

**PROF. AVV. MICHELE CARDUCCI**

Ordinario di Diritto costituzionale comparato

Università del Salento - Lecce

**AVV. RAFFAELE CESARI**

**AVV. ELENA PAPADIA**

*Human Rights Defenders*

pec: michele.carducci@pec.it; cesari.raffaele@ordavvle.legamail.it; elena.papadia@ordavvle.legamail.it

1

Lecce, 24 ottobre 2018

*trasmessa via pec in pari data*

alla persona del Presidente del Consiglio dei Ministri  
Prof. Avv. Giuseppe Conte  
*presidente@pec.governo.it*  
*programmadi governo@governo.it*  
*upg@mailbox.governo.it*

alla persona del Vicepresidente del Consiglio  
on. Luigi Di Maio  
*segr.min@pec.mise.gov.it*

alla persona del Ministro dell'Ambiente  
Gen. Sergio Costa  
ROMA  
*segreteria.ministro@pec.minambiente.it*

alla persona del Ministro per il Sud  
Sen. Barbara Lezzi  
*gab.ministrolezzi@governo.it*

all'Avv. Amedeo Speranza  
*ufficiolegislativo.consiglio@pec.minambiente.it*  
*ufficiolegislativo@pec.minambiente.it*

al Dott. Tullio Berlinghi  
*segreteria.technica@minambiente.it*

all'on. Ing. Diego De Lorenzis  
*delorenzis\_d@camera.it*

all'on. Dott. Giovanni Vianello  
*vianello\_g@camera.it*

e P.C.

Al Sindaco del Comune  
di Melendugno (LE)  
Ing. Marco Potì  
*comune.melendugno@legalmail.it*

al Direttore  
OSCE-ODHIR  
*Omer.Fischer@odihhr.pl*  
*PublicAffairs@odihhr.pl*

**APPELLO URGENTE AL RISPETTO DEL DIRITTO UMANO AL CLIMA NEL QUADRO DEL RISPETTO DELLA COSTITUZIONE E DEL DIRITTO EUROPEO E IN FUNZIONE DEGLI IMPEGNI DELL'ACCORDO DI PARIGI SUL CLIMA, AI FINI DELLE DETERMINAZIONI SULLA PROSECUZIONE O MENO DEL PROGETTO DENOMINATO TAP E SUI CONSEGUENTI EFFETTI CLIMALTERANTI.**

**PROF. AVV. MICHELE CARDUCCI**

Ordinario di Diritto costituzionale comparato

Università del Salento - Lecce

**AVV. RAFFAELE CESARI**

**AVV. ELENA PAPADIA**

*Human Rights Defenders*

pec: michele.carducci@pec.it; cesari.raffaele@ordavvle.legamail.it; elena.papadia@ordavvle.legamail.it

2

I sottoscritti Michele Carducci, Elena Papadia, Raffaele Cesari, insieme ad Associazione "Terra Mia", "Movimento No Tap", Associazione "Salento Km0", "Movimento No Tap della Provincia di Brindisi", Associazione "Bianca Guidetti Serra", "Comitato No Tap-Salento", "Movimento Mamme NoTap", "SoS Costa Salento", "Associazione Biblioteca di Sarajevo", "Associazione Comitato S.S. 275", Associazione "Mujmuné-a sud di nessun nord", Associazione "FareAmbiente Laboratorio-Galatina Noha", Associazione di volontariato "Dalla parte dei più Deboli", Associazione "Spazi Popolari", Associazione "Nuova Messapia", Associazione "Officine Cittadine", Associazione "Salento in Campo" e Cittadini, tutti già documentati istanti nei confronti di Codesto Governo e dei Suoi Ministeri,

si rivolgono al Presidente del Consiglio e ai Ministri e Soggetti in indirizzo,

per confermare quanto da ciascuno di noi richiesto nei rispettivi atti di queste settimane, dal primo soccorso istruttorio del 12 settembre 2018 alle istanze del 15 ottobre 2018, entrambi indirizzati al Presidente del Consiglio, alle istanze da ciascuno di noi inviate al Ministero dell'Ambiente nelle date del 16, 21 e 23 ottobre, a integrazione dell'incontro "informale" (al quale Cittadini e realtà associative non sono mai stati invitati), svoltosi presso il Ministero dell'Ambiente con il Sindaco del Comune di Melendugno, il giorno 18 ottobre u.s.,

e

per ribadire la indefettibilità del dovere del Governo e dello Stato italiano di risolvere la questione della prosecuzione o meno dell'opera denominata TAP, nella constatazione dei seguenti elementi di fatto e di diritto e nel rispetto rigoroso e non derogabile del diritto umano al clima e del diritto umano alla completa informazione sulle emissioni climalteranti.

#### **PREMESSA DI FATTO INCONFUTABILE**

**LA DECISIONE SUL GASDOTTO TAP È UN ATTO POLITICO SUGLI EFFETTI CLIMALTERANTI DI LUNGO PERIODO PER L'ITALIA, CHE RICADRANNO SULLE PRESENTI E FUTURE GENERAZIONI, IN CONTROTENDENZA O MENO CON GLI IMPEGNI DELL'ACCORDO DI PARIGI SUL CLIMA DEL 2015 E IN DIFFORMITÀ O MENO CON LE *POLICIES* SUGGERITE DAL RAPPORTO SPECIALE ONU DELL'IPCC DI OTTOBRE 2018**

Illustre Presidente del Consiglio,

tale premessa non identifica una opinione degli scriventi. Delimita lo scenario reale e concreto nel quale correttamente collocare la decisione che il Suo Governo dovrà assumere: una decisione al bivio tra coraggio verso le presenti e future generazioni, nella intertemporalità dei cambiamenti climatici, e disimpegno, in nome di meri accertamenti tecnico-giuridici di contingenza dell'oggi e abdicazione a favore delle sole ragioni economiche della Multinazionale TAP.

Eppure, neppure TAP nega l'impatto climalterante dell'opera che intende realizzare. La sua "narrazione" è stata fondata sull'assunto della utilità del gas per la "transizione energetica", come del resto tutta la letteratura internazionale maggioritaria.

Il Rapporto speciale ONU dell'IPCC, consegnato in ottobre 2018, fornisce ormai evidenze scientifiche relevantissime di schiacciante confutazione di tale possibilità.

**Per un'opera come TAP, è ormai inesorabilmente sopravvenuta una situazione di anacronismo della sua efficacia energetica per il clima e della sua strategicità rispetto ai drammatici scenari del prossimo dodicennio, descritti dall'IPCC dell'ONU.**

**Si tratta di decidere a chi far pagare, in termini esistenziali ed economici, gli effetti di tale cambiamento di scenario:**

- **se ai Cittadini presenti e futuri, essendo le effetti climalteranti esternalità esclusivamente negative e non compensabili;**

- **oppure a nessuno, salvando il presente e il futuro climatico dell'Italia e dato che neppure TAP può negare l'evidenza scientifica del cambiamento di scenario.**

Per tale ragione, tra l'altro, la questione TAP non può essere affatto paragonata alla questione ILVA, dato che TAP è un'opera largamente incompleta, come certificano le rilevazioni di "Ramboll Environ" per conto proprio di TAP, e non ha ancora prodotto effetti climalteranti sul presente e sul futuro.

## **11 ELEMENTI DI FATTO E DI DIRITTO ACQUISITI IN QUESTI MESI (MARZO-OTTOBRE 2018)**

**1.**

I Governi della precedente Legislatura non hanno **mai compiuto una effettiva analisi costi-benefici** dell'opera TAP, in violazione di diversi precetti europei e internazionali, a partire dalle c.d. "Dichiarazioni di Kiev" dell'OSCE, che richiedono di analizzare la sicurezza energetica congiuntamente con la sicurezza ambientale di lungo periodo, a quelli contenuti nel Regolamento UE n. 347/2013 e ss.mm., comunque applicabile a TAP, in ragione dei suoi Allegati.

**2.**

Neppure il Suo Governo ha **mai compiuto tale effettiva analisi costi-benefici**, come dimostrano tutte le risposte dai sottoscritti ricevute tra agosto e settembre 2018, da parte di tutti i Ministeri interpellati con il sistema del c.d. "FOIA" (accesso civico generalizzato).

**3.**

Com'è noto, **l'analisi costi-benefici non può essere ridotta alla semplice contabilità di eventuali "costi" di c.d. "penali"** dovute a TAP o altri soggetti, in caso di ritiro delle autorizzazioni dell'opera, come invece ha preteso di sostenere il Sottosegretario al MISE sen. Andrea Cioffi, in occasione dell'incontro alla Presidenza del Consiglio del 15 ottobre 2018 con il Sindaco di Melendugno.

**4.**

Tra l'altro, è **proprio il Regolamento UE n. 347/2013 a richiedere un'analisi costi-benefici più articolata**, comprensiva persino della considerazione «degli obiettivi energetici e climatici entro il 2020, nonché, più a lungo termine, all'avanzamento verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050» e nella valutazione completa della «resilienza a breve e a lungo termine del sistema del gas» e degli «impatti economici, sociali e ambientali, ivi compresi in particolare i costi esterni come quelli correlati alle emissioni di gas a effetto serra».

**5.**

Il Suo Governo non è in grado di effettuare tale analisi costi-benefici secondo gli standard europei e internazionali accennati, perché ancora privo:

- della necessaria revisione della *Strategia Energetica Nazionale (SEN)*, approvata dal precedente Governo e fondata sull'equivoco di tradurre l'inglese "decarbonization" in "de-carbonizzazione" (in modo da non includere il metano come fonte da dismettere) invece che "de-fossilizzazione" (da carbonio, con evidente inclusione anche del metano),
- dell'adozione del "*Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*,"
- della istituzione della "*Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile*",
- dell'adeguamento al "*Goal 7*" degli obiettivi ONU dello sviluppo sostenibile 2030, come certificato dal *Rapporto ASVIS 2018*,
- della effettiva messa in atto del "*Piano nazionale sulla biodiversità*".

**6.**

I **precedenti Governi non hanno correttamente applicato la Convenzione di Aarhus** sui c.d. "tre pilastri della democrazia ambientale", eludendo direttamente proprio la Convenzione, oltre che il Regolamento UE n. 347/2013 e il suo Allegato. Tale elusione è documentata non solo da fonti stesse ministeriali (per esempio, l'adozione tardiva, da parte del MISE, del "Manuale di partecipazione" previsto appunto dal Reg. UE n. 347/2013), ma persino da dichiarazioni confessionarie scritte, rese dal Ministro Lezzi e dai parlamentari M5S eletti in Salento, con la loro sottoscrizione, nel marzo 2018, dell' "Impegno per la

promozione della democrazia ambientale nel Salento e in Italia, in merito al Gasdotto TAP", reso pubblico dalla stampa e depositato presso il Comune di Melendugno.

7.

**Neppure il Suo Governo ha applicato correttamente la Convenzione di Aarhus**, e gli atti e documenti funzionalmente e contenutisticamente connessi, non avendo mai effettivamente proceduto all'analisi costi-benefici né avendo consentito il confronto effettivo con le popolazioni locali e i loro territori nel Salento, oltre che con i sottoscritti.

8.

Il Suo Governo, con tali omissioni ad oggi registrabili, ha **violato il "Contratto per il governo del cambiamento"**, sottoscritto da Luigi Di Maio e Matteo Salvini, ratificato dagli elettori e incorporato nella mozione parlamentare di fiducia, dato che proprio in esso si parla di *«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) nonché di *«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.). Del resto, TAP solo impropriamente è qualificabile come "opera privata", dato che è partecipata da soggetti che detengono risorse di provenienza pubblica, richiede finanziamenti di provenienza pubblica (come quelli della BEI), incide su beni pubblici primari di gestione e funzione pubblica, nel significato del Reg. UE n. 347/2013.

Pertanto, sulla questione TAP il Governo non ha titolo a derogare al "Contratto" che lo legittima.

Come recita il Reg. UE n. 347/2013, le *«preoccupazioni del pubblico»* non sono mai state messe nella condizione, né all'inizio né ora, di *«essere prese in considerazione, in maniera aperta e trasparente»*. Il rispetto rigoroso dei metodi indicati nel "Contratto" avrebbe potuto rimediare a questa mortificazione cittadina.

9.

Tale atteggiamento ha già prodotto il **grave disconoscimento del diritto umano al clima**, nella declinazione intergenerazionale del diritto alla vita, alla salute e all'ambiente salubre, riconosciuto e tutelato dalle *"tradizioni costituzionali comuni"* agli Stati membri della UE nonché dal *"consenso democratico"* maggioritario fra gli Stati del Consiglio d'Europa.

10.

Ma tale atteggiamento ha già **leso il diritto umano alla effettiva e non comprimibile informazione cittadina sulle emissioni climalteranti**, la cui tutela è inquadrata come *"interesse pubblico prevalente"* dagli artt. 2 e 6 n. 1 del Regolamento UE n. 1367/2006.

11.

Tutti questi elementi di fatto e di diritto dovrebbero essere sufficienti ad assumere valutazioni rilevanti ai sensi dell'art. 328 del Codice penale e dell'art. 313, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006.

**PERTANTO, IN BASE A QUANTO SINTETIZZATO,  
SI INSISTE**

sulla base dei seguenti parametri principali

- artt. 1, 9, 32, 41, 117, primo c., 118, u.c., Cost.,
- fonti internazionali di riconoscimento della difesa dei diritti umani, sintetizzate della *"Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti"*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 53/144, 8 marzo 1999,
- *"Linee guida sulla Protezione dei Difensori dei Diritti Umani dell'OSCE"*,
- giurisprudenza della Corte EDU (dal caso *"Taşkın e altri c. Turchia"* in poi),
- decisione della Corte di Giustizia UE 26 luglio 2017-Cause riunite C-196/16 e C-197/16,

- citati Regolamenti UE n. 1367/2006 e n. 347/2013,
- *opinio iuris* dei c.d. "Oslo Principles",

### **AFFINCHÉ IL GOVERNO SI ASSUMA LA RESPONSABILITÀ POLITICA E GIURIDICA**

1.

di far rispettare alla lettera la citata disposizione del "*Contratto*" di governo sulla necessità dell'analisi costi-benefici e della trasparenza e partecipazione dei Cittadini.

2.

di individuare le responsabilità della mancata effettiva analisi costi-benefici, nei termini richiesti dagli standard internazionali OSCE e dal Reg. UE n. 347/2013.

3.

di valutare il nesso tra le scientificamente attestate dannosità/inutilità dell'opera TAP e i doveri istituzionali sanciti dall'art. 328 del Codice penale e dall'art. 313, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006, dato che tali dannosità/inutilità sono risalenti e sono state più volte dichiaratamente e pubblicamente riconosciute dagli stessi esponenti del Governo (Ministro Di Maio, Ministro Costa, in sede di interviste e dichiarazioni, Ministro Lezzi anche in sede di personale sottoscrizione del citato "*Impegno*" depositato presso il Comune di Melendugno) e considerato che la dannosità/inutilità di un'opera climalterante come TAP è ora suffragata dal citato Rapporto speciale dell'IPCC-ONU,

4.

di verificare se l'istruttoria del Ministero dell'Ambiente, conseguente all'incontro "informale" con il Sindaco del Comune di Melendugno, abbia tenuto effettivamente conto del diritto umano al clima delle presenti e future generazioni, come richiesto dagli istanti (per es. rifacendosi all'autorevole *opinio iuris* dei c.d. "Oslo Principles"),

5.

di garantire l'interesse pubblico primario a informare, come richiesto sia dall'art. 6 n. 1 del Reg. UE n.1367/2006 che dal Reg. UE n. 347/2013, preventivamente, pubblicamente ed esaustivamente, tutti i Cittadini italiani sugli **effetti comunque nocivi delle emissioni climalteranti** di un'opera come TAP e della loro dannosità, nello scenario presente e futuro suffragato dal Rapporto speciale dell'IPCC-ONU,

6.

di coniugare i **principi di precauzione, prevenzione e sostenibilità**, già presenti nella legislazione italiana ed europea, con quello di "**non regressione**", contenuto nell'Accordo di Parigi sul clima, sostitutivo di quello di "correzione alla fonte", in ragione della natura irreversibile dei cambiamenti climatici.

### **SENZA QUESTE 6 CONDIZIONI DI GARANZIA E TRASPARENZA INFORMATIVA, QUALSIASI DECISIONE FINALE DEL GOVERNO CONSUMERÀ LA CERTA LESIONE DEI DIRITTI UMANI AL CLIMA DELLE PRESENTI E FUTURE GENERAZIONI**

Del resto, in tal senso depongono anche direttamente sia la Convenzione di Aarhus che la giurisprudenza costituzionale italiana (per es. Corte Cost n. 58/2018 e n. 120/2018) e l'intera giurisprudenza UE e CEDU e recenti arresti giurisprudenziali nazionali come il c.d. "*caso Urgenda*".

### **IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI GARANTIRE LE 6 CONDIZIONI DI GARANZIA E TRASPARENZA INFORMATIVA, IL GOVERNO DEVE**

1.

sospendere qualsiasi determinazione,

2.

provvedere con urgenza a

- rivedere la *Strategia Energetica Nazionale (SEN)* approvata dal precedente Governo e fondata sull'equivoco di tradurre l'inglese "*decarbonization*" in "de-carbonizzazione" (in modo da non

includere il metano) invece che "de-fossilizzazione" (da carbonio, con evidente inclusione anche del metano),

- adottare il "*Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*",
- istituire la prevista "*Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile*",
- procedere alla concretizzazione del "*Goal 7*" degli obiettivi ONU dello sviluppo sostenibile 2030, come certificato dal *Rapporto ASVIS 2018*,

**3.**

**scongiurare decisioni elusive del tema degli effetti climalteranti**, perché proibito dal citato Reg. UE n. 347/2013 e dalla citata decisione della Corte UE Cause riunite C-196/16 e C-197/16,

**4.**

**valutare la prudenza di attendere** l'esito dell'incidente probatorio in tema di applicabilità o meno all'opera TAP della c.d. "normativa Seveso", prorogato a fine novembre 2018 dal GIP del Tribunale di Lecce, anche ai fini dell'assolvimento dei doveri istituzionali, di cui agli artt. 311 e 313 del D.lgs. n. 152/2006.

**5.**

**valutare la prudenza di attendere** gli esiti negoziali di COP24 in Polonia, in cui anche l'Italia discuterà dei propri obblighi rispetto al citato Rapporto speciale dell'*IPCC-ONU*.

### **IN ASSENZA DI TUTTO QUESTO**

il disimpegno del Governo e la conseguente omissione dolosa dello Stato italiano si tradurrebbero

- non solo in un illecito costituzionale, nella forma della lesione dei diritti umani al clima delle presenti e future generazioni,
- non solo in un illecito europeo, per violazione dei Trattati, della Convenzione EDU, dei Reg. UE nn. 1367/2016 e 347/2013,
- non solo in un illecito internazionale, per violazione della Convenzione di Aarhus e delle regole OSCE, OCSE, CoE ecc.,
- ma soprattutto in una forma esplicita di "cattura del regolatore" da parte di TAP, in quanto l'interesse pubblico alla salvaguardia dei diritti umani al clima e alla informazione dei Cittadini sulle emissioni climalteranti verrebbe sacrificato agli interessi privati di TAP e persino a quelli contrattuali delle c.d. "clausole penali", pur nella consapevolezza, fornita dal citato Rapporto speciale ONU dell'*IPCC*, della dannosità/inutilità di nuove opere fossili climalteranti e dei propri doveri di vigilanza e prevenzione.

### **IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E IL GOVERNO**

#### **NON POSSONO SOSTENERE**

#### **DI NON SAPERE NÉ DI NON POTERE**

in quanto

- il Rapporto IPCC-ONU è chiaro nei contenuti e nelle proiezioni,
- di fronte all'interesse superiore della salvaguardia climatica delle presenti e delle future generazioni, qualsiasi interesse privato o aspettativa privata è recessivo, soprattutto se proveniente da soggetti produttivi di effetti climalteranti,
- di fronte all'interesse superiore della salvaguardia climatica delle presenti e delle future generazioni, l'Accordo trilaterale Italia-Albania-Grecia del 2013, a base della legittimazione dell'opera TAP, acquisisce illegittimità sopravvenuta per cambio straordinario di circostanze di fatto (per di più acclarate dall'ONU), come ammesso dalla Convenzione di Vienna sui Trattati.

### **PER TUTTO QUESTO,**

**IL GOVERNO HA IL DOVERE DI RENDERE PUBBLICHE E ACCESSIBILI  
TUTTE LE RISULTANZE ISTRUTTORIE E VALUTATIVE, IN FATTO E IN DIRITTO,  
A BASE DELLE PROPRIE DETERMINAZIONI  
E DI DARE RISCONTRO A TUTTI I PUNTI INDICATI NELLA PRESENTE ISTANZA**

**PROF. AVV. MICHELE CARDUCCI**

Ordinario di Diritto costituzionale comparato

Università del Salento - Lecce

**AVV. RAFFAELE CESARI**

**AVV. ELENA PAPADIA**

*Human Rights Defenders*

pec: michele.carducci@pec.it; cesari.raffaele@ordavvle.legamail.it; elena.papadia@ordavvle.legamail.it

7

**SI AUSPICA ALTRESÌ CHE IL SINDACO DEL COMUNE DI MELENDUGNO,  
UNICA ISTITUZIONE INVITATA DAL GOVERNO A INTERLOQUIRE,  
VOGLIA FAR PROPRIE LE RAPPRESENTAZIONI CITTADINE DI TUTELA  
DEL DIRITTO UMANO AL CLIMA DELLE PRESENTI E FUTURE GENERAZIONI  
E DEL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE SULLE EMISSIONI CLIMALTERANTI,  
RISPETTO AL RAPPORTO SPECIALE ONU DELL'IPCC.**

Si chiede pertanto l'invio delle risposte e documenti di informazione ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata:

*michele.carducci@pec.it,*

*cesari.raffaele@ordavvle.legamail.it*

*elena.papadia@ordavvle.legamail.it*

Si ringrazia per l'attenzione a nome proprio e di Movimenti, Comitati, Associazioni e Cittadini

*Michele Carducci Elena Papadia Raffaele Cesari*



Ai sensi e per gli effetti del Regolamento (UE) 2016/679 in materia di protezione dei dati personali, i sottoscritti dichiarano di esprimere il proprio personale singolo consenso al trattamento dei dati personali.



24 ottobre 2018