

The TAP Pipeline and the «Tyranny of Small Decisions»

Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»

Michele Carducci

Abstract

The article analyzes the Italian experience about the TAP gas pipeline, in the framework of Odum's theory of the "tyranny of small decisions" and the climate challenges, inaugurated by the Paris Agreement of 2015. The actions of the Italian Government narrate a national "strategy", which does not fully correspond to the European objectives of legitimizing energy decisions, based on deliberative democracy, and with the new climatic constraints to be achieved. On the contrary, the State has bound itself to TAP with a Treaty, explicitly inspired by the logic of the "capture" of the regulation. This situation has fueled social conflict in opposition to the project.

L'articolo analizza l'esperienza italiana in merito al gasdotto TAP, nel quadro della teoria di Odum della "tirannia delle piccole decisioni" e rispetto alle sfide sul clima, inaugurate dall'Accordo di Parigi del 2015. I provvedimenti del governo italiano narrano di una "strategia" nazionale, che non trova piena corrispondenza con gli obiettivi europei di legittimazione delle decisioni energetiche, fondati sulla democrazia deliberativa, e con i nuovi vincoli climatici da realizzare. Al contrario, lo Stato si è vincolato a TAP con un Trattato, esplicitamente ispirato alla logica della "cattura" del regolatore. Questa situazione ha alimentato la conflittualità sociale nei confronti del progetto.

Keywords

TAP, Climate Change, Regulatory Capture, Cost-Benefit Analysis, Ecosystem Approach

TAP, cambiamenti climatici, cattura del regolatore, analisi costi-benefici, approccio ecosistemico

Tra *Nomos* e narrazione

La vicenda italiana del gasdotto denominato TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) descrive l'autobiografia di un sistema organizzativo e funzionale "multilivello", tra Europa, Stato ed enti locali, non del tutto adeguato alla complessità sistemica delle sfide, inaugurate con gli impegni dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015. Il progetto è stato formalmente definito "strategico" e di "interesse nazionale" dal Governo italiano. Tuttavia, gli atti normativi, procedurali e provvedimentali, che lo reggono, non appaiono sufficienti a renderne evidenti e comprensibili i contenuti di utilità sociale e ambientale. Anche per questo, le popolazioni e le amministrazioni locali, coinvolte dal suo approdo, ne hanno lamentato sin dall'inizio contraddizioni, incoerenze e lacune (Maggio 2017). La sua legittimazione politica è stata ulteriormente messa in discussione del nuovo Governo italiano, frutto di una coalizione di due movimenti (Lega e M5S), con posizioni diametralmente contrapposte sul tema, ma vincolate a un patto, il c.d. "contratto per il governo del cambiamento" (Carducci 2018a), che in merito tace, rinviando a futuri accordi la definizione del conflitto, dentro la coalizione e tra Governo e territori: accordi mai formalizzati, in quanto l'opera è stata comunque riconfermata, non perché riconosciuta "strategica", bensì per eccessiva onerosità di non meglio documentati titoli giuridici di risarcimento¹.

Da tale angolo di visuale, la vicenda TAP offre una rappresentazione concreta dello scenario istituzionale da tempo intuito dall'ecologo William E. Odum e noto come "tirannia delle piccole decisioni"² (Odum 1982), perché segnato da una pluralità di atti, la cui somma, però, non risolve problemi e difficoltà di comprensione, né edifica effettivamente la "strategia" narrata dalle definizioni normative, e soprattutto non realizza i macro-obiettivi di contenuto ambientale, ecologico e climatico che si dovrebbero perseguire, formalizzati dall'Accordo di Parigi, smontando, di riflesso, la credibilità effettiva della scelta deliberata. Con tali paradossi, le "piccole decisioni" diventano foriere di "tirannia", perché esprimono sì l'unico modo di agire conformemente a Costituzione, leggi e disposizioni europee, tra addizioni e delimitazioni di competenze e ambiti territoriali, ma nel contempo ne confessano la insufficienza sistemica ecologica, nono-

¹ La "inutilità" dell'opera era stata reiteratamente ribadita da diversi esponenti politici del nuovo Governo, in particolare dal Vice Presidente del Consiglio di Ministri, on. Luigi Di Maio, in occasione di numerose interviste televisive e di stampa, e dal Ministro per il Sud, sen. Barbara Lezzi, con un pubblico documento di denuncia del progetto per violazione della Convenzione di Aarhus e dell'Accordo di Parigi sul clima. I c.d. "costi di uscita", però, non sono mai stati resi pubblici nelle fonti ufficiali di verifica.

² La formula di Odum riprende il titolo di un saggio dell'economista statunitense A.E. Kahn ("The Tyranny of Small Decisions: Marked Failures, Imperfections, and the Limits of Economics", in *Kyklos*, 19, 1966, pp. 23-47).

stante la necessarietà legale (Cangelosi 2009; Muti 2008). La contraddizione, poi, sfocia in quella separazione tra *Nomos* e narrazione, tipica delle fasi di riadattamento del diritto alla realtà (Cover 2008).

Del resto, nella medesima prospettiva di constatazione dei paradossi tra diritto ed ecologica, si parla anche di "disfunzionalità" dei meccanismi istituzionali (Paul 2017), di "irresponsabilità" organizzativa intertemporale verso le generazioni future (Böhler 1991), oltre che di processi deliberativi, appiattiti su spazi ristretti di intervento rispetto alla dimensione globale della questione climatica (Baxi 2016).

Osservare, quindi, i limiti e le contraddizioni delle "piccole decisioni" sulla specifica vicenda TAP, serve anche a comprendere come la dimensione giuridica dell'ecologia non possa non essere studiata in una prospettiva più complessa, al cui interno, alla rituale constatazione delle conformità formali e procedurali, deve aggiungersi, come inesorabile complemento, la "tirannia" delle non scontate corrispondenze tra regole formali, narrazioni definitorie ed effetti prodotti, dato che i temi ecologici, a partire da quello climatico, sono e permangono globali.

Il primo paradosso: "strategia" nazionale per utilità altrui?

TAP è definita formalmente un'opera "strategica" e "di interesse nazionale". Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, del 20 maggio 2015, lo dichiara esplicitamente: la sua realizzazione riveste, ai sensi dell'art. 37, c.1, del d.l. n. 133/2014 (convertito nella l. n. 164/2014), «*carattere di interesse strategico*» e costituisce una «*priorità a carattere nazionale*» e di «*pubblica utilità*», in quanto consentirà l'arrivo in Italia di una nuova fonte di approvvigionamento di gas e incrementerà «*la sicurezza degli approvvigionamenti di energia per l'Italia e l'Europa*». La "strategicità" del progetto – e quindi della decisione – è coniugata sulla narrazione della "sicurezza" degli approvvigionamenti di energia «*per l'Italia e l'Europa*», al di là della norma interposta di contenuto ambientale, costituita dal decreto del Ministro dell'Ambiente n. 223/2014.

Ma che cosa significa "sicurezza"? Alla risposta soccorre la disciplina europea, secondo la quale il gasdotto TAP svolge un ruolo importante nel raggiungimento dell'obiettivo di politica di «*diversificazione dell'approvvigionamento energetico in tutto il continente*», giacché inaugurerà il cosiddetto "*Corridoio Meridionale del Gas*", emancipato dalle rotte russa e libica. Proprio per questo, la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio lo hanno inserito tra i c.d. *PIC*, i "*Progetti di Interesse Comune*", disciplinati dalle nuove Linee guida TEN-E (*Trans-European Energy Infrastructure*) e da un apposito regolamento europeo, il n. 347 del 2013, successivamente integrato e modificato con gli atti nn. 1391/2013, 2016/89 e 2018/540. I c.d. *PIC* effettivamente rivestono "priorità

nazionale" degli Stati, ma contengono pure ulteriori tre obiettivi, fra loro concorrenti: in primo luogo, quello di «*diversificare le fonti energetiche*», non solo il loro approvvigionamento; poi quello di «*contribuire all'integrazione del mercato e al rafforzamento della concorrenza*»; infine, quello di «*ridurre le emissioni di CO₂*». Quest'ultimo, però, a seguito dell'adesione della Unione europea all'Accordo di Parigi sul clima, del 2015, è divenuto preminente e vincolante rispetto a tutti gli altri. In una parola, i c.d. PIC non descrivono solo infrastrutture, come invece la narrazione normativa italiana lascia intendere, ma impongono una determinata e anch'essa "strategica" *Compliance*: quella climatica (Oberthür 2016). Lo ha confermato di lì a poco il c.d. "Pacchetto Unione dell'Energia" della Commissione europea³.

Dal punto di vista delle forme giuridiche, il "Corridoio Meridionale" è una infrastruttura privata, gestita da diverse società multinazionali, reciprocamente partecipate, che cureranno il trasporto del gas e la manutenzione della rete, previa autorizzazione degli Stati coinvolti. La fonte del gas è nel giacimento di Shah Deniz, in Azerbaijan, ed è di proprietà di un consorzio di imprese per circa l'86% delle estrazioni. Tale proprietà è poi distribuita principalmente tra la società azera SOCAR, l'inglese BP, la russa LUKOIL, la Turkish Petroleum. La condotta si snoda per quasi 4.000 chilometri, attraversando la Georgia, sotto la responsabilità della società SCP, la Turchia, con la gestione di TANAP, e infine la Grecia, l'Albania e l'Italia, appunto con TAP, società registrata in Svizzera e partecipata a sua volta da BP (20%), SOCAR (20%), SNAM (20%), Fluxys (19%), Enagas (16%), Axpo (5%).

Quando venne definito nel 2003, l'ultimo tratto del "Corridoio" avrebbe dovuto attraversare i Balcani, per raggiungere l'Austria, quale punto di snodo fondamentale per l'intera Unione europea. Anche per questo, era stato denominato "Nabucco". Il dettaglio è significativo, perché attesta che le ragioni "strategiche" del "Corridoio" non riguardavano indissolubilmente l'Italia. Del resto, l'obiettivo dell'Unione europea risiedeva nel c.d. "raddoppio della linea adriatica" del gas, indipendentemente dal percorso italiano. È solo nel 2006 che la società TAP, non l'Unione europea, opta per l'approdo italiano, presso la penisola del Salento: un arrivo più vicino all'Albania e soprattutto con un unico interlocutore statale, rispetto alla complessa geografia politica balcanica, dotato, tra l'altro, di una legislazione del mercato energetico più favorevole all'investimento privato. Con questa decisione, il progetto adriatico si sviluppa per una lunghezza di 878 chilometri, 550 dei quali passanti per la Grecia, 215 per l'Albania, 105 sotto l'Adriatico e infine 8 chilometri in Italia, partendo dalla spiaggia di San Basilio, nel Comune di Melendugno in provincia di Lecce, per raggiungere un terminale di ricezione sempre nello stesso Comune e di lì partire con una ulteriore condotta di 56 chilometri, gestita

³ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/energy-union/>.

da SNAM e diretta a Mesagne, in provincia di Brindisi, per allacciarsi alla rete di distribuzione nazionale nel raddoppio esclusivamente italiano della "linea adriatica" di ricongiungimento con l'Austria. L'inizio delle erogazioni è programmato per il 2020.

Il gasdotto, in definitiva, sfocia in Italia ma non perde la sua originaria e prioritaria destinazione europea. Del resto, è da subito indicato come elemento costitutivo della funzione italiana di "Hub europeo dell'energia" in attuazione degli articoli 194 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e molti dei suoi contratti di fornitura, direttamente curati dalla proprietà dei giacimenti e non dai gestori privati delle tratte, risultano opzionati a favore di diversi Stati europei, a partire dalla Germania per causa delle decisioni di quest'ultima di chiudere le sue centrali nucleari.

La geopolitica europea del "*Corridoio Meridionale del Gas*" appare quindi contraddittoria (Siddi 2017). Immaginata per non dipendere esclusivamente dalle dinamiche politiche degli Stati proprietari dei giacimenti di gas, attraverso le loro società partecipate, si trova comunque a doversi affidare, per i contratti di fornitura, alle decisioni di ulteriori nuove società statali, come appunto il consorzio azero, al cui interno, come visto, operano società dei medesimi Paesi da cui ci si vorrebbe emancipare (la società russa LUKOIL, che provvede anche a vendere gas russo al Governo azero⁴). Pur non condizionata dalla instabilità politica mediorientale⁵, non può sottrarsi alle credenziali di Paesi a deriva autoritaria e illiberale, come la Turchia, e soprattutto accettare imbarazzanti compromessi con un sistema di potere, quello azero, costantemente al centro di inchieste transnazionali di corruzione e violazione dei diritti umani, promosse dallo stesso Consiglio d'Europa⁶.

Quasi casuale risulta invece la "strategia nazionale" italiana verso tale "*Corridoio*", dato che la decisione del coinvolgimento dell'Italia non è stata frutto di una deliberazione diretta del Governo⁷, né di una concertazione degli Stati europei beneficiari del gas, bensì l'esito prioritario di una opzione di convenienza privata della società gestrice del tratto adriatico del gasdotto. Per TAP, l'opzione negoziale verso l'Italia diventerà

⁴ Tra l'altro, secondo alcune fonti (<https://www.oxfordenergy.org/gas-programme/>), tale presenza russa in Azerbaijan renderebbe meno certa anche la finalità competitiva del nuovo approvvigionamento meridionale, dato che il controllo sui prezzi del gas permanerebbe condizionato comunque dal contesto russo.

⁵ Secondo fonti giornalistiche, il favore degli Stati Uniti per il gasdotto TAP deriverebbe dalla loro avversione al regime di Assad in Siria, contrario al transito sul proprio territorio del *Qatar-Turkey Pipeline*, altro corridoio utile all'Europa.

⁶ Si veda la sintesi al 2018 in <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Azerbaijan/Consiglio-d-Europa-Azerbaijan-resi-noti-risultati-della-commissione-di-inchiesta-187700>.

⁷ Nonostante una risalente proposta di legge (n. 1159 del 1992), a firma di parlamentari salentini e riguardante lo sbocco di un acquedotto albanese sulle spiagge del Comune di Melendugno.

preferibile prima ancora che per ragioni tecniche, dato che comporterà il complicato passaggio sottomarino adriatico, oggetto di tutele ambientali europee particolarmente stringenti, per valutazioni politiche di interlocuzione con un unico Stato già membro dell'Unione europea.

Tale logica troverà la sua sintesi nell'Accordo trilaterale fra Italia, Albania e Grecia, ratificato con l. n. 153/2013 e privo di qualsiasi rinvio, per l'Italia, ad appositi "*Host Government Agreements*", generalmente richiesti dall'investitore privato in funzione del "rischio-paese" dello Stato di approdo.

Il secondo paradosso: la "de-carbonizzazione"

Nelle dichiarazioni ufficiali di TAP, il gasdotto dovrebbe far fronte al *surplus* della domanda energetica, dovuto alla "de-carbonizzazione" di imprese e servizi (TAP 2018). Risponderebbe, quindi, a una "strategia" economica di riconversione dei consumi energetici. Tuttavia, il progetto TAP, nella prospettiva europea dei citati c.d. *PIC*, dovrebbe servire anche a «*ridurre le emissioni di CO₂*», e tale riduzione ora costituisce l'obbligo prioritario e non negoziabile dell'Unione europea e della stessa Italia: una "strategia" anch'essa. Non a caso, il citato reg. UE n. 347/2013, con i suoi aggiornamenti conseguenti agli impegni europei sul clima, contempla, all'art. 17, un periodico monitoraggio appunto sui c.d. *PIC*, per accertarne la conformità agli «*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*», al di là di qualsiasi deroga (come quelle temporanee indicate di recente dalla direttiva UE 2018/410).

Ma allora quale nesso si sta creando tra "de-carbonizzazione" e riconversione dei consumi energetici, attraverso TAP? Stando ai riscontri della letteratura scientifica, nessuno. Al di là dell'equivoco linguistico⁸, le due "strategie" non sono affatto speculari. Il metano è considerato non solo cancerogeno (in quanto precursore ozono) ma soprattutto un gas serra altrettanto potente quanto l'anidride carbonica (Anderson e Broderick 2017), a causa anche delle sue c.d. "emissioni fuggitive", le perdite generate dal suo trasporto (Armaroli e Balzani 2017). La *US Environmental Protection Agency* le stima intorno al 3,2% della produzione globale, con un "effetto serra" comunque superiore al carbone (Seba 2014).

Da questo punto di vista, quindi, le conseguenze di un'opera come TAP sarebbero contraddittorie a livello globale e nazionale, oltre che in violazione degli obiettivi del reg. UE n. 347/2013 sui c.d. *PIC* e disfunzionali al cospetto degli impegni di Parigi.

⁸ Dato che l'inglese "*decarbonization*" non significa liberarsi dal carbone, bensì dal carbonio.

A livello globale, l'opera non sarebbe economicamente conveniente, per due ragioni.

Non fungendo più da "Bridge Fuel" verso la transizione energetica "pulita", essa produrrebbe costi non compensati da benefici climatici effettivi e quindi da risparmi di ulteriore spesa per interventi di contenimento del surriscaldamento terrestre. Secondo un recente rapporto di *Oil Change International* (2018), i Paesi industrializzati del G20, che attribuiscono al gas un ruolo chiave nella transizione energetica, spenderanno circa 1.600 miliardi di dollari fino al 2030, emettendo una quantità di gas con un impatto di 197 miliardi di tonnellate di anidride carbonica nell'atmosfera entro il 2050, pari al 26% del c.d. "Carbon Budget", ovvero l'anidride carbonica ancora rilasciabile nell'ambiente senza incidere sul surriscaldamento terrestre superiore ai 2 gradi centigradi indicati dall'Accordo di Parigi. È sufficiente, però, che il raggiungimento di tale obiettivo risulti problematico da raggiungere sin dal 2020, perché l'operazione tutta si riveli fallimentare.

Purtroppo, secondo la letteratura scientifica, tale eventualità negativa è tutt'altro che da scartare (Figueres et al. 2017; Steffen e Rockström 2018; IPCC 2018).

In termini di prezzi, inoltre, la competizione attuale, almeno per l'Italia, riguarda soprattutto le diverse fonti di generazione elettrica, alimentate da gas e rinnovabili⁹. Diversi indicatori convergono nell'evidenziare la maggiore competitività dei costi di queste ultime, rispetto a qualsiasi risorsa fossile, sin da questo decennio ancorché a condizioni di investimento crescente (Lazard 2017). Altre enunciano la inevitabilità del cambiamento degli investimenti a favore del clima, per urgenza di sopravvivenza umana (McCullum e Nagay 2014). Di conseguenza, avviare un nuovo gasdotto dal 2020, con proiezione su un futuro prossimo di competizione energetica ed economica completamente diverso dal passato e dal presente e segnato dai vincoli stringenti dell'Accordo di Parigi, appare un azzardo difficile da classificare in termini di razionalità economica e di legalità climatica internazionale.

Già adesso, il tratto italiano del gasdotto è stimato per un costo complessivo di 4,5 miliardi di euro. Gli investitori privati dovranno essere ripagati del loro investimento, pur avendo già usufruito dell'autorizzazione di prestiti agevolati della BEI e della BERS¹⁰.

C'è allora da chiedersi come i costi verranno caricati sull'utente finale, non solo rispetto alle nuove dimensioni concorrenziali del mercato (le ultime ipotesi risalgono

⁹ cfr. <https://www.terna.it/it-it/sistemaelettrico/statisticheeprevisioni/datistatistici.aspx>.

¹⁰ Comunque subordinati alle condizioni dell'*Environmental and Social Data Sheet* (http://www.eib.org/en/infocentre/press/news/topical_briefs/2018-february-01/southern-gas-corridor-trans-adri-atic-pipeline-tap.htm), e comunque condizionati da una dichiarazione di "preoccupazione" del Parlamento europeo, espressa nel maggio 2018 in sede di Relazione annuale sul controllo delle attività finanziarie della BEI, in merito al rispetto dei c.d. *Equator Principles* sugli impatti sociali e ambientali del finanziamento.

al 2013¹¹), ma soprattutto in ragione di alcune particolarità del mercato italiano del gas (Coralì 2000) dove lo Stato consente, in base all'art. 2, c. 2, lett. e) della l. n. 481/1995, i c.d. "oneri di sistema", ossia il ricarico sulle bollette del «*recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale per l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale*», e questo indipendentemente dal calo dei consumi specifici del gas, che pare costante in base agli stessi dati del Ministero dello Sviluppo Economico¹², oltre che addirittura programmato dalla *Strategia Energetica Nazionale (SEN)* del 2017, con una riduzione del 10% al 2030, rispetto il 2015, e l'obiettivo dichiarato del ridimensionamento della dipendenza energetica da importazioni (dal 76,5% nel 2015 al 63,8% nel 2030). In tale scenario, un nuovo gasdotto non si presenta economicamente "strategico" per l'Italia, dato che quelli già esistenti in Italia, stando ai dati di SNAM Rete Gas, permarranno utilizzati per una percentuale di poco meno della metà della loro capacità totale; basterebbero, in una parola, all'autosufficienza nazionale.

Infine, l'approdo salentino del gasdotto TAP è stato progettato senza alcun collegamento con la eventuale riconversione a gas di impianti industriali già esistenti nel medesimo territorio, come l'ILVA di Taranto e la centrale elettrica a carbone di Cerano, per cui la sua utilità economica e sociale non sarebbe misurabile neppure in termini diretti di riconversione di determinati cicli produttivi fortemente inquinanti. Anche ecologicamente la "strategia" non emerge.

Ma allora in che cosa consistono la «*priorità nazionale*» e la «*pubblica utilità*» che l'Italia intende perseguire? In quella dell'autorizzazione di un'opera privata come TAP, probabilmente produttiva di ulteriori costi "climatici", ma enunciata "strategica" per decreti ministeriali (come se le definizioni normative bastassero a rappresentare la realtà)? Oppure in quella della *SEN*, proiettata su un futuro non lontano di dismissione dell'approvvigionamento fossile? Quale delle due "piccole decisioni" è la più prossima agli indirizzi politici di "strategia" dei Governi italiani? E quale delle due è più conforme alle indicazioni costituzionali impresse dall'art. 41 Cost., che riconosce la libera iniziativa economica privata, ma senza «*svolgersi in contrasto con l'utilità sociale*» o «*recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*»? Quale "utilità sociale", "sicurezza", "libertà", "dignità" è qui assunta come fulcro della "strategia"?

Il quadro delle "piccole decisioni" dei provvedimenti italiani su TAP non si sottrae alla "tirannia" dell'assenza di risposte esaustive su questi interrogativi.

¹¹ Cfr. il paper *Joint Opinion of the Energy Regulators on TAP AG's Exemption Application*, in <https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/249-13all.pdf>.

¹² <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bilanciogas.asp>.

I dati della Commissione europea suggerirebbero di accogliere almeno la prospettiva della *SEN*, considerato che anch'essi prefigurano il raggiungimento del 32% di energie rinnovabili e del 32,5% di efficienza energetica europea per il 2030, con un taglio netto delle importazioni di gas e un risparmio di oltre 10 miliardi di euro l'anno. Del resto, il citato reg. UE n. 347/2013 lo presuppone chiaramente.

Analogamente sembrerebbero militare il recente Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla "giustizia climatica" (Parere di iniziativa 2018/C 081/04) e, ancor più esplicitamente, il prospettico *Report* commissionato dall'ONU "Global Sustainable Development Report 2019 drafted by the Group of independent scientists", in tema di calcolabilità dei "costi climatici" e necessità prudenziale di accelerare l'abbandono delle risorse fossili per scongiurare danni incalcolabili sulle temperature terrestri e rischi imprevedibili sulla sicurezza.

In una parola, la "strategia" non potrebbe che essere quella di uscire quanto prima dal fossile, investire sulle rinnovabili, accelerare la transizione ecologica, garantire l'effettività degli impegni di Parigi: una "strategia" non solo di "precauzione" e "prevenzione", ma anche di "calcolo" sui pericoli di un ennesimo fallimento degli impegni internazionali sul clima e di connessa consapevolezza che le sconfitte climatiche, una volta verificatesi, si sottrarrebbero al rimedio della "correzione alla fonte", perché implacabilmente tardivo.

Nonostante questo, però, sembra prevalere, sia a livello europeo che italiano, l'opzione per la "strategicità" dell'opera TAP in termini meramente narrativi e questo non per "precauzione" e "prevenzione", ma per timore che, allo stato attuale degli investimenti sull'energia solare ed eolica, la domanda soprattutto di energia elettrica resti scoperta nel medio termine, con effetti negativi sulla produzione di beni e servizi e quindi sull'economia reale nella competizione globale. L'opzione, in una parola, appare di contenuto economico, non ecosistemico.

È questa, per esempio, la posizione esplicitata dalla società di consulenza *Nomisma* (Ortis 2014) e presupposta nelle proiezioni di uno studio dell'ISPi (Verda 2014) e di alcuni contributi sull'utilità del gas in Italia (Bessi 2018). Risulta interessante l'impianto metodologico di queste tesi, privo di un completo riferimento giuridico ambientale internazionale. In primo luogo, tutte e tre ignorano i vincoli del reg. UE n. 347/2013. In secondo luogo, non fanno i conti con i problemi climatici, resi giuridicamente vincolanti dal 2015 con l'Accordo di Parigi, se non in una proiezione *Marked oriented* di breve periodo da "piccola decisione"¹⁵. Di conseguenza, esse si fondano su una presunzione politica, sganciata dal problema dei "costi climatici" e della loro incidenza intertemporale sulla stessa competizione globale e le sue regole di *hard* e *soft Law*. La presunzione

¹⁵ Si pensi, per esempio, ai *position paper* di Gasnaturally: cfr. <https://gasnaturally.eu/library/>.

politica risiede nell'assioma che gli investimenti sulle energie "pulite" permarranno inferiori al fabbisogno energetico europeo, rendendo economicamente utile il ricorso al gas per impedire importazioni da Paesi meno vincolati dalle norme ambientali. Si tratta di un argomento tautologico, in cui il vantaggio competitivo del gas non è misurato sul nuovo vincolo giuridico internazionale degli impegni climatici di Parigi, ma sulla volontà politica – presunta – di decidere di non investire massicciamente nella direzione della "de-fossilizzazione"; come se le necessità drammatiche del controllo del riscaldamento globale fossero rinviabili e la violazione o elusione dei vincoli giuridici sul clima pacificamente ammissibile. Tra l'altro, anche a prendere per esaustivo e assorbente il solo argomento della convenienza economica, i risultati di beneficio non risulterebbero comunque rassicuranti. Un recente studio, riguardante proprio il "*Corridoio Meridionale del Gas*", sembra dimostrarlo (Pirani 2018); e, se così fosse, l'argomento, oltre che tautologico, sarebbe anche controproducente.

Il terzo paradosso: tra democrazia ambientale e "cattura del regolatore"

L'opera TAP è stata inserita anche nella "Rete nazionale dei gasdotti", ma con tre peculiarità:

- successivamente alla sua autorizzazione ministeriale (con decreto direttoriale del MISE del 20 ottobre 2015, dunque dopo il citato decreto ministeriale del maggio 2015);
- senza procedere alla valutazione ambientale strategica (VAS) richiesta dalla direttiva UE 2001/42/CE, né ad una specifica valutazione di impatto "strategica", comprensiva degli "effetti cumulativi" del nuovo progetto con "strategie" presenti sul territorio, come preteso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (Milone 2018);
- sulla base del solo decreto di compatibilità ambientale n. 223/2014, quindi senza gli ulteriori protocolli di analisi costi-benefici e di informazione e partecipazione deliberativa, previsti dal reg. UE n. 347/2013.

Queste peculiarità sono state giustificate dalla legittimazione dell'intero gasdotto per opera del già citato Trattato internazionale trilaterale fra Italia, Albania e Grecia e della sua legge di ratifica n. 153/2013. Il documento internazionale, infatti, è esplicitamente intitolato "*Accordo sul progetto Trans Adriatic Pipeline*" e fondato sull'esplicito riconoscimento che «*la Trans Adriatic Pipeline AG intende costruire e*

gestire un gasdotto di interconnessione transfrontaliera ... progettato per il trasporto di gas naturale attraverso la Repubblica Greca, fino alla Repubblica Italiana, attraverso la Repubblica di Albania».

La "intenzione" di un soggetto privato multinazionale, partecipato da una società di uno Stato straniero come l'Azerbaijan, diventa "legalizzata" con trattato internazionale, ponendo così i presupposti di un vincolo tridimensionale, fra Stati, singolo Stato e TAP, TAP e tutti e tre gli Stati, foriero, però, di possibili rischi di "cattura del regolatore" ovvero di condizionamento dell'agire pubblico per interesse generale, a causa delle aspettative private di investimento "legalizzate" appunto dal Trattato.

Infatti, proprio per neutralizzare i rischi di "*Regulatory Capture*", la legge di ratifica avrebbe dovuto a sua volta rispettare un altro atto normativo già citato, appunto il reg. UE n. 347/2013 sui c.d. *PIC*, il quale presupponeva l'assolvimento, da parte degli Stati membri europei, di quattro oneri: la Valutazione Ambientale Strategica; l'analisi costi-benefici delle opere strategiche; la doppia "*Compliance*" tanto della Convenzione di Aarhus, sui c.d. tre "pilastri" della democrazia ambientale (accesso alle informazioni, accesso alla giustizia, partecipazione del pubblico alle decisioni strategiche), quanto della Convenzione di Espoo, sulle consultazioni transfrontaliere. Tali oneri, proprio perché contenuti in una fonte europea di efficacia diretta quale il regolamento, avrebbero dovuto prevalere comunque sugli atti interni dello Stato e sulle sue leggi, indipendentemente da qualsiasi adattamento o lacuna normativa interna e al di là di qualsiasi criterio cronologico, e avrebbero dovuto vincolare anche la "*Due Diligence*" della multinazionale TAP, in modo da funzionalizzare le aspettative di investimento all'osservanza di elevati standard europei, procedurali e sostanziali, e neutralizzare alla radice qualsiasi tentazione di "*Regulatory Capture*".

Così invece non è stato. I citati decreti del Ministero dell'ambiente, del 2014, e di autorizzazione del MISE, del 2015, non menzionano neppure il reg. UE n. 347/2013 e riducono gli adempimenti di Aarhus ed Espoo a mere ritualità endoprocedimentali. La giustizia amministrativa, chiamata a giudicare la legittimità di tali atti, ha ritenuto di non doverne sindacare il contenuto, in quanto espressione di scelte politiche di "alta amministrazione" (cfr. *Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392*).

Una simile ulteriore disconnessione tra narrazione delle "strategie" e "piccole decisioni" non conformi ha alimentato ulteriori ancor più aspre tensioni con le popolazioni locali: l'esatto contrario degli obiettivi di legittimazione dal basso, promossi dal reg. UE n. 347/2013. I cittadini hanno incominciato a rivendicare l'applicazione effettiva della Convenzione di Aarhus, resa esecutiva in Italia dalla l. n. 108/2001, per poter argomentare, in modo deliberativo e non meramente consultivo ed endoprocedimentale, il proprio disaccordo sull'opera, anche perché sia lo Stato che la Regione Puglia risultavano sprovvisti di apposite norme sui c.d. "dibattiti pubblici" per le grandi opere. Del

resto, nei riguardi dei territori, si era fatto luogo semplicemente alla raccolta di opinioni sui contenuti tecnici appunto endoprocedimentali del progetto (Carducci 2016), ma nulla di prassi di democrazia deliberativa era stato proposto in tema di strategicità e utilità energetica e sociale del progetto medesimo (profilo di esclusione avallato dalla citata decisione del Consiglio di Stato, sempre in nome della "strategicità" e dell' "alta amministrazione"), né ancor meno di verifica della sua funzionalità rispetto agli impegni climatici nazionali ed europei, come suggerito invece dagli Allegati del reg. UE n. 347/2013 e dalle stesse *Linee Guida* di Aarhus¹⁴, ispirate al criterio della giustizia intertemporale per i diritti delle generazioni future. Eppure, tutte le fasi di *Scooping* precedenti all'entrata in vigore del regolamento UE del 2013, da quella originaria dell'ottobre del 2011 alle due ulteriori revisioni progettuali del febbraio e marzo 2012, fino alla prima presentazione di valutazione di impatto ambientale al Ministero¹⁵, avevano già fatto emergere valutazioni problematiche di discussione, in particolare da parte degli enti locali, con quattro delibere di diniego dei Comuni salentini di Melendugno, Vernole, Castrì e Caprarica sull'ultimo approdo proposto, e con il parere negativo persino del Ministero dei beni culturali, in ordine alla previsione della collocazione del terminale di ricezione nei pressi di un'area archeologica e di un ecomuseo. Tra il marzo 2011 e il febbraio 2012, si costituiscono movimenti, comitati e associazioni cittadine NoTAP come "pubblico" nel significato della Convenzione di Aarhus, mentre si organizzano anche i sindaci salentini, che si dichiareranno ufficialmente contrari all'opera con 94 sottoscrizioni (la quasi totalità ad eccezione dei Comuni di Galatina, Parabita e Otranto), indirizzate al Presidente della Repubblica.

Quando la multinazionale presenta il nuovo progetto, a settembre 2013, il regolamento UE è in vigore da aprile e vincola espressamente anche TAP. Ciononostante, il metodo di decisione non cambia. Tra il 2012 e il 2014, vengono realizzati circa 167 incontri, ma sempre e comunque incentrati sui segmenti endoprocedimentali del progetto e sui loro profili tecnici: come tante "piccole decisioni", ognuna diversa e distinta dall'altra, mai declinate nella loro connessione con le "strategie" energetiche italiane, transfrontaliere ed europee, mai precedute dalla possibilità di discutere alternative non di "correzione" di quei singoli segmenti endoprocedimentali, ma di rappresentazione di opzioni progettuali energetiche diverse, compresa la c.d. "opzione zero" esplicitamente ammessa tanto dalla Convenzione di Aarhus quanto dal reg. UE n. 347/2013. Infatti, di lì a poco, una legge di ratifica, per di più approvata da una maggioranza parlamentare frutto di una legge elettorale, tra l'altro oggetto di una pronuncia della Corte

¹⁴ Cfr. <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/publications/public-participation/2010/guidance-document-on-aarhus-convention-compliance-mechanism.html>.

¹⁵ Cfr. <http://www.va.minambiente.it/File/Documento/55511>.

costituzionale¹⁶, renderà indiscutibile e ineluttabile la scelta del gasdotto, eliminando alla radice proprio la c.d. "opzione zero" e imponendo *ex lege* l'ingresso di TAP sul territorio salentino. Sarà facile, a quel punto, sostenere, come si legge nei documenti di TAP, che dagli innumerevoli incontri non sono emerse "alternative": le "alternative" erano state recise dalla legge di ratifica elusiva delle condizioni del reg. UE n. 347/2013 e della Convenzione di Aarhus.

Questo contesto finale, per quanto formalisticamente appagabile nei suoi rituali endoprocedimentali, certificherà un *deficit* di democrazia ambientale, purtroppo non nuovo nella memoria del territorio salentino (con il ricordo dell'inutile referendum sulla centrale di Cerano, ignorato dalle autorità politiche: Romano 2017), ma soprattutto espressivo dell'arretratezza ambientale italiana, come rilevato dagli indicatori internazionali¹⁷ e confermato *ex post* dal regolamento sul "dibattito pubblico", in vigore solo dal 24 agosto 2018 (d.p.c.m. n. 76/2018) per attuare l'art. 22, c. 2, del Codice dei contratti pubblici¹⁸, dare spazio effettivo alla Convenzione di Aarhus e finalmente non ostacolare la democrazia deliberativa anche in tema di infrastrutture energetiche e clima (Allegretti 2018).

Tuttavia, quel *deficit* di democrazia ambientale appare ulteriormente lesivo dei diritti di cittadinanza attiva, pur coperti da riconoscimento costituzionale con l'art. 118 Cost., alla luce di un altro elemento normativo vincolante e derivante sempre dal Trattato internazionale trilaterale del 2013: la subordinazione formale della sovranità decisionale italiana agli interessi finanziari di TAP. Quel Trattato trilaterale, infatti, incorpora, nel suo Preambolo, la cosiddetta "*Carta dell'Energia*", il cui art. 47, c. 3, contiene una clausola definita "*zombie*", perché impone allo Stato, anche in caso di recesso, di restare vincolato ai costi e benefici della multinazionale per una proiezione di vent'anni, come se il recesso non esistesse (di qui, la formula "*zombie*" di quel comma: «*Le disposizioni del presente Trattato continuano ad applicarsi agli investimenti effettuati nell'area di una parte contraente da investitori di altre parti contraenti o nell'area di altre parti contraenti da investitori di detta parte contraente, per un periodo di 20 anni a decorrere dalla data in cui il recesso dal Trattato prende effetto*»).

La "strategia" italiana si scopre appiattita sugli interessi economici e finanziari della multinazionale privata. È vero che l'Italia ha già effettuato il recesso da quella "Carta" (a decorrere dal 2016 e per di più in concomitanza con l'avvio dei lavori del

¹⁶ Sent. Corte cost. n. 1/2014.

¹⁷ Si v. *l'Environmental Democracy Index* (<https://environmentaldemocracyindex.org/>), che colloca l'Italia in posizioni basse di classifica negli adempimenti di Aarhus, e la Banca dati ONU (<http://environmentalrightsdatabase.org/>), sulle buone prassi di coinvolgimento e rispetto dei diritti umani ambientali, dove l'Italia risulta assente.

¹⁸ Codice dei contratti pubblici, 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal d.lgs. n. 56/2017.

progetto), ma è altrettanto vero che la sua interpretazione è molto controversa, rispetto al Trattato del 2013 che l'ha appunto incorporata prima del recesso. Stando al contenzioso scaturito da quella clausola, qualsiasi multinazionale ha interesse a farla valere davanti a un arbitro internazionale, cavalcando comunque l'efficacia ventennale del vincolo negoziale dello Stato (Ceo-Tni 2018).

Allora, alla "cattura del regolatore", si potrebbe aggiungere di fatto la "cattura" dell'intero Stato verso TAP, resa evidente dalle richiamate disarmanti dichiarazioni dei Ministri del "governo del cambiamento".

Il quarto paradosso: una valutazione di impatto ambientale ad assetto variabile

La mancata considerazione degli effetti diretti del reg. UE n. 347/2013 si è riflessa pure sui contenuti del dm n. 223/2014 di compatibilità ambientale dell'opera TAP e di prescrizione delle ottemperanze di valutazione di impatto ambientale.

Anche questo documento, oltre a essere stato adottato in persistenza di un ulteriore parere negativo del Ministero dei beni culturali (prot. n. 21662/2014), superato solo da delibera del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2014, ai sensi dell'art. 5, c., *lett. c-bis*, della l. n. 400/1988, contiene alcune singolarità.

In primo luogo, le sue prescrizioni di tutela ambientale non risultano definitive e gli enunciati ivi contenuti neppure effettivamente prescrittivi. Il d.m. così dichiara, con riguardo alla condotta sottomarina del c.d. microtunnel del gasdotto: «*qualora dagli studi ... si dovesse rilevare l'impossibilità tecnica-ambientale di realizzazione del micro tunnel, qualunque soluzione alternativa dovrà essere sottoposta preventivamente a Verifica di Assoggettabilità a VIA*» (la valutazione di impatto ambientale). Si tratta di un tipico stratagemma redazionale di enunciato dilatorio, temporalmente indeterminato (quando «*qualora dagli studi?*»), semanticamente in contraddizione con il principio europeo di precauzione (se gli studi non sono risolutivi, si deve rinunciare alla realizzazione), conseguentemente elusivo dell'altro principio europeo, quello di correzione alla fonte (che cosa succederà se la «*impossibilità tecnica-ambientale di realizzazione del micro tunnel*» dovesse emergere dopo la posa del gasdotto?).

In secondo luogo, il d.m. è adottato in mancanza di uno studio sul tratto di gasdotto da realizzare per connetterlo alla rete nazionale: tratto presupposto, ma appunto non disciplinato. Senza quest'ultimo, non ha senso logico l'intero gasdotto TAP, pensato e voluto proprio per il tratto a terra che va dal terminale di ricezione fino all'innesto alla rete nazionale. Eppure, su questa illogicità si è innestata una ulteriore singolarità: una successiva "richiesta di variante" ad opera di TAP, datata solo 3 novembre 2017

(LT-TAPIT-ITG-00435), è così formulata: «*nel corso dello sviluppo del progetto esecutivo è emersa l'esigenza di realizzare una variante in corso d'opera, finalizzata all'adeguamento del Terminale di Ricezione del Gasdotto TAP (PRT) al fine della localizzazione nella stessa area degli impianti SNAM (SRG), necessari per il collegamento del metanodotto di interconnessione con la Rete Nazionale dei Gasdotti*». Se il d.m. nulla dispone di definitivo sulla interconnessione e il progetto TAP è stato approvato a prescindere, ecco allora che proprio la interconnessione, *ratio* stessa dell'approdo italiano del gasdotto e persino della "strategicità" dichiarata, non può che essere narrata come "esigenza emersa" e come "variante". Il paradosso ulteriore, tuttavia, arriva dal Ministero dell'ambiente che, con due Note, una delle quali singolarmente precedente alla "richiesta" TAP (Note DVA n. 0022454/2016 e 0018167/2017), definisce tali "varianti" «*non sostanziali*»: come se avere un gasdotto non interconnesso – dunque inutile – o interconnesso – dunque attivabile – significasse la stessa medesima cosa. Del resto, anche tale assurdo concettuale e temporale trova il suo fondamento formale nel d.m. n. 223/2014, il cui "considerato" di pag. 6 testualmente confessa la persistenza di «*divergenze circa l'esatta classificazione del terminale di ricezione del gasdotto (PRT)*» e dunque ammette l'ambiguità su tale interconnessione, pur prevista ancorché "emersa" solo nel novembre 2017, con ulteriori conseguenze di rinuncia all'inquadramento normativo del fenomeno, nello specifico rispetto alla normativa europea e nazionale sui pericoli di incidenti rilevanti (c.d. "direttive Seveso").

Infine, le prescrizioni di impatto ambientale, scandite sempre dal dm, si sono rivelate, alla prova dei fatti, condizionate da interventi discrezionali non pacificamente coerenti con le loro finalità di tutela. Si pensi, innanzitutto, al riparto di competenze sulla vigilanza per la loro ottemperanza. Nonostante la contemplata possibilità di avvalersi di altri enti, a partire da quelli regionali come ARPA Puglia, e l'altrettanto prevista ammissibilità di eventuali nuovi "studi" di aggiornamento intorno alla possibilità "tecnica-ambientale" di realizzazione del gasdotto, il Ministero dell'Ambiente, in presenza di nuovi "studi" di tali enti, ha preferito avocare a sé le competenze, interpretando paradossalmente le esigenze di approfondimento scientifico non come adempimento di tale eventualità istruttoria, bensì come ostacolo dilatorio del procedimento attivato dal dm n. 223/2014. È così successo che, per alcune prescrizioni (le A.18 parte 1, A.23, A.31, A.32, A.41, A.18 parte 2, A.24, A.28 parte 2, A.44 parte 2, A.45 parte 2, A.40), un decreto della Direzione di valutazione ambientale, datato 18 settembre 2017, abbia messo a tacere i dubbi emersi da tali "studi", neutralizzando il citato enunciato del dm n. 223/2014 e disattendendo pure una norma di legge nel frattempo entrata in vigore e compatibile con quell'enunciato: il d.lgs. n. 104/2017, che, all'articolo 17, contempla la possibilità di ordinare la sospensione dei lavori e di ogni altra attività autorizzata e disporre misure correttive, in caso di «*sussistenza di impatti ambientali*

negativi, imprevisi, ulteriori o diversi» oppure «*di entità significativamente superiore a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA»*; disposizione, tra l'altro, in linea con il diritto ambientale europeo recentemente consolidato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (decisione 26 luglio 2017 della Corte di Giustizia UE (Prima Sezione) nelle *Cause riunite C-196/16 e C-197/16*).

Come se non bastasse, una prescrizione particolarmente complessa, la A.5, ha conosciuto ancor più singolari declinazioni sul fronte dell'impatto del microtunnel del gasdotto su habitat marini protetti, per i quali, tra l'altro, il Governo avrebbe dovuto acquisire, preventivamente all'autorizzazione dell'opera, parere della Commissione europea, ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE. La questione ha riguardato e riguarda ancora la controversa presenza, sui fondali della spiaggia di approdo del gasdotto eletto da TAP, di praterie di *Posidonia* e *Cymodocea nodosa*, specie appunto protette in ragione della loro funzione di argine del fenomeno dell'erosione costiera. Tale presenza è stata prima negata, poi riconosciuta, poi ridimensionata, infine elusa nelle sue verifiche attraverso atti dirigenziali in deroga al dm n. 223/2014, dentro una scansione temporale palesemente priva di veridicità. In data 9 marzo 2018, il Ministero dell'Ambiente, con decreto direttoriale n. 116, decreta «l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto *microtunnel di approdo*», così rappresentando la conformità delle attività sottomarine di TAP agli oneri di salvaguardia di tali habitat. Ma solo in data 15 marzo 2018, quindi successivamente al citato decreto direttoriale n. 116, proprio TAP, con il Report n. 1 IAL00-C5577-100-Y-TVN-0002, smentisce il documento del 9 marzo, scrivendo, a pag. 18, che i risultati del campionamento sottomarino «*sono in fase di elaborazione e verranno forniti alle Autorità competenti una volta terminate le necessarie elaborazioni*». Ciononostante, in data 16 aprile 2018, il medesimo Ministero, con nuovo decreto direttoriale n. 190, dichiara definitiva l'ottemperanza della prescrizione A.5. Ma TAP produce il preannunciato documento di risultato solo in data 19 aprile 2018 (IAL00-C5577-000-Y-TAE-0002); mentre, come se non bastasse, in data 30 aprile 2018, gli enti di vigilanza ISPRA e ARPA Puglia, quelli deputati a produrre nuovi "studi" di verifica della possibilità "tecnica-ambientale" di realizzazione del microtunnel, emettono una nota congiunta che smentisce Ministero e TAP, dichiarando la non sussistenza delle condizioni per la ottemperanza della prescrizione A.5 VIA, sia per carenza di dati che per calcoli difformi.

Anche in questo intreccio di stranezze contenutistiche, procedurali e temporali, il pubblico e le popolazioni interessate all'opera sono stati esclusi da qualsiasi coinvolgimento, disattendendo una volta di più le previsioni del reg. UE n. 347/2013 sull'informazione e partecipazione dei cittadini, e ignorando pure specifici atti del Consiglio d'Europa a favore della partecipazione cittadina ai temi paesaggistici e ambientali (come la Raccomandazione CM/Rec(2017)7) e lo specifico metodo di decisione

programmato dal "*Piano nazionale sulla biodiversità del 2010*", appunto per la salvaguardia partecipata degli ecosistemi, compresi quelli marini.

Verso la conclusione: tra "preoccupazione climatica" e "zone franche"

Il reg. UE n. 347/2013 associa il diritto di informazione e partecipazione dei cittadini, nelle decisioni nazionali sui c.d. *PIC*, a un ulteriore requisito sostanziale: l'analisi costi-benefici dell'opera in termini non solo economici, ma anche sociali, ambientali e, con le citate sopravvenute integrazioni conformi all'Accordo di Parigi del 2015, climatici.

Nulla di tutto questo è stato fatto dal Governo italiano. Lo si desume dall'esito di una serie di iniziative cittadine di "accesso civico generalizzato" (c.d. "FOIA"), promosse, ai sensi dell'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, verso tutti i Ministeri titolari di qualche competenza sull'opera TAP¹⁹. Persino il Ministero dell'Ambiente, firmatario del decreto n. 223/2014, dichiara espressamente di non disporre né di dati né di uffici preposti a effettuare la dovuta analisi costi-benefici. Né ha documentato alcunché il Ministero dello Sviluppo Economico, firmatario del citato dm di autorizzazione unica del 2015.

Il carattere lesivo di un simile vuoto informativo incide direttamente sull'attuazione concreta dell'Accordo di Parigi sul clima.

È noto, infatti, che il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi di limitare l'aumento di temperatura media globale al di sotto dei 2 gradi, implica che il sistema energetico europeo debba raggiungere "zero emissioni nette" entro il 2050. Del resto, è quanto prescrive sempre il reg. UE n. 347/2013. Ma tale obiettivo comporta una comparazione tra benefici di approvvigionamento del gas e costi di effetto serra, in una dimensione spazio-temporale proiettata sino al 2050. Il metodo di comparazione spazio-temporale è definito, nelle sue linee generali, dalle c.d. "Dichiarazioni di Kiev" dell'OSCE, formalizzate nel luglio 2007 e caratterizzate dalla combinazione, come elementi valoriali e contenutistici di formulazione dell'analisi costi-benefici, degli obiettivi di sicurezza energetica con quelli di sicurezza ambientale, nella prioritaria tutela del benessere ambientale e sociale di lungo periodo dei cittadini. In una parola, tali dichiarazioni delineano l'unica possibile "strategia" di azione sui temi dell'energia; assunta non solo come sicurezza di utilizzo, ma soprattutto come sicurezza di sostenibilità ambientale e climatica di lungo periodo nella tutela dei diritti dei cittadini e delle future generazioni.

¹⁹ Cfr. <https://comune-info.net/2018/09/tap-lanalisi-costi-benefici-non-esiste/>.

L'Accordo di Parigi del 2015, nel suo preambolo, ha inquadrato tale combinazione di elementi valoriali e di comparazione come "preoccupazione dell'umanità". Del resto, anche l'Agenda ONU 2030, sui diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, si muove nella stessa direzione.

Nella vicenda TAP, l'Italia, con queste premesse, non si sarebbe dovuta sottrarre a un'analisi sistemica e intertemporale dei costi e benefici della scelta "strategica" del gasdotto sin dal 2013. Ad oggi, stando almeno alle risposte negative e ai silenzi ministeriali, sembra che non l'abbia fatto. O, se lo ha fatto, si è limitata alla sola proiezione, come si è visto discutibile nella letteratura scientifica, dei "vantaggi" esclusivamente economico-competitivi dell'opera.

Eppure, le "Dichiarazioni di Kiev" sono chiare: ci dicono che qualsiasi «*priorità a carattere nazionale*» e di «*pubblica utilità*» non è mai nell'opera in sé, ma nel metodo di analisi, partecipato e proiettato sui diritti dei cittadini.

Se così non fosse, e così sembra non sia stato per TAP, la "tirannia delle piccole decisioni" non conoscerebbe alternative, votando la "strategia" nazionale al fallimento.

In qualche modo, è questo il senso anche dell'art. 4, c. 13, dell'Accordo di Parigi sul clima, nella parte in cui pretende dagli Stati una contabilità climatica fondata su «*l'integrità ambientale, la trasparenza, l'esattezza, l'eshaustività, la comparabilità e la coerenza*», in quanto precetti metodologici internazionali, non semplici "dichiarazioni" di *Soft Law*.

Non a caso, su di essi si basano il *World Energy Outlook*, la pubblicazione principale dell'Agenzia Internazionale per l'Energia, come anche il testo base del *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* e il *Report* sullo sviluppo sostenibile dell'ASVIS (Asvis 2018) e di IPRES (Ipres 2018): tutti parametri, per i quali non è dato sapere se e come abbiano contato nelle "strategie" su TAP. Così come non è dato conoscere perché strumenti internazionali a disposizione dei Governi che hanno deciso su TAP, dal Comitato Onu sulla contabilità integrata ambientale ed economica (UNCEEA) alla *Task Force* di EUROSTAT sulla "strategia europea" di contabilità ambientale, fino ai metodi propriamente italiani di elaborazione tecnico-scientifica, conosciuti sin 1997, con il primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale, e codificati al tavolo tecnico dell'ISPRA tra il 2007-2009, siano stati espunti dalla definizione della «*pubblica utilità*» dell'opera. La narrazione della citata sentenza del Consiglio di Stato è che si tratti di *arcana imperii*: "alta amministrazione". Tuttavia, anche l' "alta amministrazione" deve fare i conti con i parametri costituzionali²⁰, come l'art. 41 Cost, e internazionali, come l'Accordo di Parigi, che su quell'art. 41 Cost. produce inediti significati.

²⁰ Cfr. *Corte cost. n. 103/1993*.

Tra l'altro, il paradosso vuole che di analisi costi-benefici parli ora il "contratto per il governo del cambiamento" della coalizione giallo-verde, attualmente al governo in Italia. Ecco che cosa si legge: «*attenta analisi e valutazione del rapporto tra costi e benefici, [per] le opportune decisioni con riferimento alla realizzazione e al completamento delle opere pubbliche di rilievo nazionale non espressamente menzionate nel presente contratto*» (Capitolo 1, sul "funzionamento del Governo", pag. 7) nel «*maggior coinvolgimento e conoscenza dei temi ambientali... [per] "decarbonizzare" e "defossilizzare" produzione e finanza, ... nei limiti indicati dal principio di sostenibilità ... e per accelerare la transizione alla produzione energetica rinnovabile e spingere sul risparmio e l'efficienza energetica in tutti i settori*» (Capitolo 4, sull'ambiente, pag. 10 ss.).

Ciononostante il Ministero dell'ambiente del nuovo Governo, al pari degli altri Ministeri e nel silenzio permanente del MISE, dichiara esplicitamente di non avere nulla di contabilità climatica nei riguardi di TAP.

Con simili presupposti, oggi assurti a problematiche lacune rispetto agli impegni di Parigi, TAP si colloca in una sorta di "zona franca", al cui interno la narrazione della "strategicità" ha sempre prevalso sul *Nomos* del nuovo e fondamentale contesto climatico europeo e internazionale. Le "zone franche" non identificano necessariamente sacche di diretta, esplicita illegalità. Sono piuttosto situazioni di legalità formale insufficiente a fornire risposte alle sfide ecologiche e climatiche: l'altra faccia, quella giuridica, della "tirannia delle piccole decisioni". Del resto, è a partire dalla Dichiarazione n. 10 di Rio del 1992, che la legalità formale è stata assunta come necessaria ma non sufficiente nell'ambito delle decisioni climatiche.

Su TAP, come purtroppo su altre vicende di governo dell'ambiente, le istituzioni locali e nazionali italiane hanno del tutto escluso di prendere sul serio il c.d. "approccio ecosistemico" alla gestione dei territori. Tale "approccio" risale alla Conferenza di Trondheim del 1999, è stato fatto proprio dall'Unione europea in diversi atti normativi, compreso il reg. UE n. 347/2013, ma soprattutto è stato fatto proprio dallo stesso Governo italiano con la "*Strategia nazionale della Biodiversità*" del 2010. L' "approccio ecosistemico" è un metodo di governo "multilivello" (si v. il punto 14 del documento italiano), che ha lo scopo di garantire il rispetto della dignità civile e politica delle persone che vivono i territori, attraverso la promozione di forme plurali di coinvolgimento civico (si v. i principi 2, 7 e 12 dell' "approccio" nel documento Enea 2009).

Esso si fonda sulla consapevolezza che la democrazia rappresentativa, come dispositivo di governo condizionato dagli interessi e dal consenso di breve periodo, sia insufficiente e addirittura incapace di affrontare costruttivamente decisioni strategiche a forte impatto di conflittualità territoriale. In alcuni Stati extraeuropei, questo "approccio" è stato persino costituzionalizzato per garantirne una effettività preponderante su altri metodi di governo: valga, per tutti, l'esempio della c.d. "de-

modiversità" in Ecuador (Carducci 2018b). In Europa, esso è presupposto da almeno un decennio²¹, ed è stato già tradotto in una serie di strumenti, connessi, tra l'altro, ai vincoli previsti, come sempre, dalla Convenzione di Aarhus. In Italia, l'"approccio" è rimasto sulla carta, affidando alla sola rappresentanza politica, nazionale e locale, invero notoriamente assai poco rappresentativa per meccanismi elettorali manipolativi e astensionismo elettorale, un onere di decisione estremamente complesso, che solo l'informazione trasparente, l'analisi costi-benefici intergenerazionale (c.d. *Global Change Assessment Model-GCAM*: Markandya 2018) e la comunicazione e partecipazione previe (ossia, per l'appunto, l'"approccio ecosistemico") avrebbero potuto alleggerire nelle sue implicazioni.

Da tale angolo di osservazione, il Salento è il primo spazio europeo che vive le conseguenze della rinuncia all'"approccio ecosistemico", a cavallo dell'Accordo di Parigi sul clima. È anche il primo che subisce in prima persona quel processo, definito in letteratura "*Disassembling*" (Sassen 2013), dove lo Stato, attraverso decisioni centralizzate, autolimita la propria sovranità sul territorio, smembrandone la dipendenza fisica dal controllo esclusivo del proprio potere e dalla diretta partecipazione dei cittadini, per favorire la realizzazione di strategie sovranazionali, addirittura private (è il caso del citato Accordo trilaterale con le sue tentazioni di "cattura del regolatore" e la sua clausola "*zombie*"), che di quegli spazi e delle loro risorse hanno bisogno per centrare i propri obiettivi. La UE cerca di farsene carico, suggerendo agli Stati, nei limiti dell'art. 4.2 TUE, la moltiplicazione di strumenti di *favor participationis*.

In ogni caso, sulla "strategia" TAP non risulta che l'obiettivo sia stato centrato. Il risultato è che adesso le "zone franche" alimentano sospetti e paure, di fronte a uno scenario climatico che la scienza, quasi all'unanimità, delinea come disastroso²² e l'Accordo di Parigi pone come premessa di un diverso presente e futuro di decisioni politiche e logiche giuridiche ed economiche.

Ecco allora che la vicenda conflittuale su TAP non offre una banale riedizione aggiornata di logiche *Nimby* né esprime un ennesimo caso di conflittualità tecnoscientifica (Lorenzet 2013). È qualcosa di più: è la prima esperienza italiana di discussione del diritto umano al clima come "preoccupazione dell'umanità", esattamente nel significato edito dal Preambolo dell'Accordo di Parigi e specificamente proiettato sul tema dell'analisi costi-benefici del presente e del futuro, oltre la "tirannia" delle "piccole decisioni".

²¹ A partire dal documento del febbraio del 2008 della Commissione Europea "*Verso un sistema condiviso di informazioni ambientali*" (*SEIS – Shared Environmental Information System*).

²² Si legga il "*Warning*", condiviso da oltre ventimila scienziati, in <http://www.scientistswarning.org/>.

Bibliografia

Allegretti, U.

2018 'Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere', *Rivista AIC*, 3, pp. 1-13.

Anderson, K. and Broderick, J.

2017 *Natural Gas and Climate Change*, Friends of the Earth Europe, Amsterdam.

Armaroli, N. and Balzani V.

2017 *Energia per l'astronave terra. L'era delle rinnovabili*, Bologna, Zanichelli.

Asvis

2018 *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Rapporto 2018, Roma.

Baxi, U.

2016 'Towards a Climate Change Justice Theory?', *Journal of Human Rights & Environment*, 7 (1), pp. 7-31.

Bessi, G.

2018 *Gas naturale. L'energia di domani*, Roma, Innovative Publishing.

Böhler, D.

1991 'Mensch und Natur: Verstehen, Konstruieren, Verantworten: In dubio contra projectum', *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 39 (9), pp. 999-1019.

Cangelosi, G.

2009 *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, Giuffrè.

Carducci, M.

2016 'Le politiche ambientali', in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice and V. Tondi della Mura (eds.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, Giappichelli, pp. 146-151.

2018a 'Le dimensioni di interferenza del 'contratto' di governo e l'art. 67 Cost.', *federalismi.it* 13, pp. 1-12.

2018b 'Demodiversità e futuro ecologico', in Bagni Silvia (ed.), *Come governare l'ecosistema?*, Bologna, UB, pp. 62-91.

Ceo-Tni

2018 *One Treaty to Rule Them All. The Ever-Expanding Energy Charter Treaty and the Power it Gives Corporations to Halt the Energy Transition*, Brussels-Amsterdam, Tni.

Coralì, E.

2000 *Il mercato del gas naturale in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Cover, R.

2008 *Nomos e narrazione*, trad. it., Torino, Giappichelli.

Cramton, P., MacKay, D.J.K., Ockenfels, A. and Stoft, S.

2015 'Global Carbon Pricing. We Will If You Will', <http://carbon-price.com/>.

Enea

2009 *Biodiversità. Risorse per lo sviluppo*, Roma, Enea.

Figueres, C. et al.,

2017 'Three Years to Safeguard our Climate', *Nature*, 546, pp. 593-595.

IPCC

2018 *Special Report: Global Warming of 1,5°c*, <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

Ipres

2018 *Sustainable Development Goals – SDGs Puglia 2018*, Bari.

Ispra

2009 *Il bilancio ambientale negli enti locali. Linee guida*, Manuali e linee guida n. 50, Roma.

Lazard

2017 *Levelized Cost of Energy Analysis*, Brussels.

Lorenzet, A.

2013 *Il lato controverso della tecnoscienza*, Bologna, il Mulino.

Maggio, G.

2017 'Trans Adriatic Pipeline', *H-ermes. Journal of Communication*, 9, pp. 91-104.

Markandya, A. et al.

2018 'Health co-benefits from air pollution and mitigation costs of the Paris Agreement: a Modelling Study', *Lancet Planet Health*, 2, pp. 126–131.

McCollum, D. and Nagay Yu et al.

2014 'Energy Investments under Climate Policy: a Comparison of Global Models', *Climate Change Economics*, 4 (4), pp. 1-55.

Milone, A.

2018 'Valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)', in E. Blasizza (ed.), *Ambiente 2018. Manuale normo-tecnico*, Milano, Wolters Kluwer, pp. 141-156.

Muti, G.

2008 'Categorie giuridiche e categorie geografiche nella governance ambientale', in L. Scarpelli (ed.), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Patron, pp. 3-28.

Oberthür, S.

2016 'Compliance under the Evolving Climate Change Regime', in K.R. Gray, R. Tarasofsky, and C. Carlarne (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press.

Odum, W.E.

1982 'Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions', *BioScience*, 32(1), pp. 728-729.

Oil Change International

2018 *Debunked: The G20 Clean Gas Myth*, Washington DC.

Ortis, A.

2014 'Europe, Italy and TAP Project', in N. Alessandro (ed.), *The Protection of Critical Energy Infrastructure Against Emerging Security Challenges*, NATO Science for Peace and Security Series, Amsterdam-Tbilisi, IOS Press, pp. 106-111.

Paul, W.

2017 'El poder constitucional de los hechos. El efecto Fukushima', *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, 20, pp. 241-255.

Pirani, S.

2018 *Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor Prospects to 2030*, Oxford Institute for Energy Studies, Paper 135.

Romano, M.

2017 'Autonomie locali e sviluppo tra regionalizzazione e riforme', *Itinerari di ricerca storica*, special issue, pp. 9-97.

Sassen, S.

2013 'Land Grabs Today', *Globalizations*, 10 (1), pp. 25-86.

Seba, T.

2014 *Clean Disruption of Energy and Transportation*, Silicon Valley, Clean Planet Ventures.

Siddi, M.

2017 'The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor', *Geopolitics*, pp. 1-21.

Steffen, W., Rockström, J. et al.

2018 'Trajectories of the Earth System in the Anthropocene', *PNAS*, 115 (33), pp. 8252-8259.

Trans Adriatic Pipeline

2018 *Il gasdotto TAP. L'avanzamento del progetto*, aggiornamento agosto 2018.

Verda M.

2014 *Contribution of TAP to the Italian Economy*, Milano, ISPI.

About the Author

Michele Carducci is Full Professor of Comparative Constitutional Law in the University of Salento – Italy, Coordinator of the “*Centro Di Ricerca Euroamericano sulle Politiche Costituzionali*” (CEDEUAM University of Salento Italy – FURB Brazil), member of CLACSO, and promoter of the Italian network “*legalità per il clima*”. Consultant in the UN program “*Harmony with Nature*”, he works as “*Human Rights Defender*” for Earth rights.

MICHELE CARDUCCI

Centro Di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali (CEDEUAM), University of Salento, Piazza Angelo Rizzo, Lecce, Italy, 73100.

e-mail: michele.carducci@unisalento.it