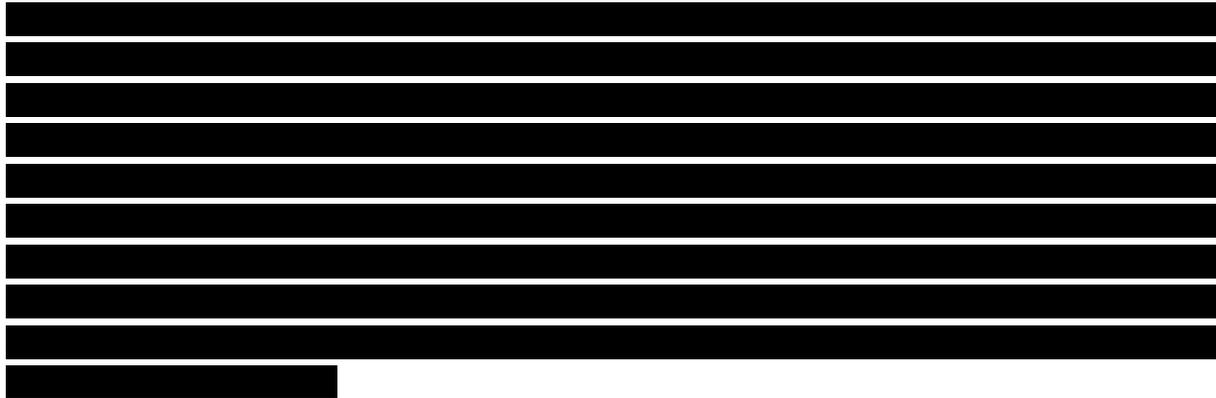
“ECC.MO SIG. PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
EX ART. 8 D.P.R. N. 1199/1971

PER I SIGNORI

Antonazzo Brunetta e altri 58 ricorrenti [REDACTED]

[REDACTED]





tutti elettivamente domiciliati, ai fini del presente giudizio, in Roma alla Via Emanuele Gianturco n. 11 (studio dell'Avv. Riccardo Antonazzo) dall'**AVV. MICHELE MACRÌ** (CF: MCRMHL70T14L419V), che li rappresenta e difende, affiancato dal **PROF. AVV. MICHELE CARDUCCI**, giusto mandati in calce del presente atto.

L'Avv. Michele Macrì dichiara di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni presso il proprio numero di telefax 0832-305134 o presso il proprio indirizzo di posta elettronica certificata macri.michele@ordavvle.legalmail.it,

- Ricorrenti -

CONTRO

il **MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO (MISE)**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

- Resistente -

E NEI CONFRONTI

della Società **TRANS ADRIATIC PIPELINE AG ITALIA (TAP)**, C.F./P.IVA 12318591000, con sede legale in Svizzera (CH) a Baar (CAP 6340) Lindenstrasse n. 2, e sede operativa in Italia a Roma (CAP 00185), alla Via Giovanni Giolitti n. 60, in persona del Legale rappresentante *pro tempore*,

- Controinteressata -

NONCHÉ NEI CONFRONTI DI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE (MATTM), in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO (MIBACT), in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

MINISTERO DELLA DIFESA, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma,

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente *pro tempore*,

Comune di Melendugno (Lecce), in persona del Sindaco *pro tempore*,

PER L'ANNULLAMENTO

del **Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 ottobre 2020**, avente ad oggetto la proroga al 31 marzo 2021 dell'autorizzazione alla costruzione e messa in esercizio effettivo dell'opera denominata "*Metanodotto Trans Adriatic Pipeline DN 900 (36'')*", nonché degli atti presupposti, connessi e conseguenti anche non conosciuti.

FATTO

1.

In data 21 ottobre 2020 (**doc. n. 1a**), il Ministro dello Sviluppo Economico emana il Decreto di proroga al 31 marzo 2021 (d'ora in poi, DM MISE di proroga) dell'autorizzazione alla costruzione e messa in esercizio dell'opera denominata "*Metanodotto Trans Adriatic Pipeline DN 900 (36'')*" (d'ora in poi, metanodotto TAP), precedentemente abilitato da Decreto MISE di autorizzazione unica, emanato il 20 maggio 2015 per una durata di validità di cinque anni da tale prima emanazione. La proroga della realizzazione dell'opera non è contemplata dal DM originario di autorizzazione unica (doc. n. 1b). Ciononostante, essa è stata concessa sulla base di due istanze della Società richiedente "*Trans Adriatic Pipeline*" (d'ora in poi, TAP), indirizzate al MISE e datate rispettivamente 18 febbraio 2020 e 7 ottobre 2020, finalizzate a completare l'intero iter di rinvio dell'effettivo definitivo allestimento del nuovo metanodotto, comprensivo di tutte le fasi finali di collaudo e avvio, rispetto alle sue originarie scadenze, ai fini della "operatività" (come definita nell'originario DM MISE) dell'attività autorizzata entro il 2021.

2.

Il DM MISE di proroga è stato reso conoscibile in data 18 gennaio 2021, a seguito di risposta ad apposito c.d. FOIA, formulato al Ministero da Michele Carducci (**doc. n. 2**).

3.

Società richiedente TAP e metanodotto TAP, oggetto di proroga del Decreto del 21 ottobre 2020, sono noti all'Ecc.mo Sig. Presidente della Repubblica, per averne lo Stesso esplicitamente parlato, in qualità di Capo dello Stato, in due occasioni, precisamente in sede di viaggio di Stato in Azerbaijan, nel luglio 2018 (fonte ANSA: https://www.ansa.it/puglia/notizie/2018/07/18/tap-mattarellaimpegno-a-andare-avanti_e85b356f-9d95-434b-87f7-2559a248f34c.html), e di ricevimento, presso il Quirinale,

del Presidente della Repubblica Azera, Ilham Aliyev, nel febbraio 2020 (Fonte ANSA: https://www.ansa.it/puglia/notizie/2020/02/20/tap-mattarella-favorisce-stabilita_1cbb9ee5-a490-4b71-8a0b-fda75109a621.html). In ogni caso, tutte le informazioni di dettaglio su TAP e il nuovo metanodotto sono reperibili dal Sito ufficiale della Società: <https://www.tap-ag.it/>. Esso è stato qualificato Progetto di Interesse Comune (PIC) europeo, ai sensi del Regolamento UE n. 347/2013.

Il nuovo metanodotto insiste sul territorio del Comune di Melendugno (Lecce), dove risiedono i Ricorrenti. Esso completa il c.d. "Southern Gas Corridor" (SGC), che dovrebbe aumentare l'immissione di gas in Puglia (Salento), per attivare poi ulteriori distribuzioni. Una volta pienamente in funzione, il nuovo metanodotto TAP immetterà sul territorio italiano d'ingresso da 10 fino a 20 miliardi di metri cubi all'anno di gas, per diversi decenni. Tuttavia, per essere pienamente in funzione, non semplicemente "operativo" come infrastruttura a sé (come indicato nell'originario DM MISE di autorizzazione unica del 2015, all'art. 5), il metanodotto TAP deve essere interconnesso sia con un'apposita tratta aggiuntiva, programmata da SNAM SpA dal punto di importazione di Melendugno sino a Matagiola-Brindisi (da completare entro il 2023), sia con un altro nuovo metanodotto interconnesso al "Southern Gas Corridor" (il "Matagiola-Massafra"), programmato sempre da SNAM SpA per il 2026 (<http://pianodecennale.snamretegas.it/2017/it/piano-decennale-di-sviluppo-della-rete-di-trasporto-di-snam-rete-gas/metanodotto-brindisi-massafra.html>). Nel Decreto di autorizzazione unica di SNAM per l'interconnessione metanodotto TAP di Melendugno-rete SNAM Matagiola-Brindisi (Decreto MISE, a firma del Direttore Generale in data 21 maggio 2018), si legge (a pag. 5) che tale raccordo impegnerà SNAM «a facilitare percorsi di decarbonizzazione dell'area salentina e brindisina».

In definitiva, TAP è un'infrastruttura di importazione sul territorio italiano di gas metano (CH₄), sostanza legalmente qualificata "ad effetto serra", ossia climalterante, dal "Protocollo di Kyoto" del 1997 (reso esecutivo in Italia dalla l. n. 120/2002), da utilizzare anche per la «decarbonizzazione dell'area salentina e brindisina».

4.

Il DM MISE di proroga assume come fondamento legale della propria validità, tra le altre fonti, la l. n. 241/1990, la l. n. 153/2013 (di ratifica ed esecuzione dell' "Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto Trans Adriatic Pipeline"), l'art. 13 (comma 5) del DPR n. 327/2001, nonché due specifiche fonti di diritto europeo ambientale: la Direttiva 2009/73/CE e il Regolamento UE n. 347/2013. Esso richiama anche il Decreto MATTM n. 258 del 10 settembre 2019, che ha prorogato l'originaria validità del Decreto VIA per il metanodotto TAP fino al 31 dicembre 2021. Il MD MISE di proroga omette, invece, il riferimento ad altre fonti, internazionali ed europee, in tema di energia e clima, pur vigenti e vincolanti in Italia.

5.

Esso, inoltre, giustifica la proroga sulla base di una serie di informazioni, rese da TAP con le sue due citate istanze. Tali informazioni sono qualificate, a pag 5 del DM MISE di proroga, come «oggettive situazioni verificatesi nel corso della realizzazione del metanodotto».

6.

Di conseguenza, le «oggettive situazioni verificatesi nel corso della realizzazione del metanodotto» sembrerebbero soddisfare i «casi di forza maggiore» e le «altre giustificate ragioni», che renderebbero legittima la proroga, ai sensi del cit. art. 13 (comma 5) del DPR n. 327/2001, ma confermerebbero anche la persistente legittimità sia dell'operato di TAP sia dell'originaria autorizzazione ministeriale.

7.

Ora, nel «corso della realizzazione del metanodotto» e dopo il citato Decreto MATTM n. 258/2019 (ossia tra il settembre 2019 e il 2020), sono insorte quattro importanti e inedite «oggettive situazioni», integranti il parametro di legittimità non solo della proroga, resa definitiva con il DM MISE, ma anche di tutti i provvedimenti amministrativi comunque connessi alla proroga, oltre che dell'operato di TAP.

7a. La **prima** situazione oggettiva riguarda la **citazione in giudizio, nel gennaio 2020, dell'ente società TAP presso il Tribunale penale di Lecce**, per presunti reati ambientali, consumati nella costruzione proprio del tratto terminale del metanodotto sul territorio di Melendugno (Lecce). Si tratta di sette capi di imputazione, come riportato dalla stampa (per es. "*Repubblica edizione di Bari*":https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/01/07/news/gasdotto_tap_opere_non_autorizzate_19_a_giudizio-245160638/), tra i quali la Procura presso il Tribunale di Lecce ha evidenziato, a seguito di apposito incidente probatorio presso il GIP di Lecce, l'**omessa considerazione dei c.d. "impatti cumulativi"** previsti dall'art. 3 (par. 1) della Direttiva 2014/52/UE, omissione che **inficerebbe la validità degli atti abilitativi della costruzione del nuovo metanodotto**, ossia del Decreto ministeriale di compatibilità ambientale (prorogato) e dello stesso Decreto MISE 20 maggio 2015, di cui il DM 21 ottobre 2020 costituisce proroga. Il giudizio è in corso, dopo l'ammissione delle parti civili nei confronti dell'ente TAP (cfr. G. Stampanoni Bassi, *Tap: ammessa la costituzione di parte civile nei confronti dell'ente imputato ex d.lgs. 231/2001*, in *Giurispr. Penale*, 1 febbraio 2021 e *ivi* ord. Trib. Lecce, II sez. pen. 29/01/2021).

7b. La **seconda** situazione oggettiva si riferisce alla **drammatica constatazione, inconfutabilmente accertata dalla scienza e riconosciuta dalle istituzioni internazionali, sovranazionali e nazionali (compresa l'Italia), dell'emergenza climatica, dichiarata dalla comunità scientifica mondiale nel novembre 2019, cui hanno fatto seguito innumerevoli atti formali di varia provenienza (compresa la dichiarazione ufficiale di emergenza climatica della UE). Quella climatica è stata denunciata come emergenza sconvolgente e inedita non per la storia degli ultimi anni, né per la storia dell'umanità, ma purtroppo per la storia stessa del pianeta Terra, tanto da aver costretto la scienza mondiale a riconoscere che si sia entrati in una nuova "era geologica", denominata**

"Antropocene", in cui le sorti dell'intero pianeta dipendono dagli irreversibili squilibri termodinamici causati dall'azione umana di estrazione, utilizzazione e immissione in atmosfera delle risorse fossili. Tale "situazione oggettiva" (dalla scienza definita anche di "convergenza catastrofica") non lascia indifferente nessuno e ha scosso e smosso le coscienze dell'opinione pubblica mondiale (si pensi al movimento "Friday for Future" nonché all'iniziativa "Cedamia" di raccolta mondiale delle dichiarazioni di emergenza climatica <https://www.cedamia.org/>). Ma ha scosso anche leader mondiali e Capi di Stato (compreso il Presidente della Repubblica italiano) e di Governo (compreso quello italiano), con prese di posizione e dichiarazioni che non concedono spazio a dubbi. **Tutte le Dichiarazioni rimarcano la necessità e urgenza di contrastare tale emergenza climatica, in modo ambizioso e nell'interesse dei diritti umani.**

Elenco e contenuti di tali Dichiarazioni sono riportate nell'allegato **doc. n. 3.**

7c. La terza situazione oggettiva riguarda il necessario rafforzamento dei già esistenti doveri climatici di adempimento e obiettivi climatici di risultato temporale e quantitativo (come si vedrà *infra* risalenti a fonti internazionali di diritto UE), inaugurato - come noto nell'arco del 2020 - dal c.d. "Green Deal" europeo, contraddistinto, tra le altre cose, da una strategia di riduzione del metano e prevenzione delle sue pericolose emissioni fuggitive (si v. i siti ufficiali europei https://ec.europa.eu/italy/news/20201014_la_commissione_adotta_strategia_ue_sul_metano_it e <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>) nonché dall'irreversibile processo di abbandono delle risorse fossili, con obblighi di risultato temporale e quantitativo al 2030 (abbattimento delle emissioni fossili almeno del 55% non oltre appunto il 2030) e al 2050 (con la c.d. "neutralità climatica") (si v. i siti ufficiali europei https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_it e https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_it). Giova ricordare che l'obiettivo climatico di risultato quantitativo e temporale al 2030 fa proprie le risultanze scientifiche mondiali rappresentate dallo "*Special Report Global Warming 1,5°*" del 2018, redatto dall'IPCC (il Panel Intergovernativo sui cambiamenti climatici, che opera come strumento normativo dell'ONU per la conoscenza dei fatti climatici, attraverso la raccolta delle evidenze scientifiche mondiali, nella discussione libera con la comunità scientifica mondiale e il consenso su di essa da parte dei rappresentanti dei Governi, compresa l'Italia), in attuazione dell'"Accordo di Parigi" sul clima del 2015 (d'ora in poi, Accordo di Parigi), reso esecutivo in Italia con l. n. 204/2016. Questo significa che gli obiettivi 2030/2050 sono mondiali e non solo europei. Giova altresì far presente che gli obblighi climatici di adempimento sono risalenti, perché previsti dalla "Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici" del 1992 (d'ora in poi, UNFCCC), resa esecutiva in Italia con l. n. 65/1994 e operante (come si vedrà nella parte "in diritto" del presente Ricorso) come fonte di diritto europeo. Infine, è da aggiungere che il "Green Deal" europeo, in ragione della nuova visione energetica di abbandono del fossile, ha reso inattuale

e insufficiente anche il c.d. PNIEC (il "*Piano Integrato per l'Energia e il Clima*"), adottato del MISE nel gennaio 2020 in adempimento del Regolamento UE n. 1999/2018, per contrastare riscaldamento globale e cambiamenti climatici nella tutela effettiva dei diritti umani (cfr. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2040668-pniec2030>). Tale "*Piano*" fa riferimento esplicito al metanodotto TAP, tributandogli utilità e compatibilità climatiche. Esso, tuttavia, risultava già inadeguato nei suoi originari obiettivi di effettivo contrasto alla riduzione delle emissioni climalteranti, come attestato da diverse fonti, tra cui il c.d. "*Climate Change Performance Index*" del 2020 (cfr. allegato **doc. n. 5**). Lo diventa poi ufficialmente, alla luce appunto del "*Green Deal*" europeo, sia per esplicita ammissione del Ministro dell'Ambiente *pro tempore* Sergio Costa, già nel febbraio 2020 ("*Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) va aggiornato e innestato nello scenario europeo del Green New Deal*": <https://www.minambiente.it/comunicati/ambiente-costa-il-piano-nazionale-integrato-energia-e-clima-pniec-va-aggiornato-e>), sia per volontà parlamentare, formalizzata dalla Risoluzione della 13^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, Ambiente, Beni ambientali), del 13 gennaio 2021. Infatti, tale Risoluzione invita appunto il Governo all'urgente revisione del "*Piano*" per rispettare «*il nuovo obiettivo UE vincolante*», definendo la visione strategica del "*Piano*" sul gas naturale «superata dalle decisioni europee» (cfr. pp. 3 e 6 della Risoluzione, riportata nell'allegato **doc. n. 5**).

7d. La quarta situazione oggettiva è scaturita dalla comunicazione dell'Ombudsman europeo del 17 novembre 2020, in tema di compatibilità e utilità climatica delle nuove infrastrutture di gas europee, disciplinate dal Regolamento UE n. 347/2013, ossia la stessa fonte posta a base legale della proroga dell'autorizzazione al completamento del metanodotto TAP (*retro*, punti 3-4). Nella Decision in case 1991/2019/KR (<https://www.ombudsman.europa.eu/mt/decision/en/135095>) si legge: «*The Commission had already acknowledged that the sustainability assessment of candidate gas projects had been suboptimal due to a lack of data and inadequate methodologies. In the course of the inquiry, the Commission informed the Ombudsman that it is updating the criterion used for assessing the sustainability of projects that are candidates for inclusion on the next PCI list, which it will draw up in 2021. ... Among other things, this update is expected to take into account the CO₂ and methane balance, as well as efficiency impacts, in the assessment of projects. The indicator is expected to reflect the infrastructure's expected impact on the overall greenhouse gas intensity of energy production in a given EU Member State and the emissions related to the functioning of the infrastructure itself*» [trad. nostra: «*La Commissione ha già riconosciuto che la valutazione della sostenibilità dei progetti sul gas candidati non era stata ottimale a causa della mancanza di dati e di metodologie inadeguate. Nel corso dell'indagine, la Commissione ha informato il Mediatore che sta aggiornando il criterio utilizzato per valutare la sostenibilità dei progetti candidati all'inclusione nel prossimo elenco PCI, che redigerà nel 2021. Tra le altre cose,*

questo aggiornamento dovrebbe tenere conto del bilancio di CO₂ e metano, nonché degli impatti sull'efficienza, nella valutazione dei progetti. L'indicatore dovrebbe riflettere l'impatto previsto dell'infrastruttura sull'intensità complessiva di gas a effetto serra della produzione di energia in un dato Stato membro dell'UE e le emissioni relative al funzionamento dell'infrastruttura stessa»].

In pratica, si riconosce che le procedure sulle valutazioni delle infrastrutture del gas, come il metanodotto TAP, non hanno tenuto conto del loro impatto di compatibilità e utilità climatica nel contesto dell'emergenza climatica ormai nota. Tra l'altro, in data 16 dicembre 2020, sempre l'Ombudsman europeo ha comunicato ad alcune ONG l'avvio di un'ulteriore procedura, questa volta di accertamento dell'esistenza delle valutazioni di rischio climatico in sede di finanziamento di alcune infrastrutture, tra cui anche il metanodotto TAP (doc. n. 4).

8.

Pertanto, se la prima situazione (*retro*, punto 7a) ha fatto emergere un problema di coerenza precauzionale tra proroga di un'attività in pendenza di un procedimento penale per reati ambientali nei confronti del suo richiedente e riferiti anche all'autorizzazione ministeriale (prorogata), le altre tre situazioni (*retro*, punto 7b-c) hanno reso evidente l'insorgenza di ineludibili questioni di coniugazione tra utilità energetica e utilità climatica delle nuove infrastrutture climalteranti, come appunto il nuovo metanodotto TAP, di cui tener conto in sede provvedimento di proroga.

9.

Questo vale soprattutto per la drammatica emergenza climatica, la cui piena cognizione è molto articolata e allungherebbe di troppo la rappresentazione dei fatti. Basti pensare, come estrema sintesi, ai crescenti allarmi scientifici in tema di: superamento dei confini planetari di sostenibilità (i c.d. "*Planetary Boundaries*"); irrefrenabile deficit ecologico locale, nazionale e planetario; superamento dell'antropomassa sulla biomassa (c.d. "*Crossover*"); punti irreversibili di disequilibrio distruttivo degli ecosistemi (c.d. "*Tipping Point*"); perdita delle capacità di cattura del carbonio per contenere le concentrazioni dei gas serra; probabile fallimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU al 2030 ecc..., il tutto, in ragione del riscaldamento globale e dei cambiamenti climatici.

In estrema sintesi, l'emergenza climatica denuncia l'esistenza e l'incremento di gravi danni, di varia natura, derivanti dal costante riscaldamento globale e dai cambiamenti climatici, incidendo sulla portata effettiva dei parametri di legittimità delle azioni, pubbliche e private, in tema di energia e clima, e mettendo in discussione tradizionali figurazioni, anche giuridiche, della ragionevolezza, della proporzionalità, del bilanciamento degli interessi, della stessa legalità ecc.

In ogni caso, nell'apposita allegata "*Rassegna scientifica*" (curata dal Cedeuam-UniSalento, Centro universitario di ricerca specializzato nel diritto climatico comparato: **doc. n. 5**), sono riportate le evidenze scientifiche su tale emergenza climatica, con l'indicazione del grado di loro inconfutabilità e la rappresentazione della loro urgente portata sul fronte degli interessi pubblici prioritari, da perseguire

nell'adempimento degli obblighi climatici giuridicamente vincolanti e degli obiettivi climatici di risultato quantitativo e temporale, fondati sul rispetto delle norme di diritto UE e dei diritti umani.

10.

Occorre rimarcare anche la rilevante differenza che sussiste tra le prime due "situazioni oggettive" (*retro*, punti 7a-b), emerse nel corso degli ultimi due anni:

- la citazione penale in giudizio dell'ente TAP prefigura un'eventuale, perché non ancora definitivamente accertata, insorgenza di una **emergenza ambientale, addirittura conseguente agli stessi provvedimenti amministrativi (compresa l'autorizzazione MISE prorogata)**, dalla Procura del Tribunale di Lecce ritenuti invalidi;
- l'**emergenza climatica**, ormai scientificamente accertata e istituzionalmente dichiarata a tutti i livelli, pone invece un'**inedita sfida ai parametri di legittimità dei provvedimenti amministrativi di proroga di nuove opere climalteranti**, come il metanodotto TAP, nel quadro del rafforzamento dei già esistenti doveri climatici di adempimento e obiettivi climatici di risultato quantitativo e temporale, necessari a fronteggiare la suddetta emergenza.

Del resto, **emergenza ambientale ed emergenza climatica identificano due situazioni di fatto differenti.**

- L'emergenza ambientale risiede in situazioni specifiche, non necessariamente irreversibili né trasformative della convivenza umana, conseguenti a eventi e comportamenti altrettanto specifici di vario contenuto e portata. Non a caso, su di essa dispongono le fattispecie penali (come quelle imputate dalla Procura del Tribunale di Lecce all'ente TAP). L'emergenza ambientale, per tali caratteristiche, è riparabile, ristorabile, risarcibile o compensabile.
- L'emergenza climatica, invece, piuttosto che una situazione specifica, identifica processi critici e destabilizzanti di carattere sia planetario che locale, inesorabilmente irreversibili e peggiorativi per l'intera convivenza umana (locale e planetaria), in ragione della loro natura termodinamica, e determinati, come causa prima formalizzata dalle stesse fonti giuridiche, dall'uso umano delle risorse fossili che attivano una tendenza di riscaldamento atmosferico irreversibile (in base al secondo principio della termodinamica) del pianeta. Rispetto all'uso umano di queste risorse fossili, vigono specifici obblighi giuridici di mitigazione e obiettivi di risultato di contenimento e neutralizzazione dei loro effetti termodinamici, disciplinati dall'UNFCCC e da altri strumenti giuridici, come l'IPCC e l'Accordo di Parigi, tutti rientranti - come si vedrà nella parte "in diritto" - anche nel diritto europeo. Tra l'altro, già nel 2017, la ricerca scientifica non solo aveva denunciato la grandissima difficoltà di centrare gli obiettivi climatici di risultato, quantitativo e temporale, imposti dall'Accordo di Parigi (calcolando una preoccupante percentuale altissima di fallimento degli obiettivi, pari al 95%), ma aveva anche indicato, senza ricevere confutazione alcuna, gli scenari di pericolo e addirittura catastrofici, conseguenti a quel fallimento (le evidenze scientifiche sono indicate nel **doc. n. 5**, aggiornate con ulteriori studi al 2021). **L'emergenza climatica è**

quindi uno stato di necessità e urgenza di una gravità inaudita, che non può costituire oggetto di compensazione o riparazione o bilanciamento, in quanto l'unica via possibile per fronteggiarla seriamente, in una logica planetaria e non solo locale (l'unica logica termodinamica possibile), è quella, per unanime consenso scientifico (cfr. **doc. n. 5**), dell'**eliminazione delle nuove e ulteriori (ossia non ancora in circolazione) emissioni fossili antropogeniche**, in funzione della mitigazione della temperatura. **Non esistono confutazioni scientifiche (al netto dei c.d. "negazionismi climatici") in grado di ridimensionare tale conclusione** (il **doc. n. 5** dà conto del tema delle confutazioni scientifiche).

11.

Il DM MISE di proroga si colloca dunque in questo inedito quanto ineludibile e drammatico scenario di necessità e urgenza, al cui interno convergono problematiche "situazioni oggettive" maturate proprio tra il 2019 e il 2020, ossia nell'arco di tempo di originaria realizzazione del nuovo metanodotto TAP; "situazioni oggettive"

- **di potenziale (ma in corso di accertamento giudiziale penale) emergenza ambientale;**
- **di già esistente (perché scientificamente accertata) e drammatica (perché così istituzionalmente denunciata a tutti i livelli decisionali pubblici) emergenza climatica, che pone in discussione nuove emissioni antropogeniche climalteranti (come evidentemente quelle dei nuovi metanodotti);**
- **di rafforzamento dei già esistenti doveri climatici di adempimento e obiettivi climatici di risultato, quantitativi e temporali, necessari a fronteggiare l'emergenza climatica;**
- **di constatazione europea di carenza di valutazione di compatibilità e utilità climatica delle nuove infrastrutture del gas, come il nuovo metanodotto TAP, nella considerazione che l'emergenza climatica è stata dichiarata anche dalla UE.**

12.

Generiche informazioni ambientali inerenti il tema del cambiamento climatico sono state inserite da TAP nel nuovo Sito web <https://www.tap-ag.it/> (**doc. n. 6**, scaricato dal sito TAP in data 15 febbraio 2021).

13.

In esso, per esempio, si accenna anche alla "*Realizzazione degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite*" - i c.d. "*17 SDGs ONU di Agenda 2030*". Tra questi, è menzionato da TAP proprio l'Obiettivo n. 13, dedicato alle misure urgenti per combattere il cambiamento climatico nel rispetto dei vincoli normativi e dei diritti umani, cui si riferiscono i "target" dei c.d. "*17 SDGs ONU*" (**doc. n. 7**, scaricato dal sito TAP in data 15 febbraio 2021). TAP ha altresì comunicato di voler procedere al monitoraggio delle emissioni fuggitive del proprio metano (cfr. https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/focus_energia/2021/02/15/tap-monitoraggio-annuale-emissioni-fuggitive-metano_20307dcb-9101-4b31-b368-d223bef7f39f.html), tuttavia l'operazione non

è sinonimo di verifica di compatibilità e utilità climatica dell'infrastruttura rispetto all'insorta, drammatica emergenza climatica. Anzi, stando alla "*Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile* (2018)", richiamata dal MISE (<https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/notizie-stampa/2035960-notizia-ddcondottadimpresa-responsabile>), un'impresa climalterante come TAP dovrebbe farsi carico del c.d. "rischio sistemico" attraverso comportamenti proattivi sugli impatti negativi che si risolvono in danni collettivi «*come le emissioni di gas a effetto serra che contribuiscono a danni collettivi e che oltrepassano i confini*».

14.

Quindi, sia TAP che MISE non esplicitano nulla su compatibilità e utilità climatica del nuovo metanodotto rispetto all'insorta, drammatica emergenza climatica.

15.

Invero, né i documenti ESIA di TAP affrontavano la verifica concreta e scientificamente fondata della compatibilità e utilità climatica del nuovo metanodotto, né tale riscontro è presente nei procedimenti a base della proroga concessa con l'impugnato DM MISE, dato che il MATTM, appositamente interpellato dai cittadini con il c.d. FOIA, aveva già dichiarato di non aver mai effettuato alcuna verifica di compatibilità e utilità climatica del nuovo metanodotto TAP (**doc. n. 8**), e il MISE, anch'esso interpellato dai cittadini con il c.d. FOIA in tema di analisi costi/benefici sul nuovo metanodotto TAP, aveva riconosciuto di aver autorizzato l'opera senza alcuna considerazione della sua conformità con i doveri e gli obiettivi climatici e di futuro sostenibile della UE, pur indicati dal Regolamento UE n. 347/2013 e dalla Direttiva 2009/73/CE, enfatizzando profili strategici a contenuto esclusivamente economico e geopolitico (**doc. n. 9**).

Ne deriva che il nuovo metanodotto è stato sottoposto, da parte del MATTM, a valutazioni di impatto solo nelle sue singole componenti fisiche strutturali (ossia come insieme di cose e mezzi), ma non nella sua funzione di mitigazione o meno su riscaldamento globale e cambiamento climatico (ossia come funzione termodinamica incidente sulla stabilità climatica), mentre, da parte del MISE, sempre il nuovo metanodotto è stato autorizzato come mera infrastruttura a vantaggio strategico di tipo economico e geopolitico, omettendo sia la considerazione della sua natura di vettore di gas serra sia la sua sussunzione negli obblighi di protezione del clima, previsti dalle fonti internazionali ed europee, compresi anche la Direttiva 2009/73/CE e il Regolamento UE n. 347/2013, poi formalmente evocati dal MISE in sede di proroga.

In definitiva, a entrambe le autorità amministrative è sfuggita la cognizione sull'utilità e compatibilità climatica dell'infrastruttura. Fino a quando l'emergenza climatica non è risultata nota in modo scientificamente certo e ufficialmente dichiarato, una simile omissione cognitiva poteva pure apparire insignificante. Ma nel momento in cui, tra il 2019 e il 2020, l'emergenza climatica viene denunciata a livello internazionale e identificata come un problema gravissimo dell'umanità e del pianeta, insistere nell'omettere tale cognizione, come si è fatto da parte del

Ministro con il DM MISE di proroga di ottobre 2020 nei confronti di un metanodotto non ancora funzionante, appare non comprensibile.

16.

Del resto, non esiste alcuna evidenza scientifica che rassicuri che una simile omissione cognitiva possa pur sempre escludere la non nocività climatica del nuovo metanodotto o addirittura possa tradursi nella presunzione (evidentemente a-scientifica) dell'utilità e compatibilità climatica del nuovo metanodotto.

Giova ricordare che la Commissione europea stigmatizza gli approcci cognitivi parziali (che non a caso ridimensionano proprio la valutazione di quegli "impatti cumulativi", contestati a TAP dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Lecce), con la formula del "*salami slicing*" (Report from the Commission to the European Parliament and the Council: *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>).

Per evidenze di fisica termodinamica, la presunzione di assenza di rischio climatico di nuove infrastrutture fossili, come i nuovi metanodotti, non può esistere.

Lo hanno ormai riconosciuto, oltre agli scienziati, anche autorevoli Istituzioni di valutazione del rischio: dalla Banca Internazionale dei Regolamenti, alla Banca JP Morgan, alle Agenzie di Rating ecc... (riscontri nell'allegato **doc. n. 5**).

17.

Consapevoli di tali omissioni cognitive ancor prima che l'emergenza climatica venisse ufficialmente dichiarata, cittadini e associazioni di Melendugno e del Salento si sono più volte mobilitati, per ricevere allegazioni documentali e scientifiche, da parte del Governo e di TAP, sull'utilità e compatibilità climatica del nuovo metanodotto e sull'analisi costi benefici della sua realizzazione rispetto anche all'impegno di «*facilitare percorsi di decarbonizzazione dell'area salentina e brindisina*», posti a giustificazione dell'ingresso del gas metano nel Salento (**doc. n. 10**). Sono risultati, però, sistematicamente ignorati o delusi i loro diritti di informazione e partecipazione, dai cittadini istanti rivendicati in nome dell'art. 6 (lett. a) della "Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti" (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 53/144, 8 marzo 1999), dell'art. 118 (ultimo comma) Cost. e della "Convenzione di Aarhus" del 1998 (resa esecutiva in Italia con l. n. 208/2001).

18.

È così emerso che pure le risposte e i silenzi, dei Ministeri, del Governo e di TAP, non hanno colmato le omissioni cognitive e valutative (*retro sintetizzate*). Le hanno - al contrario - certificate.

19.

14

Di conseguenza, la proroga, nell'apparente "formale" legalità dell'immutabilità degli interessi in gioco,

- consuma un persistente stato di illegalità climatica "sostanziale", determinata dall'assoluta e continuativa mancata valutazione dell'utilità e compatibilità climatiche del nuovo metanodotto TAP,

- consuma una grave indifferenza del decisore pubblico verso la necessità e urgenza di fronteggiare la drammatica emergenza climatica denunciata dalla scienza e dalle Istituzioni, proprio tra il 2019 e il 2020.

20.

Infatti, la legalità climatica "sostanziale" è una legalità "di risultato" sia quantitativo che temporale (garantire decisioni che contribuiscano agli obiettivi del contenimento della temperatura a 1,5° massimo 2°C, ridurre le emissioni antropogeniche di gas serra, favorire l'abbandono delle risorse fossili in tempi utili rispetto alle scadenze, europee e mondiali, del 2030 e 2050 ecc..., come indicato dalle fonti internazionali ed europee di diritto climatico). Non si è quindi di fronte a un mero vincolo normativo (tra l'altro preesistente all'emergenza climatica) utile a bilanciare interessi, bensì a un prioritario parametro di legittimità, i cui contenuti non possono che essere dinamici rispetto ai fatti, perché dinamica è l'evoluzione del riscaldamento globale e dei cambiamenti climatici, cui quel parametro fa fronte. Questo significa che il contenuto sostanziale della legalità climatica va costantemente rapportato e aggiornato alla "situazione oggettiva", che i processi di riscaldamento globale e cambiamento climatico presentano. Tale "situazione oggettiva" è divenuta inequivocabile, proprio tra il 2019 e il 2020, in termini di emergenza climatica. **Di conseguenza, l'emergenza climatica assurge anch'essa ad elemento integrativo sostanziale del parametro di legalità dell'agire pubblico. Diversamente opinando, la legalità climatica di risultato temporale e quantitativo non verrebbe in alcun modo garantita, in violazione delle fonti internazionali ed europee di diritto climatico e a danno dell'interesse della collettività.**

Anche per questo, il cambiamento climatico è stato definito una «preoccupazione comune dell'umanità» (come si legge nei due Preamboli dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi).

Lo stesso Consiglio di Stato (in **Ad. plen. n. 9/2019** p. 5.1) rimarca il *«preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera»*, cui corrisponde il *«superiore interesse»* dello Stato sul clima, aggiungendo altresì che lo Stato è *«da intendersi sia come Stato-persona, in rapporto ai vincoli internazionali ..., sia come Stato-comunità in rappresentanza dell'interesse collettivo al miglioramento della qualità ambientale»* (p. 5.1).

21.

In ragione di quanto sintetizzato e delle quattro "situazioni oggettive" descritte (*retro*, ai punti 7-10), nella constatazione della totale assenza di qualsiasi valutazione ministeriale della compatibilità e utilità climatica del metanodotto TAP nonché nella condivisione della *«preoccupazione comune»*

sull'emergenza climatica, definitivamente resa evidente e dichiarata tra il 2019 e il 2020, i Ricorrenti impugnano il citato DM MISE di proroga.

I Ricorrenti risiedono nel territorio su cui insistono gli impianti del metanodotto TAP. Sono pertanto interessati, per *vicinitas* e in virtù del quadro rappresentato da Cons. Stato nella cit. Ad. plen. n 9/2019, alla verifica giudiziale degli effettivi adempimenti climatici del Ministro, e sono altresì interessati a conoscere se e come la verifica giudiziale del DM MISE di proroga incida sulla loro condizione di sottoposizione passiva involontaria agli impatti climalteranti - presenti, futuri e cumulativi - del nuovo metanodotto TAP nel contesto dell'emergenza climatica in corso.

Il rapporto tra riscaldamento globale, cambiamento climatico e sottoposizione involontaria è stato definito dalla scienza (cfr. Gartin M. et al. *Climate Change as an Involuntary Exposure*, in 17 *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 1894, 2020, pp. 2-17). Il «preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera» (cit. Ad. plen. 9/19) riflette quanto richiesto dal citato Accordo di Parigi, ripreso anche dal Considerando n. 45 del Regolamento UE n. 1999/2018 proprio in materia di energia e clima: l'obbligo statale di promozione e considerazione «dei diritti umani, del diritto alla salute, ... dei diritti delle comunità locali, (dei diritti) dei minori, ... del diritto allo sviluppo, ... e [del diritto] all'equità intergenerazionale», nel contrasto a riscaldamento globale e cambiamenti climatici.

I motivi di impugnazione sono i seguenti.

DIRITTO

I. Illegittimità plurima per

- I.a. - violazione della l. n. 241/1990, art. 1 (comma 1), e del d.lgs. n. 152/2006, artt. 2 (comma 2), 3-bis (comma 1), e 3-quater**, in termini di mancato rispetto, in sede di proroga, della regola di non regressione ambientale e della regola di conformazione allo sviluppo sostenibile nella tutela della stabilità climatica;
- I.b. - violazione del d.lgs. n. 152/2006 art. 3-ter**, in termini di decisione di proroga nella persistente totale carenza informativa sull'utilità e compatibilità climatica del nuovo metanodotto rispetto alla sopravvenuta necessità e urgenza di fronteggiare l'emergenza climatica;
- I.c. - violazione della buona fede nell'interpretazione e applicazione dei trattati e delle convenzioni internazionali sul clima**, in termini di omessa applicazione, in sede di proroga, degli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e dell'art. 4 dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015, nella contestuale violazione dell'art. 191 del TFUE;
- I.d. - violazione dell'art. 2051 del Codice civile in combinato disposto con gli artt. 2 e 8 CEDU**, in termini di mancata considerazione, in sede di proroga, che l'emergenza climatica, accertata dalla scienza e dichiarata dalle Istituzioni, denuncia l'esistenza di danni in corso e incrementali a tutti i livelli e spazi di vita delle persone e degli ecosistemi, lesivi di interessi e diritti umani;
- I.e. - violazione degli artt. 2, 3 (comma 2), 9 (comma 1), 32 e 33 (comma 1) Costituzione, in combinato disposto con l'art. 15 del "Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali" del 1966 (reso esecutivo in Italia con l. n. 881/1977) e dell'art. 14 CEDU**, per mancata considerazione, in sede di proroga, delle subentrate acquisizioni scientifiche di denuncia dell'emergenza climatica, a garanzia dell'equità intergenerazionale.

Come osservato in fatto (*retro*, punto 1), l'originario DM MISE di autorizzazione unica del metanodotto non contempla la proroga, come invece esplicitamente voluto dal MISE medesimo per l'autorizzazione dell'interconnessione a tale metanodotto della tratta a carico di SNAM (art. 7 Decreto MISE del 21 maggio 2018). Inoltre, sempre come constatato in fatto (*retro*, punto 4), il DM MISE di proroga ignora una serie di parametri normativi, internazionali ed europei, incidenti su energia e clima nel contesto dell'emergenza climatica. Infine, il DM MISE di proroga nulla considera, sempre come osservato in fatto (*retro*, punti 7a-d), delle nuove, problematiche "situazioni oggettive", emerse tra il 2019 e il 2020, riferite e riferibili al nuovo metanodotto TAP e rientranti nell'ambito applicativo proprio degli ignorati parametri normativi, internazionali ed europei.

Che il rispetto di tali parametri normativi investa le competenze del MISE è indubbio, trattandosi appunto di energia e clima.

Pertanto, la fondatezza sostanziale della motivazione dell'atto di proroga, appiattita sulle sole "situazioni oggettive" rappresentate da TAP nell'evocazione parziale delle fonti di copertura delle decisioni di competenza, appare viziata per legittimità e lesiva tanto del «*preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera*», quanto del corrispondente «*superiore interesse*» dello Stato (entrambi scanditi dal cit. Cons. Stato Ad. plen. 9/2019) a fronteggiare concretamente i problemi climatici.

Il vizio di legittimità riflette dunque un'inedita questione di legalità amministrativa, determinata dalla necessità e urgenza di rispondere risolutivamente alla drammatica emergenza climatica. Tale inedita questione può essere riassunta dai seguenti sette interrogativi. Se una proroga amministrativa (neppure prevista dall'autorizzazione originaria) di un nuovo metanodotto climalterante non ancora effettivamente funzionante:

1. possa rimanere indifferente al subentro planetario della necessità e urgenza di fronteggiare l'emergenza climatica;
2. possa prescindere dagli allarmi inconfutabili della scienza sugli scenari di collasso, cui si sta andando incontro nel persistente utilizzo delle risorse fossili;
3. possa farlo, nella constatazione che il nuovo metanodotto è stato autorizzato nella risalente documentata assenza di qualsiasi valutazione scientifica, persino a livello europeo, della sua compatibilità e utilità climatica;
4. possa omettere di interrogarsi se il futuro funzionamento di un nuovo metanodotto risulterà di ostacolo o meno al conseguimento degli obiettivi climatici europei e mondiali al 2030 e 2050;
5. possa farlo ignorando la migliore e maggioritaria scienza che indica i rischi del persistente ricorso al metano nell'emergenza climatica;
6. possa farlo in assenza di norme superiori che impongano la proroga come automatismo indefettibile;
7. possa farlo, ignorando, oltre la necessità e urgenza dell'emergenza climatica, anche la sopraggiunta pendenza del procedimento penale, che investe l'autorizzazione prorogata.

Ad avviso dei Ricorrenti non può farlo, se non ignorando - come avvenuto - ineludibili parametri normativi a garanzia del "preminente" e "superiore" interesse climatico, in nome del quale,

prevenzione e precauzione avrebbero imposto appropriate, documentate e partecipate verifiche sull'effettiva compatibilità e utilità climatica del nuovo metanodotto al cospetto dello scenario drammatico della denunciata emergenza planetaria.

I.a. - Violazione della l. n. 241/1990, art. 1 (comma 1), e del d.lgs. n. 152/2006, artt. 2 (comma 2), 3-bis (comma 1), e 3-quater, in termini di mancato rispetto, in sede di proroga, della regola di non regressione ambientale e della regola di conformazione allo sviluppo sostenibile nella tutela della stabilità climatica.

Un proroga amministrativa di un nuovo metanodotto, non ancora in funzione e mai valutato nella sua compatibilità e utilità climatica, non può non interrogarsi sulle conseguenze del tardivo funzionamento effettivo dell'oggetto prorogato, di fronte alle rilevanti "situazioni oggettive" dei nuovi obiettivi climatici europei di risultato, quantitativo e temporale, al 2030/2050 e della sopraggiunta drammatica emergenza climatica. Verrebbero violati i parametri del diritto climatico europeo fondati sull'art. 191 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi, TFUE), vincolanti qualsiasi procedimento amministrativo, compreso quello di proroga, in forza dell'art. 1 (comma 1) della l. n. 241/1990.

Infatti, l'art. 191 TFUE impone la regola di non regressione ambientale, lì dove parla, anche con riguardo alla lotta al cambiamento climatico, di «*miglioramento della qualità dell'ambiente*», «*elevato livello di tutela*», «*azione preventiva*» e di «*correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*», nella legittimità dell'azione pubblica sulla base delle conoscenze scientifiche, ossia nella considerazione dei «*dati scientifici e tecnici disponibili*» per valutare «*vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione*».

La regola di non regressione è scandita anche da altre fonti applicabili in Italia: art. 12 della "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla conservazione della fauna e degli habitat naturali europei" (1979); art. XII-3 della "Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici" (1979); artt. 208, 209, 210 della "Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare" (1982); art. 11 della "Convenzione di Basilea sul controllo del Movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi" (1989); art. 2 (comma 9) della "Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero" (1991); artt. 2-8 della "Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali" (1992); art. 12 della "Convenzione europea del paesaggio del Consiglio del Europa" (2000). Non si può sostenere che questi richiami alla non regressione non riguardino la materia climatica, in quanto il sistema climatico, com'è noto, è composto di atmosfera, idrosfera, criosfera, pedosfera, litosfera e biosfera, sicché la sua stabilità termodinamica ricomprende tutto. Di conseguenza, la materia climatica abbraccia tutti gli ambiti dell'esistenza.

In ogni caso, la regola della non regressione, proprio con riferimento al contrasto al riscaldamento globale e al cambiamento climatico, è scandita dal cit. Accordo di Parigi del 2015, dove gli «*obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia*» (art. 4 comma 4) richiedono la «*progressione*» di ciascun contributo statale rispetto ai suoi precedenti (art. 4 comma 3)

per far *«accrescere»* le azioni di mitigazione climatica anche nella cooperazione fra Stati (art. 6 comma 1), nel necessario ricorso alle *«migliori conoscenze scientifiche disponibili»* (art. 4 comma 1) e seguendo approcci non solo di mercato ma anche *«olistici»* (art. 6 comma 8).

Tutti questi principi ovviamente entrano nell'ordinamento italiano attraverso appunto l'art. 1 (comma 1) della l. n. 241/1990, essendo radicati nel diritto europeo, nonché attraverso l'art. 2 (comma 2) del d.lgs. n. 152/2006, permeando di sé qualsiasi azione amministrativa, compresa quella di proroga.

Nulla di tutto questo, però, accompagna la vicenda autorizzativa e di proroga del metanodotto TAP. Addirittura gli allegati al **doc. n. 10** attestano l'assenza persino di qualsiasi analisi dei *«vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione»*, come invece richiesto dall'art. 191 TFUE, non avendo mai proceduto - il Governo italiano - ad un'esaustiva e integrata analisi costi/benefici del nuovo metanodotto in termini appunto olistici.

Resta, di conseguenza, non spiegato e non dimostrato, da parte della PA, come questo perenne vuoto (per di più "prorogato") di valutazioni sulla compatibilità e utilità climatica del nuovo metanodotto soddisfi l'obbligo del *«miglioramento della qualità dell'ambiente»*, quindi la non regressione, e il conseguimento degli *«obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia»*.

Il vuoto non dimostra neppure il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, come richiesto dall'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006. Quale *«migliore attuazione possibile»* dello sviluppo sostenibile può derivare da un nuovo metanodotto autorizzato e prorogato con le riscontrate omissioni climatiche, documentate dagli allegati **doc. nn. 4, 8, 9 e 10**? Sulla base di quali *«migliori conoscenze scientifiche disponibili»* è possibile scongiurare, con il nuovo metanodotto, le *«modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane»*?

I cittadini si sono fatti parte diligente per rintracciare risposte a queste domande, ricevendo silenzi e risposte negative, come da allegati **doc. nn. 8, 9 e 10**.

I.b. - violazione del d.lgs. n. 152/2006 art. 3-*ter*, in termini di decisione di proroga nella persistente totale carenza informativa sull'utilità e compatibilità climatica del nuovo metanodotto rispetto alla sopravvenuta necessità e urgenza di fronteggiare l'emergenza climatica.

Certamente non soddisfacenti, come tali inidonee a colmare la riscontrata lacuna climatica della proroga ministeriale, risultano essere le nuove informazioni ambientali, che TAP offre sul proprio Sito dal 2020. Esse non solo tacciono sulle *«migliori conoscenze scientifiche disponibili»* a favore del nuovo metanodotto, ma omettono anche qualsiasi dato relativo non solo alle quantità, ma anche agli effetti e agli impatti, a termine più o meno lungo, delle emissioni di metano in presenza dell'emergenza climatica, così disattendendo l' *«interesse pubblico prevalente»* a tale divulgazione (su tale "interesse" cfr. Corte CGUE Causa C-442/14). Non colmano neppure le lacune informative sull'impegno *«a facilitare percorsi di decarbonizzazione dell'area salentina e brindisina»*, indicato come ragione dell'utilità del nuovo ingresso di metano nel Salento (*retro*, punto 3).

Il che aggrava ulteriormente il quadro di illegittimità dell'azione amministrativa, dato che, in forza

dell'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006, le regole e i principi dell'azione ambientale, ivi elencati, vincolano tanto i poteri pubblici quanto gli enti privati come TAP, in una condizione di reciproca responsabilizzazione verso tutti gli obblighi nazionali, europei e internazionali, compresi quelli climatici. E TAP, al pari degli organi dello Stato, non ha mai fornito, neppure quando richiesta, informazioni e documentazione scientifica a sostegno dell'utilità climatica del nuovo metanodotto rispetto alla situazione di emergenza climatica insorta (**doc. n. 10**).

Tuttavia, come si desume dalla giurisprudenza UE, un atto che arreca pregiudizio deve essere confezionato con tutti gli elementi necessari a rendere effettivamente noto e conoscibile agli interessati, non solo ai destinatari, il contesto fattuale e normativo di riferimento della decisione (Corte GUE Causa C-409/13, p. 79 e giurisprudenza *ivi* citata). In carenza di tali informazioni, l'atto è illegittimo sul piano sostanziale.

Pertanto, la proroga risulta assunta in violazione di questo parametro di trasparenza informativa, tutelato ovviamente dalla Costituzione italiana (art. 21 c.1), dal diritto europeo, ma anche dalla cit. Convenzione di Aarhus (artt. 1 n. 3 e 4), dalla CEDU (art. 10 n. 1), dall'art. 6 del Regolamento UE n. 2016/1367. Giova, in merito, richiamare la giurisprudenza della Corte EDU. Nel caso *Guerra e altri c. Italia* App. n. 14967/89, 1998, la Corte riconosce «*un vero diritto a ricevere, segnatamente dalle amministrazioni competenti, le informazioni a beneficio delle persone appartenenti a popolazioni che sono state, o potrebbero essere colpite da un'attività industriale, o di altra natura, dannosa per l'ambiente*» (§ 52), ulteriormente specificato, in *L.C.B. c. Regno Unito* App. n. 23413/94, 1998, come obbligo positivo di dare informazioni ai cittadini, corredandole di contenuti adeguati a permettere una tutela efficace a fronte di pericoli derivanti da attività inquinanti, e conclusivamente esteso, in *Tatar c. Romania*, App n. 67021/01, 2009, persino al dovere 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 definitiva, il dovere statale di informare risponde a una vera e propria funzione pubblica preventiva, preposta cioè a evitare e far evitare *ex ante* il concretizzarsi di situazioni potenzialmente dannose (Corte EDU *Oneryildiz c. Turchia*, App. 48939/99, 2004, *Brincat e altri c. Malta* App. 60908/11, 2014, *Cordella et al. c. Italia*, App. nn. 54414 ecc./13, 2019).

I.c. - violazione della buona fede nell'interpretazione e applicazione dei trattati e delle convenzioni internazionali sul clima, in termini di omessa applicazione, in sede di proroga, degli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e dell'art. 4 dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015, nella contestuale violazione dell'art. 191 del TFUE.

Com'è noto, in presenza di certezze scientifiche, l'azione pubblica dovrebbe sempre essere improntata alla prevenzione, in modo da procedere alla «*correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*», nell'analisi dei «*vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione*», come richiesto dall'art. 191 TFUE. Infatti, la prevenzione opera come «*specifica ricaduta del più ampio principio di precauzione*» (Cons. Stato sez. II n. 1275/2020 e Cons. Stato sez. II n. 20

2964/2020), dato che «*la massima efficacia della minimizzazione del rischio [...] si ottiene, in genere, attraverso un intervento sulle cause della possibile insorgenza del pericolo*» (Cons. Stato Comm. Spec., parere 20 settembre 2017 p. 42). Ecco allora che «*la ricerca di livelli di sicurezza sempre più elevati porta a un consistente arretramento della soglia dell'intervento delle Autorità a difesa della salute dell'uomo e del suo ambiente: la tutela diviene "tutela anticipata" e oggetto dell'attività di prevenzione e di riparazione diventano non soltanto i rischi conosciuti, ma anche quelli di cui semplicemente si sospetta l'esistenza*» (Cons. Stato Ad. plen. n. 21/ 2013).

In questo modo, tra l'altro, si chiarifica la distinzione tra prevenzione (come decisione di limitazione di rischi oggettivi e provati) e precauzione (come decisione di limitazione di rischi ipotetici o basati solo su indizi) (così Cons. Stato n. 6655/2019 p. 4.4), rafforzando altresì la tutela dei cittadini e la loro fiducia nell'adozione di decisioni pubbliche conformi ai doveri di anticipazione (come riconosciuto dalla recente Cass. civ. SSUU n. 8236/2020). Tutto questo, però, all'interno di un «quadro empirico» costantemente aggiornato nei fatti, di cui l'amministrazione, chiamata a determinarsi, fornisca la valutazione del rischio (ancora Cons. Stato n. 6655/2019 p. 4.8).

Il MISE non ha mai compiuto questa valutazione del «quadro empirico» né in sede di originaria autorizzazione unica, né - ancor più gravemente - in sede di proroga, dopo che il «quadro empirico» è divenuto quello dell'emergenza climatica e dei rischi di nuove infrastrutture fossili, prive di valutazione della loro compatibilità e utilità climatica.

L'emergenza climatica è una certezza scientifica non confutabile, tanto da essere stata ufficialmente dichiarata anche da diverse Istituzioni, compresa la UE (cit. **doc. n. 3**).

Nessun potere amministrativo può sottrarsi a tale evidenza. Del resto, nell'ordinamento italiano non esiste alcun principio costituzionale, che legittimi la imm modificabilità degli assetti degli interessi nell'azione amministrativa, rispetto ad evidenze così gravi. E, se mai se ne volesse dubitare, ci sarebbe da considerare, come argomento *a contrario*, l'art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, lì dove ammette la rilevanza dei «*sopravvenuti motivi di pubblico interesse*» e del «*caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento*». Nel «quadro empirico» dei rischi, prevenzione e precauzione consentono, in qualsiasi momento dell'azione amministrativa, di verificare continuità o meno dei "motivi di pubblico interesse" e del "mutamento della situazione di fatto". Non appare dunque ipotizzabile che non un'emergenza qualsiasi, ma la drammatica emergenza climatica, accertata dalla scienza nel «quadro empirico» dei rischi planetari, non solleciti «*sopravvenuti motivi di pubblico interesse*» e non realizzi un «*mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento*», perdurando ininfluente in sede di proroga, persino quando, tale proroga, riguardi un nuovo metanodotto autorizzato nel vuoto assoluto della valutazione climatica e dell'analisi costi/benefici. Né è ipotizzabile che prevenzione e precauzione siano parametri estranei all'azione del MISE in sede di autorizzazione unica e di sua proroga, a causa del tenore letterale dell'art. 301 del d.lgs. n. 152/2006, lì dove cita il solo Ministero dell'Ambiente.

L'una e l'altra interpretazione risulterebbero palesemente *contra legem*. In primo luogo, la competenza in materia energetica ricomprende anche la questione climatica, come reso evidente - ove ce ne fosse bisogno - dal Regolamento UE n. 1999/2018, sicché l'art. 191 TFUE, che al cambiamento climatico fa riferimento, si applica anche alle azioni amministrative del MISE. In secondo luogo, proprio il Regolamento UE n. 1999/2018 ha reso evidente che l'energia deve essere intesa, al pari dell'ambiente, in senso tanto oggettivo (come bene primario) quanto soggettivo, come fattore di protezione della persona umana nella prospettiva delle generazioni future (cfr. *Considerando* n. 45).

Pertanto, la materia energetica opera come interfaccia della materia climatica, disciplinata - quest'ultima - da fonti speciali di diritto internazionale. Lo ricorda proprio l'art. 191 TFUE. Ma lo riconosce anche il Governo italiano, nel momento in cui fa ufficialmente suo il concetto di "giustizia climatica", espressivo appunto di questa necessaria integrazione tra "materie" e obblighi e obiettivi climatici (cfr. Presidenza del Consiglio, Dipartimento delle Politiche Comunitarie, *Climate Justice*: <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/europarole/climate-justice/>).

Ora, per le fonti di diritto internazionale in materia climatica vige ovviamente la buona fede imposta dagli artt. 27, 29 e 31 della "Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei trattati" (resa esecutiva in Italia con l. n. 112/1974). A tali regole nessun organo interno può sottrarsi, in nome di prassi o norme nazionali. Ne deriva che anche il MISE è tenuto a non sottrarsi alle fonti internazionali in materia climatica.

Quelle fonti fissano doveri di prevenzione primaria (evitare ulteriori danni climatici e da cambiamento climatico) e di precauzione, definita "*pro clima et vita*" (agire per la stabilità e sicurezza termodinamica del sistema climatico per scongiurare il peggio a carico di tutte le forme di vita, compresa l'umana).

Tra l'altro, anche a voler ignorare la buona fede della "Convenzione di Vienna", va ricordato che l'UNFCCC vige nell'ordinamento italiano attraverso cinque clausole di ingresso, tutte integrative della legalità amministrativa: gli artt. 10 (comma 1), 11, 117 (comma 1) Cost., l'art. 1173 Cod. civ. e il cit. art. 3-bis (comma 1) del d.lgs. n. 152/2006. Di quest'ultimo si è già detto. Per le altre fonti di ingresso, valgano le constatazioni normative che seguono:

α – in quanto Convenzione che "cristallizza" elementi di *ius cogens* (come la tutela dei diritti umani, il principio del *No Harm* e del *neminem laedere*, la sovranità statale sui territori per la garanzia della stabilità climatica ecc...) i contenuti dell'UNFCCC sono vincolanti nel diritto interno, ai sensi dell'art. 10 (comma 1) Cost. (sulle Convenzioni internazionali di "cristallizzazione" di *ius cogens*, si v. Corte cost. n. 73/2001 p. 3.1 *considerato in diritto*, n. 349/2007 p. 6.1 *considerato in diritto*, n. 311/2009 p. 6 *considerato in diritto*, n. 113/2011 p. 7 *considerato in diritto*, n. 236/2011 p. 9 *considerato in diritto*, n. 264/2012 p. 4 *considerato in diritto*, n. 238/2014 p. 3.1 *considerato in diritto*);

β – in quanto atto normativo adottato all'interno dell'ONU, la Convenzione gravita nell'orbita dell'art. 11 Cost., norma attributiva di competenza, com'è noto originariamente riferita all'ONU e alle sue

produzioni normative aventi scopi di pace e giustizia, per cui la sua forza normativa è limitativa della sovranità statale interna sulla specifica competenza climatica;

γ – in quanto inserita in una legge formale di esecuzione interna, la cit. l. n. 65/1994, essa assurge a fonte interposta, nei termini dell'art. 117 (comma 1) Cost., quindi non equiparabile a qualsiasi altra legge formale;

δ – in quanto Convenzione alla quale ha aderito pure la UE (con la Decisione del Consiglio del 15 dicembre 1993, 94/69/CE), la quale ha sottoscritto anche gli altri Protocolli e Accordi conseguenti (compreso l'Accordo di Parigi), essa opera pure come fonte di diritto europeo, direttamente applicabile nell'ordinamento interno degli Stati;

ε – in quanto costitutiva di doveri di protezione del sistema climatico statale e di obblighi di risultato, essa integra il catalogo aperto delle obbligazioni, abilitato dall'art. 1173 Cod. civ.

La Corte di giustizia della UE inquadra queste fonti internazionali in materia climatica come diritto europeo (Corte GUE Grande Sezione Causa C-366/10, in particolare i nn.10, 24, 73, 101-109, 129, con riguardo alla collocazione dell'UNFCCC e del Protocollo di Kyoto come fonti del diritto euro-unitario, direttamente applicabili). Del resto, a partire dal "*caso Haegeman*" (Causa C-181/73), la Corte di Giustizia ha sempre sostenuto che gli accordi internazionali conclusi dalla UE facciano parte dell'ordinamento europeo e che, pertanto, siano vincolanti per gli Stati Membri *ex art.* 216 n. 2 TFUE. In una più recente decisione (Causa C-66/18), sempre la Corte ha anche ribadito che la partecipazione della UE a un sistema internazionale convenzionale (quale è l'UNFCCC) comporta l'inclusione dei suoi accordi nell'ordinamento euro-unitario, in termini di vero e proprio diritto dell'Unione, come tale invocabile persino in un ricorso per infrazione, *ex art.* 258 TFUE, integrante altresì il sistema delle competenze fra Unione e Stati (quale è, per il tema del cambiamento climatico, l'art. 191 TFUE). Tali convenzioni e accordi, quindi, diventano sia parametri di legittimità delle misure interne sia fonti di diritto UE dotate di *primauté* ed effetto utile (ossia prevalenti su norme interne contrastanti o incompatibili), a maggior ragione allorquando interpretazioni e applicazioni coinvolgono comunque sfere attinenti alla salute umana e alla salubrità ambientale (sul divieto di privazione dell'effetto utile di fonti europee incidenti su salute e salubrità, si v. Corte GUE Causa C-297/19 pp. 48, 52, 75), dato che la sfera della salute umana e della salubrità, coinvolgendo diritti fondamentali, deve essere presa in considerazione nel quadro della massimizzazione del livello di tutela dei diritti in gioco, ai sensi dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza-Strasburgo), in quanto diritto primario in forza dell'art. 6 TUE (cfr. in merito, di recente Corte cost. n. 269/2017 p. 5.2 *considerato in diritto*). La qualificazione di UNFCCC e Accordo di Parigi come fonti di diritto europeo trova ora conferma in un'importante sentenza del Tribunale Amministrativo di Parigi (sez. IV n. 44-008/60-01-02-02, su ricorsi 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1), che ha condannato il Governo francese per inadempimento climatico. Invero, l'inquadramento è riconosciuto anche dall'art. 4 n. 18 dell'Accordo di Parigi.

La collocazione delle fonti internazionali sul clima come diritto europeo direttamente applicabile è rilevante su due fronti, relativi specificamente alla legittimità del DM MISE di proroga:

α – la necessità di considerare tali fonti (UNFCCC e tutti gli altri strumenti ivi abilitati, sino all'Accordo di Parigi) come parametro di legittimità dei provvedimenti interni di qualsiasi natura, allorquando gli stessi incidano sulla questione del riscaldamento globale e del cambiamento climatico (come nel caso dell'autorizzazione di un nuovo metanodotto), applicando le disposizioni interne in modo conforme a quel diritto e non invece ignorandolo;

β – fare ricorso alla regola speciale della precauzione climatica, contemplata nell'art. 3 n. 3 dell'UNFCCC, denominata in dottrina (art. 2 n. 3 del "*Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change*" (2020) dell'International Bar Association) come precauzione "*pro clima et vita*": mirata ad "escludere" (in ossequio all'art. 2 dell'UNFCCC) qualsiasi interferenza umana sugli equilibri termodinamici del sistema climatico, già compromessi dalle emissioni antropogeniche di gas serra.

Sempre in dottrina, della precauzione climatica sono state fornite diverse rappresentazioni: *pro securitate* (a favore della sicurezza della stabilità climatica); *contra projectum* (a sfavore di azioni od opere che perpetuino l'interferenza umana sulla stabilità climatica, invece di escluderla); *pro alio* (a favore di progetti e fonti energetiche *carbon free*, in alternativa a quelle fossili); tutte opzioni precauzionali basate sulle acquisizioni e valutazioni della scienza, in funzione della tenuta termodinamica del sistema climatico, e non invece dei soli interessi umani. Tra l'altro, il *favor pro alio* rispetto al fossile è stato esplicitamente riconosciuto in Italia dalla Corte cost., nella sent. n. 124/2010 al p. 1 *considerato in diritto*, in cui si parla esplicitamente di «*favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili*», successivamente tradotto nel «*principio fondamentale di massima diffusione dell'energia rinnovabile*» (n. 286/2019) e ribadito nella sent. n. 237/2020 (p. 5 *considerato in diritto*), sulla base, altresì, dell'adesione dell'Italia all'IRENA (Agenzia internazionale per le energie rinnovabili).

La precauzione climatica, pertanto, è una fonte direttamente applicabile, considerata l'adesione della UE all'UNFCCC, che deve presidiare qualsiasi azione amministrativa interna agli Stati sul fronte appunto delle decisioni di impatto climatico, in qualsiasi occasione e alla luce delle acquisizioni scientifiche.

La precauzione climatica presenta cinque caratteristiche peculiari, scandite dal cit. art. 3 n. 3 dell'UNFCCC:

α – è un dovere positivo tassativamente finalizzato a proteggere il sistema climatico dall'utilizzo antropogenico delle risorse fossili;

β – da adempiere attraverso il metodo della rilevazione anticipata e della prevenzione o riduzione delle cause (non degli effetti) del cambiamento climatico;

γ – finalizzato a garantire «*vantaggi mondiali al più basso costo possibile*»;

δ – non rinviabile con il "pretesto" della incertezza scientifica;

ε – anche perché tale incertezza, come indicato nel *Preambolo* sempre dell'UNFCCC, è riferibile alle manifestazioni temporali e grandezze regionali del cambiamento climatico (per via della complessità della causalità termodinamica), non all'imputazione umana.

Proprio per tali caratteristiche, essa è stata denominata "*pro clima et vita*": "*pro clima*", perché strategicamente finalizzata, in modo assoluto e non bilanciabile, alla stabilizzazione del sistema climatico (in termini sia di temperatura non superiore a +1,5°C/2°C sia di riduzione delle emissioni dei gas serra); "*pro vita*", perché solo attraverso il clima stabile e sicuro, tutte le forme di vita del pianeta, sia quella umana che le altre, vedono garantita la loro sopravvivenza nel tempo.

Si inserisce in questa logica la locuzione «*vantaggi mondiali al più basso costo possibile*»: espressione di un'analisi costi/benefici di tipo olistico (come confermato dall'art. 6 comma 8 dell'Accordo di Parigi), proiettata in una dimensione non esclusivamente nazionale, quindi di soli interessi nazionali, ma di equità planetaria e intergenerazionale (come ribadito dal *Preambolo* e dall'art. 4 comma 1 dell'Accordo di Parigi).

In termini pratici, la precauzione climatica funziona come azione necessariamente preventiva (data la certezza dell'imputazione umana del riscaldamento globale e del cambiamento climatico, scandita proprio dall'UNFCCC), operante attraverso la comparazione di opzioni riguardanti tutte le componenti del sistema climatico (atmosfera, idrosfera, criosfera, pedosfera, litosfera e biosfera), in funzione della mitigazione degli effetti del cambiamento climatico e dell'adattamento alle mutate condizioni di temperatura e clima, nonché nella garanzia dell'uso sostenibile delle risorse e della riduzione dell'inquinamento per l'effettività dell'equità intergenerazionale.

È evidente che essa non possa poi non investire anche la "materia" dell'energia. Ma altrettanto evidente è il dato che nulla di tutto questo, dalla prevenzione e precauzione dell'art. 191 TFUE alla precauzione climatica comprensiva dell'analisi costi/benefici di tipo olistico, sia stato anche solo minimamente considerato dal MISE nei riguardi del nuovo metanodotto TAP, ancor meno in sede di proroga, concessa in presenza di sopraggiunta emergenza climatica.

Un simile scenario omissivo non può essere giustificato in nome di insindacabili sfere di discrezionalità, in capo al decisore della proroga. L'aver omesso valutazioni di utilità e compatibilità climatica del nuovo metanodotto, sia prima che dopo l'insorgenza dell'emergenza climatica, non è sintomatico di discrezionalità, ma di indifferenza; e tale indifferenza si pone al di fuori di qualsiasi ambito di esattezza e attendibilità, in quanto non suffragata da riscontri oggettivi, verificabili e scientificamente corretti sull'uso stesso dell'omissione (sulla questione dell' "attendibilità" della discrezionalità anche tecnica, cfr. Cons. Stato sez. VI n. 617/2013). Tra l'altro, come si desume da Corte cost. n. 52/2016 (p. 5.3 *considerato in diritto*), la totale insindacabilità, persino politica, è predicabile solo lì dove essa non manifesti efficacia esterna e non sussistano vincoli normativi che definiscano confini e indirizzino l'esercizio del potere (in tal senso, Corte cost. n. 81/2012 p. 4.2.

considerato in diritto). Questi vincoli e indirizzi sono invece ben chiaramente segnati dalle fonti di diritto internazionale ed europeo sul clima, da applicare in buona fede e per primato ed effetto utile europeo.

I.d. - violazione dell'art. 2051 del Codice civile in combinato disposto con gli artt. 2 e 8 CEDU, in termini di mancata considerazione, in sede di proroga, che l'emergenza climatica, accertata dalla scienza e dichiarata dalle Istituzioni, denuncia l'esistenza di danni in corso e incrementali a tutti i livelli e spazi di vita delle persone e degli ecosistemi, lesivi di interessi e diritti umani.

Come già ricordato, il sistema climatico è composto di atmosfera, idrosfera, criosfera, pedosfera, litosfera e biosfera. All'interno di ciascun singolo Stato, il titolare della funzione pubblica di custodia e protezione del sistema climatico (come indicato dall'UNFCCC) non può che essere ovviamente lo Stato stesso e quindi i suoi organi, dato che lo Stato detiene non solo la sovranità territoriale ma anche la sovranità permanente sulle risorse naturali. Lo ricordano anche, tra gli altri, gli artt. 1 e 2 della Convenzione di Chicago del 1944, resa esecutiva in Italia con d.lgs.lgt. n. 616/1948, e la International Law Commission, organo sussidiario permanente dell'ONU, nel documento *First Report on the Protection of the Atmosphere (A/CN.4/667)*, del 14 febbraio 2014. Questa funzione di protezione e custodia opera a beneficio esclusivo dei cittadini, ossia per il benessere, le libertà e i diritti di ciascuno, come si legge proprio nell'UNFCCC (*Preambolo* e art. 3) ed è confermato da innumerevoli fonti vigenti in Italia, tra cui l'art. 25 n. 1 della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'ONU" del 1948, la Risoluzione ONU 1803 AG del 14.12.1962, i Principi 1 e 21 della "Dichiarazione ONU di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano" (inserita nel *Preambolo* dell'UNFCCC), e soprattutto l'art. 1 n. 2 sia del "Patto ONU sui diritti civili e politici" sia del "Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali", entrambi del 1966 (resi esecutivi in Italia con l. n. 881/1977).

Riscontri sulla corrispondenza tra custodia dei territori e delle risorse, da un lato, e benessere delle persone, dall'altro, provengono anche dal diritto UE (cfr. Corte GUE Grande Sezione Causa C-366/10, proprio con riguardo al rapporto tra Convenzione di Chicago del 1944 e fonti in materia di cambiamento climatico, e Corte GUE Causa C-266/16, Conclusioni Avv. Gen. Wathelet, in tema di sovranità sulle risorse naturali).

Ora, come attestato inconfutabilmente dalla scienza, l'emergenza climatica significa aumento costante e accelerativo del riscaldamento globale e conseguente cambiamento climatico peggiorativo. Tale duplice degenerazione comporta, sempre come attestato dalla scienza, l'instabilità peggiorativa dell'intero sistema climatico in tutte le sue componenti e questa instabilità peggiorativa determina il moltiplicarsi di danni in corso e futuri. Sull'evidenza dei danni in corso e futuri, la letteratura è sterminata e, per l'itinerario su di essa, si rinvia alla citata "*Rassegna scientifica*" (**doc. n. 5**). In presenza di danni già in corso, derivanti dal sistema climatico reso instabile da riscaldamento globale e cambiamento climatico (come, per esempio, il superamento della soglia di sicurezza dell'aumento della temperatura media oltre 1,5°C - tra l'altro già avvenuto proprio nel territorio di Melendugno, la

cui temperatura media è ormai di + 2,7°C dal 1960 al 2018 -; il costante aumento di concentrazione di CO₂; l'impronta di carbonio *pro capite*; l'aumento dell'intensità di carbonio; la desertificazione; lo sconvolgimento degli ecosistemi del Mediterraneo e dell'Adriatico ecc...), lo Stato si trova a dover rispondere, non potendo certo argomentare che riscaldamento globale e cambiamento climatico siano un "caso fortuito". Del resto, l'obbligo giuridico di "mitigazione" dell'aumento della temperatura attraverso l'abbattimento delle emissioni di gas serra presuppone l'esistenza stessa del danno in corso e nega alla radice la natura "fortuita" del riscaldamento globale e del cambiamento climatico.

Pertanto, sullo Stato e i suoi organi incombono doveri sul sistema climatico custodito, esattamente nei termini dell'art. 2051 Cod. civ., e tali doveri non sono altro che gli obblighi climatici e gli obiettivi climatici di risultato, quantitativo e temporale, definiti dalle citate fonti con efficacia di diritto europeo. Questo adempimento climatico dello Stato e dei suoi organi non può andare prescisso dall'art. 2051 Cod. civ., a maggior ragione quando, come nel caso del DM MISE di proroga, l'atto riguarda infrastrutture oggettivamente climalteranti, quali un nuovo metanodotto, per di più non ancora funzionanti, mai sottoposte a valutazioni di compatibilità e utilità climatica, da attivare in una situazione di inconfutabile drammatica emergenza climatica.

Tuttavia, come documentato (**doc. n. 9**) e come riscontrabile dalla semplice lettera del DM di proroga, il MISE ha totalmente ignorato tali doveri.

Tra l'altro, anche a non voler invocare l'art. 2051 Cod. civ., lo Stato, e quindi i suoi organi, non possono certo sottrarsi alle obbligazioni positive impresse dagli artt. 2 e 8 della CEDU. Giova, in merito, ricordare alcune costanti giurisprudenziali della Corte europea dei diritti umani.

L'art. 2 CEDU impone agli Stati l'obbligo di «*porre in essere una legislazione e un quadro amministrativo progettato per fornire una deterrenza efficace contro le minacce al diritto alla vita*» (Corte EDU *Oneryildiz c. Turchia*, App n. 48939/99, 2004, § 89). Di conseguenza, ogni volta che uno Stato autorizza attività pericolose, come un metanodotto, esso deve garantire, attraverso un sistema di regole e attraverso un controllo sufficiente, che il rischio sia ridotto al minimo ragionevole (Corte EDU *Mudibabić c. Serbia*, App. n. 34661/07, 2016, § 126).

Nel contempo, l'art. 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 (Corte EDU *Tatar c. Romania*, App n. 67021/01, 2009, §107). Questo obbligo positivo si applica laddove esiste una minaccia grave e sostanziale per la salute e il benessere delle persone (cit. *Tatar*, §107), ad esempio in ragione del rilascio di emissioni pericolose (Corte EDU *Fadeyeva c. Russia*, App n. 55723/00, 2005). Un obbligo di prevenire i danni associati a un pericolo ambientale può sorgere ai sensi dell'art. 8 CEDU, 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*» (Corte EDU *Dubetska c. Ucraina*, App no 30499/03, 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»* (Corte EDU *Budayeva c. Russia*, App. nn. 15339/02 ecc., 2008, §133). Non solo, ma proprio per quanto riguarda sia l'art. 2 che l'art. 8, i suddetti doveri si applicano indiscutibilmente ai rischi che possono concretizzarsi a lungo termine, per diversi decenni e comunque sul futuro (cit. *Oneryildiz*, §§98-101, e *Budayeva*, §§147-158; Corte EDU *Kolyadenko et al. c. Russia*, App nn. 17423/05 ecc., 2012, §§174-180; Corte EDU *Taskin et al. c. Turchia*, App. 46117/99, 2005, §§107, 111-114).

Tali parametri convenzionali euro-umanitari non possono non valere anche in sede di proroga amministrativa, in quanto la CEDU si applica a tutte le azioni amministrative, indipendentemente dalla natura giuridica interna del procedimento e soprattutto quando lo stesso si fonda sul diritto UE (cfr. Corte EDU *Bosphorus et al. c. Ireland*, App. 45036/98, 2005); anche perché proprio l'applicazione del diritto UE implica il rispetto dei diritti fondamentali euro-unitari ed euro-umanitari (Corte GUE Causa C-617/10 p. 21).

Tra l'altro, la consapevolezza dei doveri di custodia del sistema climatico e di protezione delle persone non è negata dallo Stato italiano, visto che l'Italia ha aderito alla Dec. 1/CP21 2015, all'interno dell'UNFCCC, con cui il cambiamento climatico, per la prima volta nella storia, è ufficialmente dichiarato *«minaccia urgente e potenzialmente irreversibile»* (<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/cop-21/cop-21-decisions>).

Non sembra accettabile argomentare che una proroga amministrativa di un nuovo metanodotto, per di più mai valutato nella sua utilità e compatibilità climatica, resti indifferente alla "situazione oggettiva" dell'emergenza climatica, che trasforma la *«minaccia urgente e potenzialmente irreversibile»*, denunciata dall'Italia già nel 2015, in una necessità e urgenza, scientificamente certa, di protezione.

I.e. - violazione degli artt. 2, 3 (comma 2), 9 (comma 1), 32 e 33 (comma 1) Costituzione, in combinato disposto con l'art. 15 del cit. Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 e dell'art. 14 CEDU, per mancata considerazione, in sede di proroga, delle subentrate acquisizioni scientifiche di denuncia dell'emergenza climatica, a garanzia dell'equità intergenerazionale.

Il rispetto delle evidenze scientifiche da parte della PA garantisce l'interesse pubblico ad agire secondo i progressi e le soluzioni, elaborate dalla scienza, in una proiezione intertemporale, ossia a tutela sia delle generazioni presenti (come indicato dall'art. 15 del cit. "Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali" del 1966, vigente in Italia), che delle generazioni più giovani e future (come si desume anche dalla "Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", del 1989, ratificata con l. n. 176/1991, agli artt. 3 e 24). Del resto, tutta la disciplina degli obblighi climatici e degli obiettivi climatici di risultato, quantitativi e temporali, è proiettata in una dimensione

intergenerazionale. Questo significa che la "strategicità" delle decisioni di impatto climatico non può andare disgiunta dal ricorso alla scienza nella prospettiva della giustizia intergenerazionale.

Ora i «*benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni*» indicano la necessità urgentissima di abbandonare da subito il ricorso all'energia fossile, al fine di conseguire concretamente l'obiettivo della stabilità climatica con una temperatura non superiore a 1,5°C/2°C. Di conseguenza, il futuro sostenibile dei nuovi gasdotti è messo fortemente in discussione dalla scienza, a causa proprio della drammatica emergenza climatica insorta. La loro presunta funzione "strategica" è destituita di qualsiasi fondamento scientifico. Del resto, le uniche fonti a sostegno dell'utilità e compatibilità climatica dei nuovi metanodotti non sono scientifiche, ma di categoria, ovvero provenienti dai portatori di interesse economico sui gasdotti medesimi, come l'IGU (*International Gas Union*).

Al contrario, diverse fonti documentano scientificamente questa sopravvenuta inutilità dei nuovi metanodotti e del metano stesso (cfr. **doc. nn. 5, 11 e 12**), in ordine almeno a otto profili di necessità e urgenza, connessi all'emergenza climatica:

α - necessità e urgenza planetaria di accelerare l'abbandono delle risorse fossili per aumentare le certezze di conseguimento degli obiettivi climatici di risultato, quantitativi e temporali, normativamente stabiliti (contenimento dell'aumento della temperatura non superiore a +1,5°C/2°C entro il 2030, in funzione della neutralità climatica al 2050), dato che innumerevoli studi scientifici allarmano sull'aumento di probabilità di fallimento;

β - necessità e urgenza planetaria di considerare i fenomeni termodinamici di c.d. *Feedback Loop* (retroazioni causali conseguenti al riscaldamento globale) e di *Tipping point* (punti di non ritorno negli equilibri ecosistemici, anch'essi causati dal riscaldamento globale), che coinvolgono pure le emissioni di metano in natura (si pensi, per tutti, allo scioglimento irreversibile del permafrost, ricco appunto di fughe crescenti di carbonio e metano), determinando rapida crescita esponenziale di concentrazioni di gas serra in atmosfera e quindi drastica riduzione del c.d. "budget di carbonio" (ossia la quantità di gas serra antropogenici ancora a disposizione per non fallire negli adempimenti e negli obiettivi climatici di risultato, temporale e quantitativo, fissati dall'UNFCCC e dall'Accordo di Parigi), aggravata dal rapido "*Global Potential Warming*" del metano (ossia il suo potenziale di effetto serra rispetto alle scadenze 2030/2050);

γ - necessità e urgenza planetaria di ridurre i consumi di energia fossile e di accelerare la conversione energetica a favore delle fonti rinnovabili, al fine di centrare i citati nuovi obiettivi europei e mondiali del 2030 e 2050;

δ - necessità e urgenza planetaria di abbattere l'intensità di carbonio di qualsiasi attività economica, sia primaria che secondaria, anche quando alimentata dal metano;

ε - conseguente necessità e urgenza di verificare i "rischi climatici" delle decisioni e degli impegni di spesa, finanziamento e investimento verso infrastrutture che risultano rivelarsi climaticamente dannose (perché appunto a contenuto fossile), ma anche inutili (in un'era necessariamente proiettata

sull'abbandono del fossile e sulla riduzione dell'intensità di carbonio delle attività economiche), al fine di scongiurare il fenomeno dei c.d. "Stranded Asset" (assetti aziendali che si svalutano e bloccano precocemente) o della "bolla del carbonio" (aver perseguito strategie comunque fossili, sempre meno convenienti al mercato energetico e sempre meno utili all'ambiente e quindi sottoutilizzate o ferme);

ζ - constatazione europea che le fonti rinnovabili superano ormai gas e carbone nella produzione dell'energia elettrica nella UE;

η - constatazione italiana della necessaria riduzione dei consumi di matrice fossile (indicata nel citato PNIEC);

θ - constatazione italiana di possibili scenari di "Stranded Asset" e "bolla del carbonio" proprio con riguardo ai nuovi metanodotti (cfr. Osservazioni di ENI e ANIGAS ai "Piani decennali di sviluppo delle reti di trasporto del gas naturale 2019-2028 e 2020-2029" di SNAM, pp. 5-6 e 21-22).

Queste evidenze, sintetizzate nell'allegato **doc. n. 5**, non possono essere confutate, se non attraverso il ricorso alla scienza. Infatti, come già accennato nel richiamo all'art. 191 TFUE e ancor prima all'UNFCCC, le decisioni sul futuro sostenibile, rispetto al riscaldamento globale e al cambiamento climatico, devono essere basate sempre e solo sulla migliore scienza, non certo sugli argomenti dei portatori di interesse o su valutazioni di carattere esclusivamente economico o geopolitico; a maggior ragione, poi, nel momento in cui ci si trova ormai dentro un'inedita e drammatica emergenza come quella climatica. Conoscenze e acquisizioni scientifiche limitano la discrezionalità, sia politica che amministrativa, come limitano anche l'autonomia privata, ancor più - appare importante ripeterlo sempre - in presenza di una situazione di emergenza irreversibile come quella climatica.

In altre parole, conoscenze e acquisizioni scientifiche identificano una riserva di competenza, dalla dottrina costituzionalistica denominata "riserva di scienza", che gli organi dello Stato non possono ignorare e da cui, al contrario, sono limitati in tutti i loro poteri, compresi quelli di proroga.

In Italia, la centralità del ricorso alla scienza nella comprensione dei fenomeni di emissione di gas è stata affermata sin dalla sentenza interpretativa della Corte cost. n. 127/1990, proprio in tema di gas. In essa, infatti, si fissano i seguenti giudicati interpretativi (p. 2 *considerato in diritto*):

α – in materia di emissioni di gas, i limiti di emissione fissati dal diritto non sono di per sé risolutivi dei dubbi sulla loro tollerabilità per la salute umana e la salubrità ambientale;

β – pertanto, quella delle emissioni di gas non è materia di mera osservanza di limiti, bensì materia di tutela effettiva della salute e della salubrità ambientale;

γ – tant'è che i dubbi legittimano «*indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo di emissioni con la loro tollerabilità*» per salute umana e salubrità ambientale;

δ – in quanto «*nessuna norma ordinaria, infatti, può sottrarsi all'ossequio della legge fondamentale ...*» [ossia della Costituzione].

In questo quadro, nella dottrina italiana, si è parlato di "riserva di scienza", nel significato che

α - il ricorso alla scienza garantisce l'effettività della tutela del diritto alla salute e alla salubrità

ambientale, costituzionalmente fondati,

β - la scienza ha una competenza riservata in tutte le materie incidenti su salute e salubrità ambientale, perché fondata sulla Costituzione (artt. 9 -comma 1-, 32 e 33 -comma 1- Cost.), tant'è da essere stata costantemente legittimata dalla Corte cost., da quella sentenza del 1990 ad oggi, e rafforzata dalla vigenza dell'art. 15 del già cit. "Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali" del 1966 (il diritto umano a godere dei progressi della scienza),

γ - solo il ricorso alla scienza permette di rendere appropriate le valutazioni di equità intergenerazionale.

L'acquisizione della materia delle emissioni in termini di tutela effettiva della salute e della salubrità ambientale è stata pure ribadita da copiosa giurisprudenza della Corte di Cassazione, sia penale (per es., sez. III n. 15734/2009 e sez. IV n. 16715/2018) che civile (per es., sez. III n. 9893/2000, sez. II n. 28893/2018, sez. II n. 6906/2019), assumendo portata generale nei confronti di qualsiasi soggetto, compresi i titolari di funzioni pubbliche (Cass. civ. SSUU n. 17461/2006). Conferme provengono anche dal diritto della UE (per es. Corte GUE Causa C-236/01) e dalla Corte EDU (per es. il cit caso *Cordella* del 2019).

Ora, la riserva di competenza alla scienza per le emissioni di gas serra (compreso il metano) è esplicitamente contemplata proprio dall'UNFCCC, che ad essa si richiama per ben dieci volte, parlando di «*conoscenze*», «*cognizioni*», «*informazioni*» e «*questioni*» scientifiche, e collegando tale riserva alla tutela di salute e salubrità, in un ordito perfettamente conforme alla Costituzione italiana. La sintesi della riserva di scienza dell'UNFCCC è poi codificata nel cit. art. 3 n. 3, contenente il già cit. principio di precauzione "*pro clima et vita*", e negli art. 5 e 6, riferiti alla promozione della ricerca sul cambiamento climatico e ai doveri di informazione. Questa riserva di scienza istituzionalizzata limita tanto la discrezionalità persino politica (Corte cost. n. 185/1998 e 282/2002 p. 5 *considerato in diritto*) quanto l'autonomia privata (Corte cost. n. 116/2006 p. 6 *considerato in diritto*).

Tra l'altro, della necessità del ricorso alla scienza per legittimare le decisioni ad impatto climatico, ha parlato proprio il Governo italiano, in occasione della Dichiarazione del 4/2020, congiuntamente sottoscritta con altri Stati all'interno dell'UNFCCC (https://unfccc.int/news/joint-statement-on-the-us-withdrawal-from-the-paris-agreement?fbclid=IwAR38gPVv7Vbss3rTAeZ4oVoW0nfg_i--hYGKjgDLuVswq6uAJjYrO3gvbus). I contenuti di questa Dichiarazione sono i seguenti:

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*».

Se «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» ed «è fondamentale intraprendere un'azione rinnovata», perché se ne prescinde in occasione di una proroga di un nuovo metanodotto, che ancora non è pienamente funzionante e di cui nulla è dato sapere in termini di utilità e compatibilità climatica, mentre la scienza allerta sull'emergenza climatica che non tollera altre nuove attività fossili?

Invero, prescinderne significa contravviene ai doveri di solidarietà intergenerazionale, impliciti nell'art. 2 Cost., favorendo l'insorgenza di ostacoli di fatto (in termini di *Stranded Asset*, "bolle di carbonio", nuove attività climalteranti, ulteriori degenerazioni del sistema climatico con connessi danni ecc...) a carico delle giovani e future generazioni (dunque in violazione dell'art. 3 -comma 2- Cost. e 14 CEDU). Sul dovere intergenerazionale sono insorte in tutto il mondo centinaia di controversie climatiche verso poteri pubblici e privati, ancorati su schemi procedimentali e di autonomia privata prescissi dalle acquisizioni scientifiche sull'emergenza climatica (si v. il Report UNEP *Global Climate Litigation 2020*, nonché il giudizio climatico pendente davanti alla Corte EDU *Cláudia Duarte Agostinho et al. c. Portogallo e altri 32 Stati*, App. n. 369371/20, che vede anche lo Stato italiano chiamato a rispondere per inadempimento delle proprie obbligazioni climatiche).

Non c'è dubbio che anche sulla PA incomba il dovere di perseguire, in qualsiasi sede e occasione, l'interesse «alla preservazione in funzione prospettica della tutela delle esigenze delle generazioni future a fronte di un rischio di ulteriore rarefazione di un bene primario», non potendosi limitare, la decisione amministrativa anche in sede di rinnovo, alla considerazione del «solo interesse all'approvvigionamento» (così Cons. St. sez. VI n. 2085/2003 p. 4.3, in tema di risorse idriche).

Il DM MISE di proroga non si fa carico di nulla di tutto questo, dato che, nei confronti del metanodotto TAP, risulta perseguito il «solo interesse all'approvvigionamento» (cfr. **doc. n. 9**).

Eppure, anche a rubricare come "incerte" tutte le acquisizioni della scienza sull'accelerata urgenza di abbandono del fossile (ma senza poter negare l'esistenza delle quattro "situazioni oggettive" descritte *retro*, ai punti 7a-d), la precauzione climatica impone testualmente - come si legge nell'art. 3 n. 3 dell'UNFCCC - di non utilizzare mai l'argomento dell'incertezza come "pretesto" per decisioni omissive delle valutazioni climatiche richieste.

In conclusione, il DM MISE di proroga si pone in contrasto con tutti e cinque i parametri di legittimità richiamati, la cui considerazione avrebbe invece garantito un'istruttoria sostanziale molto più rigorosa, perché consapevole delle quattro "situazioni oggettive" insorte tra il 2019-2020 (descritte *retro*, punti 7a-d) e di conseguenza attenta, attraverso l'utilizzo degli strumenti di valutazione e decisione offerti dai cinque parametri di legittimità richiamati, a garantire il «preminente interesse della collettività alla graduale riduzione della componente di anidride carbonica presente nell'atmosfera» e il «superiore interesse» dello Stato a fronteggiare la drammatica emergenza climatica.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 133/2014 (convertivo con modificazioni dalla l. n. 164/2014) e della l. n. 153/2013 (di ratifica ed esecuzione dell' "Accordo tra la Repubblica di Albania, la Repubblica greca e la Repubblica italiana sul progetto Trans Adriatic Pipeline"), per violazione degli artt. 10 (comma 1), 11 e 117 (comma 1) della Costituzione, delle fonti interposte UNFCCC (Preambolo e artt. 2 e 3) e Accordo di Parigi (Preambolo e art. 4), degli artt. 2, 8 e 14 della CEDU, nell'interpretazione conforme al diritto UE.

Si potrebbe reputare ineluttabile la proroga per obbligo legislativo, come per obbligo legislativo è stata reputata ineluttabile la realizzazione stessa del nuovo metanodotto TAP, in quanto previsto dalla cit. l. n. 153/2013 (di esecuzione dell'Accordo trilaterale Albania, Grecia, Italia sul progetto TAP) e legittimato *ex lege* dall'art. 37 del d.l. n. 133/2014.

Invero, un simile ordito appare manifestamente in contrasto con il diritto UE e con la Costituzione, facendo insorgere contestuali dubbi di conformità euro-unitaria e di legittimità costituzionale.

In primo luogo, va ricordato che il metanodotto TAP è pur sempre un'opera privata. Di conseguenza, le fonti legislative, che direttamente o indirettamente la prevedono o legittimano, non possono imporsi su superiori interessi pubblici di contenuto climatico. Valga per tutti, in proiezione euro-unitaria, il richiamo a Corte GUE Causa C-416/2010, in cui (al punto 113) si ricorda che sono gli interessi di tutela ambientale a restringere e condizionare l'uso del diritto di proprietà, non viceversa.

In secondo luogo, va osservato che le due leggi, evocate a "copertura" del metanodotto TAP, assumono come propria *ratio* ragioni di carattere esclusivamente geopolitico. Esse, in altri termini, non legittimano affatto il nuovo metanodotto per utilità climatiche *ex lege* precostituite. Di conseguenza, le ragioni di tutela degli interessi pubblici climatici permangono tutte presidiate dalle fonti internazionali e di diritto UE, richiamate nel precedente paragrafo "in diritto" del presente Ricorso. L'assunto trova conferma proprio nella Direttiva 2009/73/CE, il cui art. 3 (nn. 2 e 7) contempla il dovere di protezione del clima, e soprattutto nel Regolamento UE n. 347/2013. Infatti, quest'ultimo non solo contiene diversi riferimenti alla necessaria valutazione di compatibilità e utilità climatica delle nuove infrastrutture, compresi i metanodotti, ma riconosce esplicitamente che lo stesso Regolamento serve a garantire l'efficacia nel contribuire al conseguimento degli obiettivi «energetici e climatici entro il 2020, nonché, più a lungo termine, all'avanzamento verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050» (art. 17 lett. f), puntualizzando altresì (al Considerando n. 7) l'opportunità «che il presente Regolamento consenta anche l'integrazione di eventuali obiettivi futuri della politica energetica e climatica dell'Unione» (come la sopravvenuta revisione dell'obiettivo del 2050 non come "economia a basse emissioni di carbonio" bensì come economia a "emissioni nette zero") ed esigendo che il rilascio delle autorizzazioni debba sempre garantire «i livelli più elevati possibile di trasparenza e di partecipazione del pubblico per tutte le questioni importanti nel procedimento» (Considerando n. 30).

Ora, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia UE, le norme di diritto dell'Unione

devono essere interpretate alla luce del diritto internazionale, in particolare quando tali norme mirano precisamente ad attuare accordi internazionali conclusi dall'Unione (C-284/95, p. 22, C-263/18, p. 38 e giurisprudenza *ivi* citata). In questo modo, infatti, si propugna un approccio volto alla massima tutela dell'effetto utile e degli obiettivi della fonte internazionale anche nell'attuazione del diritto UE da parte degli Stati membri (Cause riunite da C-401/12P a C-403/12P, Conclusioni Avv. Gen. Jääskinen, p. 132 e giurisprudenza *ivi* citata). Come accennato, Direttiva 2009/73/CE e Regolamento UE n. 347/2013 si collegano alla materia climatica e quindi alle fonti di diritto internazionale sul clima (dall'UNFCCC all'Accordo di Parigi), cui aderisce la stessa UE. Esse sono quindi proiettate anche sugli obblighi giuridici in materia climatica. Lo ha di fatto riconosciuto sempre la Corte di giustizia UE, nella Causa C-470/16, collocando il Regolamento UE n. 347/2013 nel diritto ambientale euro-unitario.

Ecco allora che, con questo quadro normativo euro-unitario, le due disposizioni legislative italiane, invocate a "copertura" del nuovo metanodotto TAP, o sono da applicare integrandosi col diritto europeo e internazionale sui cambiamenti climatici oppure sono da disapplicare per contrasto con esso. Ordito argomentativo analogo è da condurre sul fronte della legittimità costituzionale. La giurisprudenza italiana, che ha affrontato il tema della collocazione delle fonti di diritto internazionale climatico all'interno dell'ordinamento nazionale, ha privilegiato la loro qualificazione di "fonti interposte" di legittimità (cfr., per tutte, Corte cost. nn. 124/2010 e 85/2012, con riferimento al "Protocollo di Kyoto", rispettivamente ai pp. 3.1 e 3 *considerato in diritto*, ma anche Cons. Stato sez. V n. 4768/2012, sez. VI n. 4567/2016, Ad. plen. n. 9/2019, sez. V n. 677/2020). Questo significa che sia la l. n. 153/2013 che l'art. 37 del d.l. n. 133/2014 sono subordinate a tali fonti interposte e devono quindi ad esse conformarsi. Diversamente opinando, si dovrebbe sostenere una loro forza normativa di deroga all'UNFCCC, all'Accordo di Parigi e agli artt. 2 e 8 CEDU (fonti da cui, come visto, derivano gli obblighi statali di custodia del sistema climatico nazionale e di protezione delle persone), in palese contrasto con gli artt. 10 (comma 1), 11 e 117 (comma 1) della Costituzione. Inoltre, anche ad ammettere la forza normativa di deroga delle due disposizioni di "copertura" del metanodotto TAP, le stesse non potrebbero comunque sottrarsi a uno scrutinio di legittimità per vero e proprio "anacronismo legislativo", nel significato elaborato dalla Corte costituzionale in termini di sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle acquisizioni scientifiche a tutela dei diritti alla salute e alla salubrità ambientale (*ex multis*, nn. 134/1988, 179/1988, 3/1994 ecc...).

In conclusione, nulla osta all'annullamento del DM MISE di proroga. Tra l'altro, lo stesso Regolamento UE n. 347/2013 contempla disposizioni di monitoraggio e sanzione delle infrastrutture (art. 5 n. 8 e art. 17), che non ostano ad azioni amministrative nazionali di revoca o mancata proroga.

Tuttavia, se dubbi dovessero ancora residuare, allora si imporrebbe una questione di compatibilità euro-unitaria, intesa ad accertare, attraverso il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, se l'art. 191 TFUE (soprattutto lì dove richiede l'analisi dei «vantaggi e oneri che possono derivare dall'azione o

dall'assenza di azione» attraverso il ricorso alla scienza), congiuntamente con gli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC e l'art. 4 dell'Accordo di Parigi (nella loro natura di fonti di diritto europeo), ostino a disposizioni legislative italiane (l. n. 153/2013 e art. 37 d.l. n. 133/2014), che impongono *ex lege* un nuovo metanodotto, legittimandone autorizzazione e proroga senza alcuna valutazione di compatibilità e utilità climatica e senza alcuna considerazione dell'insorta "situazione oggettiva" dell'emergenza climatica, riconosciuta e dichiarata anche dalla UE.

Per tutto quanto precede, i Ricorrenti, come innanzi rappresentati e difesi,

CHIEDONO

che l'Ecc.mo Signor Presidente della Repubblica voglia accogliere il presente Ricorso straordinario, nella considerazione della necessità e urgenza di contrastare l'emergenza climatica e, per l'effetto, annullare il provvedimento impugnato, con tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti anche non conosciuti, in ragione delle illegittimità esposte, disponendo quanto riterrà opportuno.

Con espressa riserva di proporre motivi ulteriori e aggiunti e di impugnare tutti gli atti e provvedimenti, che l'Amministrazione statale o quanti altri hanno eventualmente adottato o adotteranno in conseguenza ed esecuzione e/o sulla base del provvedimento odiernamente gravato.

Salvezze illimitate.

La presente controversia è soggetta al versamento del contributo unificato fisso di € 650,00.

Lecce, 17 febbraio 2021

Avv. Michele Macrì"

Si chiede che il TAR voglia accogliere il ricorso, con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite.

Roma, lì 8 aprile 2021

Avv. Michele Macrì