



CT 22769/21

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE II CIVILE

R.G. n. 39415/21 – G.U. Canonaco

MEMORIA DI REPLICA

per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore (CF 80188230587), rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587) presso i cui uffici siti in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliata (per il ricevimento di atti: fax n. 06/96514000, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

-convenuta-

contro

1) A Sud Ecologia e Cooperazione ODV, 2) Comitato Opzione Zero APS, 3) ARCI Biblioteca di Sarajevo APS, 4) Avionica APS, 5) Peppino Impastato Onlus, 6) Emmaus Palermo, 7) La Freccia, 8) L'Orda D'Oro, 9) Medici per l'Ambiente – ISDE Italia ODV, 10) Movimento per la Decrescita Felice APS, 11) Attac Torino, 12) Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali – CDCA Abruzzo, 13) Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali – CDCA, 14) Circolo Arci Barabini di Trasta, 15) Circolo ARCI Nuova Associazione Culture in Movimento, 16) Coordinamento Nazionale No Triv, 17) Fairwatch – Cooperazione e Mondialità, 18) Fuorimercato, Autogestione in Movimento, 19) Associazione La Locomotiva, 20) Nuovo Senso Civico Onlus, 21) Salviamo la Valle del Sabato , 22) Società Meteorologica Italiana Onlus, 23) Terra! Onlus, 24) Unione Giovani Indipendenti, 25) Lucie Sophie Charlotte Greyl nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Margot Bernardo e sul minore Noali Bernardo, 26) Laura Fano, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Luna Morrissey e sul



minore Maya Morrissey, 27) Laura Greco, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Giacomo Carsetti e sul minore Adele Carsetti, 28) Serena Baldari, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alida Baldari Calabria e sul minore Luigi Federico Baldari Calabria, 29) Barbara Bernucci, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Emanuele Amantini e sul minore Gaia Amantini, 30) Luca Cicerchia, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Libero Cicerchia, 31) Ines Palena, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Naima Cinalli, 32) Roberta Sernicola, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alice Di Palma e sul minore Miriam Di Palma, 33) Livia Coraggio, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Alessandra Billi, 34) Carmelo Luca Giovanni Salici, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Nora Salici, 35) Riccardo Troisi, nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sul minore Anahi Troisi, 36) Mario Acquaviva, 37) Massimiliano Amantini, 38) Tiziana Benedetta Bandini, 39) Giulia Barison, 40) Alessandra Basso, 41) Loredana Bellone, 42) Yesid Fernando Bellucci Escandon Martinez, 43) Barbara Bernucci, 44) Giorgia Bocca, 45) Milena Bondanza, 46) Ilaria Boniburini, 47) Peter Bonu, 48) Nadia Borgetti, 49) Cosimo Briganti, 50) Ugo Brunoni, 51) Laura Brusasco, 52) Maria Erika Bucca, 53) Manlio Bugliarelli, 54) Silvia Cama, 55) Valerio Camposeo, 56) Valentina Cancelli, 57) Lorenza Cangini, 58) Paolo Capriati, 59) Elena Caragliano, 60) Damian Castro, 61) Tiziano Cattaneo, 62) Eleonora Cavallari, 63) Raffaele Cesari, 64) Luciano Ciartano, 65) Ausilia Cinato, 66) Valerio Colombaroli, 67) Alessandro Coltrè, 68) Cellerina Rosa Cometto, 69) Giulio Cometto, 70) Martina Comparelli, 71) Livia Coraggio, 72) Marco Cullino, 73) Claudio Culotta, 74) Francesca Dagnino, 75) Anna Daneri, 76) Rosa D'Angella, 77) Francesco De Domenico, 78) Valeria De Michele, 79) Alessandra De Santis, 80) Sonia De Savorgnani, 81) Laura Delloste, 82) Andrea John Dejanaz, 83) Virginia Dessy, 84) Nicola Di Mauro, 85) Aniello Di Palma, 86) Marica Di Pierri, 87) Francesco Di Stasio, 88) Emanuela Di Vita, 89) Giuseppe Andrea Di Vita, 90) Alessandro Dini, 91) Giorgio Davide Elter, 92) Francesca Romana Fabi, 93) Laura Fano, 94) Laura Fantini, 95) Pasqualino Faraco, 96) Matteo Fermeglia, 97) Madi Ferrucci, 98) Guido Fissore, 99) Albino Foglia Parrucin, 100) Vincenzo Forino, 101) Annalisa Frascari, 102) Diego Francesco Fulcheri, 103) Angelo Gagliani, 104) Luigi Gallino, 105) Elena Garberi, 106) Andrea Garibaldi, 107) Ivanka Gasbarrini, 108) Anna Maria Geninatti Prin, 109) Domenico Gennaro, 110) Patrizia Gentilini, 111) Flavia Ghiglino, 112) Francesca Ghio, 113)



Salvatore Graci, 114) Lorena Grattoni, 115) Ester Poldina Graziano, 116) Lucie Sophie Charlotte Greyl, 117) Rosolino Ingrassia, 118) Stefano Kenji Iannillo, 119) Samadhi Lipari, 120) Antonella Franca Lodi, 121) Deborah Lucchetti, 122) Raniero Madonna, 123) Maria Malandrino, 124) Giuseppe Antonio Mancino, 125) Gianmario Marabotto, 126) Davide Marcheselli, 127) Sarah Helen Marder, 128) Chiara Marini, quale membro della RETE ARIA PESA, 129) Silvia Marsili, 130) Michela Mazzoccoli, 131) Elena Mazzoni, 132) Marisa Meyer, 133) Gildo Meyer, 134) Luca Mercalli, 135) Stefano Micheletti, 136) Alice Milanese, 137) Maria Mirizio, 138) Martina Monastero, 139) Gabriele Mordini, 140) Violetta Moscaritolo, 141) Simone Nanni, 142) Paola Natalicchio, 143) Mariapia Oliviero, 144) Francesco Paniè, 145) Claudio Papalia, 146) Maura Peca, 147) Francesco Pellas, 148) Giulia Perez Almodovar, 149) Maria Teresa Perfetti, 150) Alberto Perino, 151) Francesco Perri, 152) Giulia Persico, 153) Arianna Petrosino, 154) Giulia PetruzzIELLO, 155) Gennaro Piccirillo, 156) Bruno Piotti, 157) Maria Grazia Pizzurro, 158) Luigi Politano, 159) Carolina Pozzo, 160) Benedetto Prestifilippo, 161) Emilio Puzzo, 162) Teresa Racanati, 163) Rosaria Maria Radicella, 164) Giovanni Raimondi, 165) Maurizio Reggiardo, 166) Roberta Rendina, 167) Pierluigi Richetto, 168) Bianca Carmen Riva, 169) Alessandra Rollo, 170) Virginia Rondinelli, 171) Bartolomeo Sailer, 172) Naida Samonà, 173) Emanuela Sarzotti, 174) Federica Oriana Savarino, 175) Rosj Savino, 176) Roberta Sernicola, 177) Maria Serra, 178) Rebecca Silvagni, 179) Mauro Solari, 180) Filippo Sotgiu, 181) Antonio Michele Solazzo, 182) Luca Tassinari, 183) Carmelo Teresi, 184) Mariagrazia Tesse, 185) Marco Tomasicchio, 186) Roberto Tomesani, 187) Vincenzo Tosti, 188) Debora Trigolo, 189) Erica Tuscano, 190) Daniele Urbani, 191) Annamaria Vallario, 192) Enrico Maria Vetri, 193) Elisa Vignieri, 194) Roberto Zambon, 195) Samantha Zanarin, 196) Sara Zappulla, 197) Laura Zorzini, rappresentati e difesi dall'avv. Raffaele Cesari, dal prof. avv. Michele Carducci e dall'avv. Luca Saltalamacchia, ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Napoli, alla Via dei Greci n° 36

-attori-

L'Amministrazione convenuta, presa visione della comparsa conclusionale depositata dalle controparti, nel richiamare gli elementi in fatto e le difese articolate nella comparsa di costituzione e risposta, nelle memorie ex art. 183, comma 6, c.p.c. e nella comparsa conclusionale, deduce le seguenti considerazioni con finalità di replica.



1. Sulla improponibilità dell'azione – Difetto di giurisdizione, carenza di legittimazione attiva.

Come noto, le domande proposte dinanzi a dinanzi codesto ill.mo Tribunale riguardano la possibilità di adire la giurisdizione ordinaria, evocando in giudizio lo Stato, al fine di ottenere l'osservanza di "obbligazioni positive" incombenti sullo Stato italiano per il contrasto al cambiamento climatico.

Con il presente atto di citazione, dunque, parte attrice lamenta il mancato rispetto di (asserite) obbligazioni scaturenti da insufficienti politiche dello Stato in tema di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che, si ritiene, contribuiscano al riscaldamento globale.

In primo luogo, occorre evidenziare nuovamente il rischio insito in un uso improprio del mezzo giudiziario, consistente nella violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato, laddove si chiede al Giudice di indossare le vesti anche di legislatore e amministratore e di spingersi sino al punto di disciplinare una materia di rilevanza globale.

Come già dedotto nella comparsa di costituzione e risposta (pagg. 16 - 19) alcune Corti, sia all'interno che al di fuori dell'Unione Europea, talvolta pur sottolineando l'inadeguatezza dell'azione dello Stato, non si sono pronunciate nel merito di analoghe questioni dinanzi a loro sollevate, per l'indebita interferenza che ne sarebbe derivata nel sostituirsi agli Organi politici democraticamente eletti e a ciò competenti.

Alla base di detti orientamenti giace il principio per il quale è il legislatore, e non l'autorità giudiziaria, ad essere investito dell'onere di ponderare gli interessi dell'economia e dello sviluppo, da un lato, e quelli di protezione dell'ambiente e delle future generazioni, dall'altro (cfr. M. Delsignore, *"Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi"*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2022, 2, 265).

Per quanto concerne poi l'evoluzione degli orientamenti delle Corti EDU, si è già riconosciuto come essa, nella sua giurisprudenza "ambientale", è divenuta progressivamente più incline a riconoscere che l'assenza di misure essenziali dello Stato, relativamente ad un rischio prevedibile, possa violare l'art. 8 della Convenzione concernente il rispetto della vita privata e familiare dell'individuo, turbata dalla minaccia trascurata dall'autorità.

In particolare, il carattere di irreversibilità delle violazioni del diritto alla vita, nonché il carattere di essenzialità della tutela di quest'ultimo rispetto al godimento di ogni altro diritto fanno sì che al concetto di "protezione" venga riconosciuta una portata particolarmente ampia, tale da far



gravare sugli Stati non solo obblighi negativi di astensione da atti che possano intenzionalmente cagionare una violazione del diritto alla vita delle persone soggette alla giurisdizione statale, ma anche positivi di intervento con misure di protezione.

Allo stesso modo, le sfere dell'autonomia personale, protette e garantite dall'art. 8 della CEDU, implicano la coesistenza di obblighi negativi e positivi tali per cui, al divieto di ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici che vadano a limitare l'esercizio dei diritti garantiti, si affiancano obblighi positivi "di fare", volti a rendere effettivo l'esercizio delle prerogative di cui alla Convenzione o a proteggerle da eventuali ingerenze di terzi.

Ciononostante, tali garanzie e tutele trovano, comunque, un dovuto bilanciamento nel margine di apprezzamento che deve sempre essere riconosciuto allo Stato.

La cd. dottrina del margine di apprezzamento (su cui, cfr. P. Tanzarella, "*Il margine di apprezzamento*", in M. Cartabia, "*I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*", Bologna, 2007) preserva, infatti, la discrezionalità dello Stato nell'applicare la Convenzione, consentendogli di soppesare gli obblighi pattizi con i propri interessi ed esigenze.

Ai diritti garantiti dalla CEDU, dunque, non viene riconosciuta un'estensione incondizionata, in quanto sono soggetti ai limiti dettati dalle particolari circostanze e condizioni degli Stati contraenti, nonché dalla sfera di sovranità non abdicata da questi ultimi.

Si ritiene, pertanto, che l'attività giurisdizionale debba arrestarsi dinanzi, da una parte, a *petita* che valichino il perimetro dei poteri decisorii, sagomato dal principio di separazione dei poteri e, dall'altra, a domande sprovviste di condizioni dell'azione, con particolare riguardo ai predicati di attualità e concretezza dell'interesse ad agire.

Il sistema CEDU non è una monade isolata, vivendo piuttosto di relazioni osmotiche con l'ordinamento internazionale tutto, con quello euro-unitario e con i singoli ordinamenti degli Stati.

Applicare gli artt. 2 e 8 CEDU, imponendo allo Stato di ridurre di un data misura – nel caso di specie viene richiesta una riduzione del 92% rispetto ai livelli del 1990 – ed entro un ristretto *spatium temporis* – entro il 2030 – le emissioni di gas ad effetto serra, pur a fronte, non tanto di un ordinamento nazionale che fissa parametri flessibili nell'ottica di una progressiva e graduale decarbonizzazione, quanto di norme unionali che conferiscono margini di discrezionalità a fronte di obiettivi di lungo periodo ed a portata transfrontaliera, significa dare prevalenza al sistema sovranazionale della Convenzione su quello eurounitario.



Privare lo Stato della flessibilità che le norme europee e le stesse Carte internazionali gli attribuiscono con la generale previsione, in virtù del “Quadro per il clima e l’energia 2030”, di un target del 40% entro il 2030, per dare un peso preponderante e assorbente ai canoni aperti della CEDU rischia di risolversi in una gerarchizzazione di ordini giuridici di pari livello.

Appare, dunque, discutibile che una Corte nazionale possa veicolare i contenuti della legislazione interna fissando *standards of care* individualizzati – in quanto indirizzati al solo Stato convenuto – e di breve periodo andando così a sovrapporsi agli obiettivi globali ed europei di lungo periodo; così come appare, parimenti, discutibile che ciò non avvenga all’esito dei circuiti dialogici di cui all’art. 267 TFUE e al Protocollo n. 16 alla CEDU, secondo cui “*le più alte giurisdizioni di un’Alta Parte contraente [...] possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli*”, ma nell’ambito di una Corte nazionale.

Dalle considerazioni esposte e da quelle riportate nei precedenti atti difensivi si evince l’inammissibilità dell’odierna azione.

Con riferimento all’asserita inerzia dello Stato nell’adozione di misure di contrasto ai rischi derivanti dall’emergenza climatica, si rileva quanto segue.

2. *Quadro riepilogativo delle iniziative assunte dallo Stato nel contrasto ai mutamenti climatici, nonché con riferimento al rispetto degli impegni internazionali in materia.*

Le politiche su clima ed energia stanno attraversando una fase di profonda revisione a seguito della sottoscrizione dell’Accordo di Parigi, il cui obiettivo è il contenimento dell’aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e cercando di limitare l’aumento a 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali.

L’Accordo prevede che tutte le “Parti” presentino un Contributo Determinato a livello Nazionale (*Nationally Determined Contribution*, NDC), il quale identifichi l’impegno di ciascuno per la riduzione delle emissioni e il raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle temperature, e comunichino, entro il 2020, Strategie di sviluppo a basse emissioni di gas serra con orizzonte temporale al 2050.

Nell’ambito dell’Accordo di Parigi l’Unione Europea ha inviato il suo primo NDC contenente l’impegno a ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 40% rispetto all’anno 1990, entro il 2030.



Nel 2019 la Commissione europea ha quindi proposto di portare l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra nel 2030 almeno al 50% e verso il 55% rispetto alle emissioni del 1990, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità emissiva entro il 2050 come stabilito nella recente *Long Term Strategy* della Commissione europea.

Nel dicembre 2020 con l'aggiornamento del proprio NDC l'Unione Europea ha assunto l'impegno nell'Ambito dell'Accordo di Parigi di ridurre le proprie emissioni nette di gas serra del 55%, rispetto al livello del 1990, entro il 2030 e di raggiungere la neutralità emissiva entro il 2050.

In tale contesto, ed anche al fine di dare seguito alla Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, dal titolo "*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*", a livello europeo, è stato adottato il *Green deal* (patto verde) che costituisce l'insieme di strategie e piani d'azione proposti e adottati dalla Commissione europea per ridurre le emissioni di gas serra in accordo con il proprio NDC.

Si tratta di una nuova strategia di crescita che include un adattamento ai cambiamenti climatici e alle necessità dell'ambiente.

Dal *Green Deal* europeo è emerso chiaramente che, per compiere la transizione verso un'economia climaticamente neutra (a zero emissioni nette) e realizzare gli obiettivi di sostenibilità ambientale dell'Unione, occorrono investimenti concreti in tutti i settori economici.

In questo quadro, la legge europea sul clima del 2021, adottata con il Reg. UE n. 2021/1119, il cosiddetto pacchetto "*Fit for 55*" e il più recente "*RepowerEU*" costituiscono i pilastri fondamentali che guideranno le scelte dei Paesi dell'Unione da qui al 2030 e al 2050.

In particolare, con il Regolamento europeo sul clima n. 2021/1119, è stata definita l'ambizione politica di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, diventando per l'Unione Europea un obbligo giuridico.

Questa è l'unica "obbligazione climatica" di cui è possibile giuridicamente parlare, non quella che gli attori vorrebbero definire con la presente azione giudiziaria.

Attraverso la sua adozione, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra nell'UE di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

L'obiettivo di riduzione delle emissioni è disciplinato da tre ambiti regolamentari.



Il primo è definito dal Regolamento (UE) 2018/842, recentemente aggiornato dal Regolamento (UE) 2023/857 (c.d. Regolamento *Effort Sharing - ESR*), il quale ha stabilito - per l'Italia - un aumento della riduzione delle emissioni dei settori trasporti, residenziale, terziario, industria non ricadente nel settore ETS, rifiuti e agricoltura, entro il 2030, dal 33% (precedentemente previsto) al 43,7% rispetto ai livelli del 2005.

Tale riduzione dovrà avvenire secondo una traiettoria ben precisa che stabilisce dei limiti annuali massimi di emissione per tutto il periodo 2021-2030, da conseguirsi prevalentemente nei settori trasporti e civile.

Il secondo ambito normativo è definito dalla Direttiva ETS e dalla legislazione ad essa correlata.

Il sistema ETS dell'UE funziona secondo il principio "*cap and trade*".

Il tetto massimo è un limite fissato alla quantità totale di gas serra che possono essere emessi dagli impianti e dagli operatori aerei che rientrano nel sistema.

Il limite massimo viene ridotto annualmente in linea con l'obiettivo climatico dell'UE, assicurando che le emissioni diminuiscano nel tempo.

Il limite massimo è espresso in quote di emissione, dove una quota dà il diritto di emettere una tonnellata di CO₂eq (anidride carbonica equivalente).

Per ogni anno, le aziende devono restituire un numero di quote sufficiente a compensare completamente le loro emissioni, altrimenti vengono imposte pesanti multe.

Entro il limite massimo, le aziende acquistano principalmente quote sul mercato del carbonio dell'UE, ma ricevono anche alcune quote gratuitamente.

Le aziende possono anche scambiarsi le quote tra loro, se necessario. Se un impianto o un operatore riduce le proprie emissioni possono conservare le quote in eccesso per utilizzarle in futuro o venderle.

Il tetto massimo decrescente offre alle aziende la certezza della scarsità di quote a lungo termine e garantisce che le quote abbiano un valore di mercato.

Il prezzo delle quote funge da incentivo per le aziende a ridurre le emissioni.

Con il pacchetto *Fit for 55*, il tetto alle emissioni viene inasprito per ridurre le emissioni coperte dal sistema ETS del 62% entro il 2030, rispetto ai livelli del 2005.



È fondamentale sottolineare che, mentre gli obiettivi di riduzione ETS ricadono direttamente sui soggetti che operano all'interno del sistema, gli obiettivi ESR sono di responsabilità degli Stati membri.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni va considerato anche il Regolamento (UE) 2018/841, anch'esso aggiornato nel corso del 2023, che stabilisce norme per la riduzione delle emissioni e gli assorbimenti di carbonio nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF).

Per contribuire a raggiungere la neutralità climatica, il regolamento LULUCF rivisto prevede un obiettivo separato di rimozione netta di carbonio dal suolo di 310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente entro il 2030, obiettivo che, a livello europeo, deve essere attuato attraverso obiettivi nazionali di rimozione netta ambiziosi, equi e vincolanti per il settore LULUCF.

Dal 2021 al 2025 la disciplina non presenta rilevanti modifiche rispetto al Regolamento LULUCF (UE) 2018/841.

La revisione non influisce sulla regola del "*no debit*", in base alla quale ogni Stato membro deve garantire che le emissioni contabilizzate derivanti dall'uso del suolo siano compensate da una quantità almeno equivalente di assorbimenti contabilizzati.

Nella seconda fase, dal 2026 al 2030, viene introdotto l'obiettivo a livello europeo di -310 Mt di CO₂ equivalente di assorbimenti netti entro il 2030; ciò rappresenta un aumento di circa il 15% degli assorbimenti netti dell'UE rispetto ai livelli attuali e inverte la tendenza alla diminuzione degli assorbimenti netti registrata negli ultimi anni.

Per l'Italia l'obiettivo da raggiungere è pari a oltre 35 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

A livello nazionale, con la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti climatici (SNAC, 2015), l'Italia ha definito una prima visione nazionale sul tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici basata su un quadro delle criticità che il cambiamento climatico determina, e ancor più determinerà, sul nostro territorio, individuando altresì un portfolio di possibili opzioni necessarie a ridurre i rischi, proteggere la salute, il benessere e la sicurezza dei cittadini, preservare il patrimonio naturale, migliorare la resilienza dei sistemi socio-economici.

Al fine di dare attuazione alla SNAC, il Ministero dell'ambiente nel 2016 ha avviato l'elaborazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) con



l'obiettivo di offrire uno strumento di indirizzo per la pianificazione e l'attuazione delle azioni di adattamento più efficaci nel territorio italiano e per l'integrazione dell'adattamento nelle procedure e negli strumenti di pianificazione esistenti.

Come risulta dal sito web del Ministero per la Transizione Ecologica, nel 2016 è stata avviata l'elaborazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) e nel corso del 2017 e 2018 si è svolto un processo di condivisione dei contenuti della bozza di PNACC con le Amministrazioni pubbliche statali, le Istituzioni regionali e locali, gli Enti di ricerca e diversi portatori di interesse.

Nello stesso periodo sono state effettuate due consultazioni pubbliche e una revisione scientifica. Dopo l'esame della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome si è ritenuto di avviare un processo partecipativo strutturato per il PNACC, quale quello incluso nella procedura di VAS e, nel mese di giugno 2020, è stata trasmessa all'Autorità competente la richiesta di avvio della verifica di assoggettabilità a VAS del PNACC.

L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA, ente vigilato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, per consentire l'adozione dei sopracitati atti, ha realizzato il primo prototipo della Piattaforma Nazionale sull'Adattamento ai Cambiamenti Climatici, con l'ambizione di dotare il nostro Paese di uno strumento utile alla disseminazione delle informazioni e delle conoscenze oggi disponibili sul tema degli impatti dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ai diversi livelli (nazionale, regionale e locale).

Nel gennaio 2021 l'Italia ha pubblicato la strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, che individua i possibili percorsi per raggiungere, nel nostro Paese, al 2050, una condizione di "neutralità climatica", nella quale le residue emissioni di gas a effetto serra sono compensate dagli assorbimenti di CO₂ e dall'eventuale ricorso a forme di stoccaggio geologico e riutilizzo della CO₂.

Con D.M. n. 259 del 24 giugno 2022 è stata adottata la "*Strategia nazionale per l'economia circolare*", un documento programmatico che definisce il quadro complessivo degli obiettivi da perseguire, generali e specifici, nonché delle azioni e degli strumenti ad essi funzionali, che dovranno essere adottati da qui al 2035.

Detti obiettivi contribuiscono a raggiungere la neutralità climatica.



Nelle more dell'adozione definitiva del Pacchetto legislativo europeo “*Fit for 55*”, il Ministero della Transizione Ecologica ha adottato il Piano per la transizione ecologica (PTE), approvato con delibera CITE 8 marzo 2022 e pubblicato con tutta la documentazione di riferimento sul sito <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>, che fornisce un quadro delle politiche ambientali ed energetiche integrato con gli obiettivi già delineati nel PNRR.

Il documento indica un nuovo obiettivo nazionale di riduzioni emissioni climalteranti al 2030.

Il precedente obiettivo del PNIEC consisteva, in termini assoluti, in una in una riduzione da 520 milioni di tonnellate emesse nel 1990 a 328 milioni al 2030.

Ora, il target 2030 è intorno a quota 256 milioni di tonnellate di CO2 equivalente.

Il 18 gennaio 2022 presso il Ministero della Transizione Ecologica si è insediata la Commissione Tecnica PNRR - PNIEC che svolge le funzioni di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti compresi nel PNRR, di quelli finanziati a valere sul fondo complementare e dei progetti attuativi del PNIEC.

In questo contesto si inserisce anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) strettamente legato al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*.

Il 13 luglio 2021, il PNRR presentato dall'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea.

Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è allegato un documento in cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Dopo la Decisione di esecuzione del Consiglio, la Commissione ha concluso con l'Italia un accordo che, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento (UE) 2021/241, costituisce un impegno giuridico specifico.

Il Regolamento n. 2021/241/UE prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici.

Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del “*Do no significant harm (DNSH)*” "non arrecare danni significativi" all'ambiente.



Il PNRR profila, dunque, un futuro aggiornamento degli obiettivi sia del PNIEC e sia della strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti in sede europea.

In tale contesto tutte le Riforme e gli Investimenti ivi individuati contribuiranno a raggiungere la neutralità climatica.

In linea, poi, con l'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, derivante dalla 21^a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul tema, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, in data 11 dicembre 2018, hanno adottato il Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima al fine di stabilire la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile, la quale garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia.

In attuazione del suddetto Regolamento, il 21 gennaio 2020, l'Italia ha adottato il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per gli anni 2021-2030 (predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), inviato alla Commissione europea e approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza Unificata.

Tale Piano è attualmente in corso di aggiornamento, secondo le tempistiche previste dal Regolamento (UE) 2018/1999.

Rispetto a quanto inizialmente in esso previsto è necessario procedere ad un profondo aggiornamento per tener conto sia della mutata situazione socioeconomica, indotta tra l'altro dalla pandemia da Covid-19 e dal conflitto tra Russia e Ucraina, sia dell'aggiornamento del livello di ambizione degli obiettivi unionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici che, come precedentemente ricordato, si è avuto a seguito dell'aggiornamento del NDC europeo e della conseguente adozione del *Green deal* e cosiddetto pacchetto "*Fit for 55*".

Il Piano è strutturato in cinque linee d'intervento, che si svilupperanno in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.



I principali obiettivi del PNIEC attualmente vigente sono in linea col precedente livello di ambizione e con la normativa UE vigente al momento della sua adozione.

Nel quadro di un'economia a basse emissioni di carbonio, il PNIEC prospetta, inoltre, il *phase out* del carbone dalla generazione elettrica al 2025.

L'attuazione del PNIEC sarà assicurata dai decreti legislativi di recepimento delle Direttive europee in materia di efficienza energetica, di fonti rinnovabili e di mercati dell'elettricità e del gas, che sono state emanate negli ultimi anni.

A luglio 2023, il Ministero dell'Ambiente ha trasmesso alla Commissione europea la bozza di aggiornamento del PNIEC.

Il tragitto indicato in questa prima bozza di aggiornamento del PNIEC non permette ancora di raggiungere tutti i nuovi target nazionali, derivanti dall'adozione del pacchetto *Fit for 55*, su energia e clima.

L'aumentato livello di ambizione richiede, infatti, l'introduzione di politiche e misure di riduzione delle emissioni aggiuntive rispetto a quelle vigenti in alcuni settori particolarmente problematici sia alla luce delle dinamiche recenti di andamento delle emissioni, sia per l'inerzia strutturale di alcuni settori.

La proposta di aggiornamento del Piano, ora al vaglio degli organismi europei, è al momento oggetto di un approfondimento degli aspetti tecnici volti ad aumentarne l'efficacia complessiva al fine di garantire il pieno rispetto degli obblighi derivanti dai Regolamenti europei.

Nel frattempo, sarà cura del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica portare avanti il confronto con il Parlamento e le Regioni, oltre che il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica.

L'approvazione del testo definitivo dovrà concludersi entro giugno 2024.

Infine, in data 18 settembre 2023, il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, pubblicata all'indirizzo <https://www.mase.gov.it/pagina/la-snsvs>, declinazione italiana dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che rappresenta il quadro strategico di azione per portare avanti le tre dimensioni della sostenibilità, ambientale sociale ed economica, mettendo in coerenza tutti i livelli amministrativi e con la spinta propositiva della società civile: essa offre una *road map* per affrontare sfide pressanti come il cambiamento climatico, le disuguaglianze sociali e la promozione di un'economia circolare.



Istituita per garantire un futuro prospero e resiliente per le generazioni attuali e future, la Strategia coordina le iniziative a livello nazionale e locale, promuovendo collaborazioni tra enti governativi, organizzazioni non governative, aziende e cittadini, al fine di sviluppare soluzioni innovative e sostenibili.

L'obiettivo finale è quello di creare una società più equa e inclusiva, dove ogni individuo possa godere di un alto livello di benessere senza compromettere le risorse e le opportunità per le future generazioni.

Per l'elaborazione di molti di questi documenti programmatici ISPRA ha supportato il Ministero dell'Ambiente fornendo dati, informazioni utili alla definizione delle possibili misure da implementare.

Le considerazioni sopra illustrate dimostrano l'impegno profuso dallo Stato nel rispetto dell' "obbligazione climatica" sancita a livello di Unione Europea e nei confronti di un problema correttamente definito nel Preambolo dell' Accordo di Parigi come "*Common concern of human-kind*" che, in quanto tale, richiede un impegno, concertato e globale, di tutti gli Stati.

3. Sulla competenza esclusiva di ISPRA a certificare i dati e le informazioni statistiche ambientali ufficiali.

In relazione ai "dati scientifici" riportati dagli attori a sostegno delle proprie tesi e riassunti alle considerazioni svolte nella comparsa conclusionale delle controparti, in particolare nel paragrafo "*Evidenze Scientifiche e Istruttorie*" (pagg. 53 - 59), occorre precisare che ISPRA è l'unico soggetto pubblico deputato a validare i dati ambientali.

Nello specifico, si osserva come la definizione del nuovo quadro normativo europeo volto al raggiungimento della neutralità climatica sta generando una grande richiesta di accesso ai dati ambientali da parte di soggetti che, sinora, non sono stati interlocutori dell'Istituto, come anche di definizione di nuovi indicatori ambientali che riguardano le imprese e gli impatti dei settori economici.

Prima di entrare nel merito della questione, occorre precisare che ISPRA, in base alla Legge n. 132/2016, è il soggetto pubblico di riferimento titolare dei dati e delle informazioni statistiche ambientali ufficiali.



La capacità di lettura del dato ambientale assume, dunque, un'importanza strategica e in questo l'ISPRA rappresenta un punto di riferimento istituzionale sia per le autorità di vigilanza, che poi dovranno controllare il rispetto di questi criteri, sia per gli operatori economici.

In particolare, l'Istituto, con l'elaborazione dei propri documenti tecnici, rapporti e linee guida, può definire metodologie e dare indicazioni concrete su come trattare l'informazione ambientale che, in assenza di armonizzazione, anche metodologica, si può prestare a molteplici interpretazioni e risultare, quindi, fuorviante o, nel peggiore dei casi, essere manipolabile.

Per valutare le politiche messe in atto a livello nazionale per fronteggiare i cambiamenti climatici ed il rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni previsti dagli accordi internazionali, è fondamentale monitorare l'andamento delle emissioni dei gas-serra.

ISPRA svolge un ruolo determinante in quanto è responsabile della predisposizione e comunicazione dell'inventario nazionale delle emissioni di gas serra, nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e del Meccanismo di Monitoraggio delle emissioni di gas serra dell'Unione Europea.

L'Istituto è responsabile, inoltre, del *reporting* delle emissioni nell'ambito della Convenzione sull'Inquinamento Transfrontaliero a Lungo Raggio (CRLTAP/UNECE) e delle Direttive europee sulla limitazione delle emissioni.

Infine, ISPRA è responsabile della trasmissione di proiezioni delle emissioni di gas serra all'Unione Europea e all'UNFCCC e della valutazione degli impatti emissivi di politiche e misure.

Tutti i dati che l'Istituto genera sono resi pubblici sia attraverso l'apposita sezione del sito web istituzionale (<https://emissioni.sina.isprambiente.it/>) e sia attraverso i siti degli organismi destinatari delle informazioni, quali UNFCCC (<https://unfccc.int/ghg-inventories-annex-i-parties/2023>, <https://unfccc.int/NC8>, <https://unfccc.int/BR5>), Commissione europea e Agenzia Europea per l'Ambiente (<https://reportnet.europa.eu/public/country/IT>).

In particolare, ogni anno ISPRA predispone ed invia all'Unione Europea e all'UNFCCC l'inventario nazionale delle emissioni di gas serra per tutti gli anni a partire dal 1990, ogni due anni elabora e trasmette all'Unione europea le informazioni relative agli scenari di emissioni e all'effetto atteso delle politiche e misure, sempre ogni due anni ISPRA coordina la redazione ed elabora alcuni dei capitoli del *Biennial report* (BR) trasmesso alla UNFCCC ed ogni quattro anni coordina la



redazione ed elabora alcuni dei capitoli della *National Communication* (NC) anch'essa trasmessa alla UNFCCC.

Sia i BR che le NC contengono informazioni sull'andamento storico delle emissioni di GHG, sugli scenari e sull'effetto atteso delle politiche e delle misure di settore.

Tutti questi dati sono sottoposti a specifici processi di revisione da parte di *team* di esperti internazionali che valutano la trasparenza, l'accuratezza e la completezza delle informazioni fornite.

L'ultimo di tali processi di revisione, avente ad oggetto il quinto BR e l'ottava NC, si è svolto nel mese di ottobre 2023 ed ha visto il coinvolgimento di un *team* di esperti UNFCCC trattenutisi presso la sede dell'Istituto per un'intera settimana.

Il *report* di tale revisione dovrebbe essere reso disponibile a breve dal Segretariato della UNFCCC sul sito <https://unfccc.int/review-reports-ncs-brs>.

Oltre a tali flussi di dati, l'Istituto contribuisce alla redazione della Relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (L. n. 39/2011, art. 2, comma 2) allegata annualmente al Documento di economia e finanza.

Tale relazione, che include il contesto normativo internazionale ed europeo e il contributo dell'Italia, la situazione emissiva italiana rispetto agli obiettivi 2020 e la situazione emissiva italiana rispetto agli obiettivi per il periodo 2021-2030, è anch'essa disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla pagina <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>.

La relazione chiarisce che, secondo il quadro normativo dell'Unione Europea, dal momento che i settori della generazione termoelettrica e della grande industria manifatturiera sono compresi nell'ambito di applicazione della Direttiva EU ETS e che, pertanto, gli obiettivi relativi a tali settori sono direttamente applicati agli operatori, in capo agli Stati membri restano gli obiettivi settoriali relativi agli altri settori economici, disciplinati dal Regolamento (UE) 2018/842, cosiddetto Regolamento *Effort Sharing*.

Per il periodo 2013-2020 gli obiettivi effettivi, in termini di massimali emissivi attribuiti a ciascuno Stato membro, sono determinati sulla base delle Decisioni 2013/162/EU e 2013/634/EU e mostrati nella successiva Tabella.



Tali decisioni sono state, da ultimo, riviste per quanto riguarda i *target* dal 2017 al 2020 con Decisione (UE) 2017/1471 del 10 agosto 2017.

Quest'ultimo adeguamento è stato necessario al fine di tenere conto degli effetti del ricorso ai fattori di emissione del 4° rapporto IPCC e del cambiamento delle metodologie UNFCCC adottate dagli Stati membri.

Gli obiettivi annuali vincolanti per l'Italia, derivanti dalle citate Decisioni, sono indicati nella seguente Tabella, che riporta anche il consuntivo delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra per gli anni 2013-2020 comunicato alla Commissione europea il 15 marzo 2022, ai sensi del Regolamento 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

Con tale comunicazione del 2022 si è chiuso il periodo 2013-2020 e la relativa verifica del rispetto dei *target* emissivi.

EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	(MtCO ₂ eq)							
Emissioni totali (escluso LULUCF)	450.4	429.3	441.7	439.2	433.5	429.6	418.3	381.2
Emissioni "Effort Sharing"	283.6	274.4	283.4	282.1	275.9	280.8	275.0	254.0
Obiettivi "Effort Sharing" (1)	308.2	306.2	304.2	302.3	298.3	295.8	293.4	291.0
Distanza dagli obiettivi "Effort Sharing"	-24.6	-31.8	-20.8	-20.2	-22.4	-15.0	-18.4	-37.0

I dati mostrati in tabella sono calcolati con i fattori di emissione del 4° rapporto IPCC secondo la metodologia aggiornata che i Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto sono tenuti ad utilizzare a partire dal 2013. I valori sono stati determinati con Decisioni della Commissione n. 162/2013/CE 634/2013/CE e 1471/2017/CE.

Come evidenziato nella tabella, la piena attuazione degli impegni assunti dall'Italia ha consentito di ottenere riduzioni di emissioni superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione "Effort Sharing".

Sebbene l'anno 2020 sia stato severamente influenzato dagli effetti delle chiusure dovute alla pandemia da Covid-19, già negli anni precedenti si osservavano delle riduzioni significative delle emissioni in tutti i principali settori.

A tali riduzioni hanno contribuito diversi fattori.

Il settore industriale ha registrato un calo emissivo che risente del progressivo efficientamento dei processi produttivi, dell'abbandono dei combustibili più inquinanti e a più alto



livello di emissioni di gas serra, ma anche della crisi strutturale innescata a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008.

Nel settore civile la progressiva riduzione delle emissioni è riconducibile, in analogia con l'industria, all'abbandono dei combustibili più inquinanti ed a più alto livello di emissioni di gas serra, ma anche al progressivo, seppur lento, efficientamento del parco immobiliare.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, invece, le politiche sugli standard emissivi e di consumo dei nuovi veicoli sono state in buona parte compensate dalle dinamiche economiche e dalla crescente domanda di trasporto privato, anche come modifica dei comportamenti a seguito della pandemia.

In ogni caso, pur considerando la mancata riduzione delle emissioni dei settori trasporti e civile, che ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani alle AEA, fino al superamento delle stesse registrato per l'anno 2021 (tale superamento risulta essere di 10,9 MtCO₂eq), le riduzioni richieste dal rispetto delle allocazioni annuali per il periodo 2013 – 2020 sono state non solo raggiunte, bensì ampiamente superate (si calcola un “*overachievement*” totale per il periodo in termini di riduzione delle emissioni di 190 MtCO₂eq).

Come già evidenziato, l'unico soggetto pubblico che detiene il dato ambientale è ISPRA, pertanto, qualsiasi altro dato ambientale italiano non certificato dal suddetto Istituto non può essere considerato attendibile e preso a riferimento per analizzare gli effetti delle politiche di riduzione delle emissioni.

Tutto quanto sopra premesso, ritenuto e considerato, si insiste per l'accoglimento delle precisate conclusioni.

Roma, 4 dicembre 2023.

Luca Ventrella – Fabrizio Fedeli

Avvocati dello Stato

