

LUISS 

**Studi del Dipartimento di Giurisprudenza
Luiss Guido Carli**

Sezione
Collettanee

Il governo dello sviluppo sostenibile

a cura di

Bernardo Giorgio Mattarella



Giappichelli

LUISS 

**Studi del Dipartimento di Giurisprudenza
Luiss Guido Carli**

Sezione
Collettanee

1

Comitato di Direzione

Antonio Punzi – *Direttore*

Maurizio Bellacosa, Raffaele Bifulco, Barbara De Donno, Filippo Dinacci, Raffaele Fabozzi, Daniele Gallo, Christophe Geiger, Antonio Gullo, Christian Iaione, Silvio Martuccelli, Bernardo Giorgio Mattarella, Giuseppe Melis, Giorgio Meo, Enzo Moavero Milanesi, Gian Domenico Mosco, Antonio Nuzzo, Gustavo Olivieri, Mauro Orlandi, Giovanni Piccirilli, Aristide Police, Pietro Pustorino, Sofia Ranchordas, Livia Salvini, Aldo Sandulli, Robert Schuetze, Jorge E. Viñuales, Attilio Zimatore.

Comitato Scientifico

Paola Severino – *Presidente*

Giuliano Amato, Lorena Bachmaier Winter, Sabino Cassese, Gráinne de Búrca, Alon Harel, Natalino Irti, Roberto Pessi, Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, Franco Gaetano Scoca, John A.E. Vervaele, Armin von Bogdandy, Joseph H.H. Weiler, Chiara Zilioli.



Il governo dello sviluppo sostenibile

a cura di

Bernardo Giorgio Mattarella



Giappichelli

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0020-4

ISBN/EAN 979-12-211-5014-8 (ebook - pdf)



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	1
di Bernardo Giorgio Mattarella	

I.

PROFILI INTERNAZIONALI, EUROPEI E COMPARATI

L'EMERSIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE AL LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

di Luciano Monti

1. Lo sviluppo sostenibile con Agenda 2030 e le iniziative faro dell'UE	15
2. La reportistica internazionale, europea e nazionale sullo sviluppo sostenibile	19
3. La resilienza trasformativa e i quadri operativi di monitoraggio per la transizione ecologica e quella digitale	28
4. La <i>governance</i> multilivello nella programmazione concorrente per la politica di coesione	34
5. Gestione concorrente, programmazione e ciclo del progetto	39

DALLO SVILUPPO SOSTENIBILE AL *GREEN NEW DEAL* NELLA *GOVERNANCE* SOVRANAZIONALE E MULTILIVELLO

di Dario Bevilacqua

1. Introduzione	43
2. Sviluppo e ambiente e sviluppo tramite l'ambiente	47
3. Il potere vincolante di principi troppo generici	52
4. Una <i>governance</i> globale o multilivello?	56

pag.

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5. Dallo sviluppo sostenibile al <i>Green New Deal</i> : un nuovo paradigma regolatorio? | 60 |
| 6. Conclusioni | 63 |

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL DIRITTO EUROPEO

di Nicola Giovanni Cezzi

- | | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le radici internazionali dello sviluppo sostenibile | 65 |
| 2. L'Unione europea e Agenda 2030 | 66 |
| 2.1. L'Unione europea tra sviluppo sostenibile e crisi pandemica | 69 |
| 3. Le prime misure | 70 |
| 3.1. Sostenibilità e <i>Green Deal</i> europeo | 70 |
| 3.2. Sostenibilità e quadro macro-economico europeo | 73 |
| 3.3. Sostenibilità e diritti sociali in Europa | 75 |
| 4. Lo stato di attuazione degli Sdgs nell'UE | 76 |
| 5. La via europea alla sostenibilità. Sviluppi della ricerca | 78 |

LE RISORSE FINANZIARIE PER LA TUTELA DEL CLIMA

di Luna Aristei

- | | |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. Lotta al cambiamento climatico e Sdg 13 | 81 |
| 2. Utilizzo delle risorse finanziarie per perseguire l'Sdg 13 | 89 |

II

PROFILI COSTITUZIONALI

LA (MANCATA) COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

di Luca Castelli

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La genesi ambientalista del principio dello sviluppo sostenibile | 101 |
| 2. La più articolata configurazione del principio nel diritto dell'Unione europea | 103 |
| 3. La costituzionalizzazione del principio di sostenibilità nell'ordinamento italiano | 105 |

pag.

4. La (non soddisfacente) revisione degli artt. 9 e 41 Cost.	107
5. Considerazioni conclusive	119

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL RIPARTO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

di Anna Paiano

1. Dalla tutela dell'ambiente al principio dello sviluppo sostenibile: le tre dimensioni della sostenibilità	123
2. Lo sviluppo sostenibile nel riparto delle competenze legislative: brevi considerazioni sul metodo	126
2.1. La tutela dell'ambiente nel riparto di competenze	127
2.2. La dimensione sociale dello sviluppo: un'ipotesi ricostruttiva	131
2.3. La dimensione economica dello sviluppo e il principio di "solidarietà intergenerazionale"	136
3. Conclusioni: lo sviluppo sostenibile come principio e non come materia	139

GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE E IL RUOLO DELLE REGIONI

di Francesca Pedace

1. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli accordi internazionali e delle politiche europee rispetto ai <i>goals</i> dell'Agenda 2030 e del Pnrr	143
1.1. La disciplina dei rapporti fra le Regioni italiane e l'Unione europea. Cenni sul sistema di delegazione delle funzioni legislative e amministrative	149
1.2. Il nuovo approccio agli obiettivi. Coordinamento istituzionale e <i>governance</i> multilivello per uno sviluppo sostenibile del Paese	152
1.3. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali. Funzionamento e criticità del sistema di delegazione	153
2. Introduzione alle strategie e agli strumenti d'attuazione: legislazioni regionali a confronto. Il concetto di "Cabina di regia" e il rinnovo della disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica	156
2.1. Confronto fra normative e strategie regionali in tema di sviluppo sostenibile	159
2.2. Il problema del sud italiano: compensare l'arretratezza con nuovi modelli di <i>fast development</i>	163
3. Individuazione dei punti critici della strategia nazionale e criticità comuni delle strategie regionali	167
4. Conclusioni	173

III

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE STATALI

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA LE AMMINISTRAZIONI
STATALI ALLA LUCE DEI DECRETI-LEGGE N. 22 E N. 77 DEL 2021

di Gianluca Scaramuzzino

1. Introduzione	179
2. Il decreto-legge n. 22/2021 nei lavori parlamentari della XVIII legislatura	181
3. Le “nuove” competenze del Mite: la transizione ecologica al servizio dello sviluppo sostenibile	182
4. Le disposizioni del decreto-legge n. 22 del 2021 sugli altri Ministeri: il <i>focus</i> sul turismo sostenibile	187
5. I Regolamenti di organizzazione successivi al decreto-legge n. 22/2021	189
6. Le disposizioni del decreto-legge n. 22/2021 sui Comitati interministeriali in chiave di sviluppo sostenibile	192
7. Il riparto delle competenze tra le amministrazioni statali nell’attuazione del Pnrr	195

LE COMPETENZE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE
E NELL’ATTUAZIONE DEL PNRR

di Simone Castrovinci Zenna

1. L’Agenda 2030 e il Programma Nazionale di Riforma (Pnr)	201
2. La Presidenza del Consiglio e il ruolo di <i>governance</i> nella strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	202
3. Le iniziative di informazione	204
4. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell’ambito del Pnrr: l’istituzione della Cabina di regia e i compiti di indirizzo e monitoraggio	205
5. La segreteria tecnica	207
6. I poteri sostitutivi e il superamento del dissenso	208
7. L’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione	209

IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE (CIPESS)

di Pietro Infante

1. L’istituzione del CipeSS	211
-----------------------------	-----

Indice	XI
	<i>pag.</i>
2. La trasformazione del Cipe in Cipess	213
3. Ambito di intervento e nuove funzioni del Cipess	215

L'ISTITUZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

di Ennio La Placa

1. Le politiche nazionali di transizione ecologica e la necessità di un nuovo comitato interministeriale	221
2. Organizzazione e funzioni del Comitato interministeriale per la transizione ecologica	226
3. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica nel vigente quadro istituzionale	228
4. Il coordinamento delle politiche di transizione ecologica attraverso il Piano per la transizione ecologica	231
5. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica e la possibile attenuazione del conflitto tra interessi ambientali ed interessi produttivi	233

IV

L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

GLI INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

di Marianna Mazzarella

1. Il quadro europeo e internazionale	239
2. Il quadro nazionale	244
3. Il ruolo del Cipess e alcune proposte	247

USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI E SVILUPPO SOSTENIBILE

di Gianfrancesco Fidone

1. L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile	251
----------------------------------------------------------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Il punto di vista <i>macro</i> : i contratti pubblici come strumento strategico basato sul mercato	254
3. Il punto di vista <i>micro</i> : procedure concorrenziali e deroga al principio di economicità	258
4. Complessità del contratto e svantaggio informativo della stazione appaltante	261
5. Il <i>green public procurement</i>	264
6. Prospettive evolutive: l'uso strategico dei contratti pubblici alla luce delle nuove sfide del Pnrr	272

LA CONCESSIONE COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE

di Marco Macchia

1. L'ideologia di mercato e lo sviluppo sostenibile: la battaglia delle idee	277
2. Fenomenologia della concessione e sostenibilità: un nuovo paradigma	281
3. La concessione come veicolo per l'affermazione dei valori della sostenibilità	284
4. Protezione del sistema socioeconomico o trasformazione verso la sostenibilità?	289

IL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

di Maria Giordano

1. Sviluppo sostenibile: nozione e analisi giuridica in ambito interno ed europeo	293
2. Il giudice amministrativo e lo sviluppo sostenibile	298
2.1. Sviluppo sostenibile nelle procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione d'impatto ambientale (Via) e per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc)	301
2.2. Sviluppo sostenibile e governo e gestione del territorio	306
2.3. Sviluppo sostenibile e fonti di energia rinnovabile	309
3. Conclusioni	311

V

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

LO “SVILUPPO SOSTENIBILE” E LA SFIDA PER LE POLITICHE PUBBLICHE: IL PNRR

di Agostino Sola

1. Introduzione: la sostenibilità nelle politiche pubbliche	315
2. La <i>sfida per le politiche pubbliche</i> e le difficoltà di valutazione <i>ex post</i>	317
3. Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile	319
3.1. <i>segue</i> : il <i>Goal 7</i> “Energia pulita e accessibile”	323
3.2. <i>segue</i> : il <i>Goal 11</i> “Città e comunità sostenibili”	324
3.3. <i>segue</i> : il <i>Goal 12</i> “Consumo e produzione responsabili”	326
3.4. <i>segue</i> : il <i>Goal 13</i> “Lotta contro il cambiamento climatico”	326
3.5. <i>segue</i> : il <i>Goal 14</i> “Vita sott’acqua” e il <i>Goal 15</i> “Vita sulla terra”	327
4. Conclusioni	328

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 1 NEL PNRR

di Martina Cardone e Daniel Foà

1. La sostenibilità per il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l’Agenda 2030	331
2. Interconnessione tra digitalizzazione e sostenibilità	333
3. L’interoperabilità delle banche dati quale strumento digitale per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità	335
3.1. Migrazione al <i>cloud</i> nazionale	340
3.2. Le c.d. <i>smart grids</i>	341
3.3. La nuova stagione del <i>green public procurement</i>	343
4. Profili problematici della digitalizzazione: investimenti nella <i>cybersecurity</i> come necessario corollario dello sviluppo digitale	345
5. Conclusioni: possono gli strumenti tecnologici rappresentare un utile ausilio per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dal Pnrr?	347

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 2 DEL PNRR

di Giuseppe Urbano

1. Sviluppo sostenibile e transizione ecologica	351
-------------------------------------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. La questione ecologica in Italia	354
3. La transizione ecologica nel Pnrr: profili generali	358
4. Le componenti specifiche della Missione 2	363
5. La transizione ecologica nelle altre missioni del Pnrr	367
6. Conclusioni	369

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 3 DEL PNRR

di Daniela Bolognino

1. Introduzione: i termini di indagine del contributo sulla Missione 3 del Pnrr	373
2. La dimensione “quantitativa” e “qualitativa” degli investimenti infrastrutturali e per la mobilità in Italia <i>ante</i> Pnrr	375
3. Uno sguardo d’insieme agli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture nelle Missioni del Pnrr	381
4. La Missione 3: “Infrastrutture ferroviarie e sviluppo sostenibile”	383
5. La Missione 3: Intermodalità e logistica integrata – <i>focus</i> sul “Sistema mare”	387
6. Agenda 2030: il filo rosso Europa-ONU verso lo sviluppo sostenibile (sul piano infrastrutturale e di mobilità) e l’esperienza italiana dei Bes	389

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 4 DEL PNRR

di Giuliana Marra

1. La Missione 4 del Pnrr “ <i>Istruzione e ricerca</i> ”. Tematiche e criticità	393
2. Le componenti qualitative e quantitative della Missione 4 del Pnrr	399
2.1. Missione 4, componente 1: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dagli asili nido alle Università	400
2.2. Missione 4, componente 2: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dalla ricerca all’impresa	402
3. Un approccio integrato: Istruzione e ricerca e le altre missioni del Piano	405
4. Le dimensioni sovranazionali dello sviluppo sostenibile, l’Agenda 2030 e la missione istruzione e ricerca	407
5. Conclusioni	409

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 5 DEL PNRR

di Giorgia Gloria

1. Il concetto di inclusione sociale come elemento di sviluppo sostenibile	413
----------------------------------------------------------------------------	-----

Indice	XV
	<i>pag.</i>
2. “Inclusione e coesione”: la Missione 5 del Pnrr	415
3. La strategia italiana rispetto agli obiettivi dell’Agenda 2030	420
4. Conclusioni	424

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 6 DEL PNRR

di Alice Ferraina

1. Gli insegnamenti della crisi da Covid-19	427
2. Gli interventi strettamente economici e gli investimenti	430
3. Gli interventi di prossimità territoriali e di telemedicina	435
4. Gli interventi a livello normativo e regolamentare	438
5. Valutazione complessiva della Missione 6 (realizzabilità, costi futuri e inclusione sociale)	441

L’EDILIZIA SCOLASTICA NEL PNRR: NUOVE RISORSE PER SCUOLE SOSTENIBILI E ADEGUATE AGLI APPRENDIMENTI

di Maria Cristina Cirillo

1. Premessa	447
2. L’edilizia scolastica nel Pnrr	451
3. I progetti in essere	457
3.1. Messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell’infanzia	457
3.2. Interventi di manutenzione straordinaria, efficientamento energetico delle scuole di province e città metropolitane e di messa in sicurezza delle scuole (M4C1-26, Investimento 3.3 “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica”, T2 2026)	458
4. I nuovi interventi	462
4.1. Asili nido e scuole dell’infanzia (M4C1-9, Investimento 1.1, T2 2023 – M4C1-18, Investimento 1.1, T4 2025)	463
4.2. Palestre, mense, messa in sicurezza, riqualificazione e costruzione di nuove scuole (M4C1-8, Investimento 1.3, T1 2024 – M4C1-21, Investimento 1.3, T2 2026 – M4C1-26, Investimento 3.3, T2 2026 – M2C3-5, Investimento 1.1, T3 2023/M2C3-6, T1 2026)	465
5. Edilizia scolastica sostenibile	468
6. <i>Governance</i> del Pnrr e misure di semplificazione con riferimento all’edilizia scolastica	473
7. Sostenibilità, qualità e tempestività degli interventi: considerazioni conclusive	476

pag.

SVILUPPO SOSTENIBILE E SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA

di Luca Golisano

1. Premessa. Lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio	485
2. Lo sviluppo sostenibile come risposta al consumo di suolo e al degrado urbano	487
3. L'attenzione del Pnrr per il territorio	492
4. Il Superbonus	494
5. Semplificazioni e liberalizzazioni edilizie nel Pnrr	500
6. Conclusioni	504

SVILUPPO SOSTENIBILE, INFRASTRUTTURE E SERVIZI DIGITALI

di Maria Cristina Pangallozzi

1. Premessa	505
2. Gli interventi previsti in materia di digitalizzazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo ruolo per lo Stato nell'economia	511
2.1. L'estensione della connessione ultraveloce e i modelli di sviluppo della connettività	515
2.2. L'implementazione dell'intermodalità tra piattaforme già esistenti, semplificazione dei procedimenti e ammodernamento della p.a.: gli interventi	519
3. Le riforme abilitanti	525
4. Effetti e prospettive della transizione digitale in Italia	528

GLI AUTORI

537

INTRODUZIONE

di Bernardo Giorgio Mattarella

1. Non è certo che il principio dello sviluppo sostenibile indichi il modo corretto di impostare il rapporto tra tutela dell'ambiente e politiche di sviluppo, che sia possibile individuare un suo preciso contenuto giuridico, che esso sia uno strumento utile per la formazione di decisioni politiche, amministrative e giurisdizionali, che non vi siano modi più efficaci per esprimere il corretto temperamento tra i diversi interessi pubblici. Vi è, in effetti, tra studiosi di diversa estrazione e di diverse aree geografiche, un intenso dibattito su questo principio, sul suo contenuto, sulle sue applicazioni e sulla sua stessa utilità. Questo dibattito, peraltro, si basa sulla profonda penetrazione del principio nel diritto, a diversi livelli, e quindi ne mostra l'importanza e la necessità di valutarne le implicazioni e le applicazioni.

Allo stato attuale, è intorno al concetto di sviluppo sostenibile che in numerosi contesti viene articolato il bilanciamento tra interessi economici, sociali e ambientali. È così al livello internazionale, come mostrato in primo luogo dai diciassette *Sustainable Development Goals*, che costituiscono il cuore dell'Agenda 2030 adottata dalle Nazioni Unite nel 2015; al livello europeo, dove numerosi atti normativi e documenti si basano sul principio enunciato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali: «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; al livello nazionale, dove il principio trova un'ampia enunciazione tra i principi generali del Codice dell'ambiente e, da ultimo, continui riferimenti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza; al livello comparato, dato che esso è espressamente affermato dalle costituzioni di una quarantina di stati.

Qualche punto fermo, in ordine al principio dello sviluppo sostenibile e al suo rilievo giuridico, sembra poter essere affermato. In primo luogo, si tratta di un principio volto a esplicitare i suoi effetti nel tempo, orientando le scelte politiche e quelle amministrative. Piuttosto che esprimere un assetto di interessi definito e permanente, esso opera in modo dinamico, attraverso la definizione di obiettivi da raggiungere e di metodi e processi decisionali.

In secondo luogo, il principio esprime una fondamentale esigenza di contemperamento tra gli interessi di diversa natura e di diversi soggetti: quelli del presente e quelli del futuro, quelli inerenti al benessere e allo sviluppo e quelli inerenti alla conservazione delle risorse, quelli di chi è già in una condizione di benessere e quelli di chi deve raggiungerla. Da questo punto di vista, esso esprime un'aspirazione alla giustizia, all'uso equilibrato delle risorse e dei poteri pubblici e alla tutela delle generazioni future. Principio, quest'ultimo, che nel 2022 ha trovato espressione tra i principi fondamentali della Costituzione italiana.

Di conseguenza, lo sviluppo sostenibile non è una singola o autonoma materia di normazione né l'oggetto di specifiche funzioni amministrative. Esso ha la sua ragion d'essere proprio nel coordinamento tra politiche diverse e, quindi, opera in diverse materie e incide su diverse funzioni. Ne derivano l'ampiezza e la difficoltà di delimitare l'ambito di applicazione del principio e, con esse, il rischio di un suo svuotamento, da prevenire attraverso la precisa individuazione di processi decisionali, indicatori e competenze. Allo studio di questi processi, indicatori e competenze e, attraverso essi, dei rapporti tra gli interessi inerenti allo sviluppo e quelli inerenti alla conservazione delle risorse, è dedicato questo volume.

Dalle caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile deriva anche l'impossibilità di attribuire la competenza in materia a un'amministrazione di settore, perché le amministrazioni di settore possono farsi carico di specifiche politiche, nelle quali si pone il problema della sostenibilità (come quella della mobilità o quella energetica) o di specifici interessi (come quello alla tutela dell'ambiente), che vanno bilanciati con altri. La sintesi tra le diverse politiche e tra i diversi interessi, che il principio richiede, deve essere operata dagli organi a cui spetta la definizione dell'indirizzo politico generale.

È per questo che, nell'organizzazione amministrativa italiana, la competenza in materia di sviluppo sostenibile è collocata principalmente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dove opera il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess). Il principio, infatti, ha fatto ingresso prepotentemente nell'assetto organizzativo dello Stato italiano con una previsione legislativa del 2019 che ha fatto sì che, a partire dal 2021, il Comitato interministeriale per la programmazione economica cambiasse sostanzialmente la propria missione – ora orientata anche alla transizione ecologica e alla sostenibilità – e, di conseguenza, il proprio nome.

È proprio da queste vicende normative che ha preso le mosse la ricerca i cui risultati sono raccolti in questo volume. Essa è stata svolta presso il Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli su incarico del Dipartimento della programmazione economica (Dipe) della Presidenza del Consiglio, il quale supporta l'attività del Cipess.

L'obiettivo originario della ricerca era di fornire un inquadramento giuridico alla materia, descrivendo la disciplina internazionale, europea e nazionale dello sviluppo sostenibile e chiarendo il quadro delle competenze e dei rapporti al livello nazionale. Nel corso dello svolgimento della ricerca, peraltro, è intervenuto il Piano di ripresa europeo *Next Generation EU*, nell'ambito del quale è stato istituito il Dispositivo europeo di ripresa e resilienza che, al livello nazionale, ha dato luogo al Pnrr. Il Dispositivo europeo e il Piano nazionale, a loro volta, hanno messo al centro il tema della transizione ecologica e della sostenibilità e, in termini di assetti organizzativi, hanno accentuato il ruolo della Presidenza del Consiglio nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. È stato naturale, quindi, ampliare la prospettiva all'analisi del Pnrr che, nelle sue varie componenti, contiene continui riferimenti al principio e ai relativi obiettivi.

Per l'amministrazione statale una riflessione su questa materia è particolarmente importante, soprattutto in un momento in cui essa è chiamata a realizzare e promuovere molti e importanti investimenti, perché il principio dello sviluppo sostenibile è in buona misura una regola di formazione delle decisioni amministrative e di esercizio di poteri pubblici. Lo indica chiaramente la già menzionata previsione dell'art. 3-*quater* del codice dell'ambiente, che mira a orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa verso gli obiettivi di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Ciò vale in modo particolare per le attività di investimento, come suggerito dalla direttiva del Presidente del Consiglio del dicembre 2021, concernente le linee di indirizzo sull'azione del Cipess nel 2022, che mette in primo piano l'esigenza di rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile e raccomanda la «coerenza delle politiche settoriali e territoriali con gli obiettivi e gli impegni assunti in sede internazionale ed europea». Queste indicazioni segnalano la necessità e la difficoltà di declinare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle concrete scelte amministrative e, in particolare, nella definizione e realizzazione degli investimenti, definendo criteri, metodi e indicatori che non si traducano in appesantimenti procedurali, ma agevolino i processi decisionali.

La ricerca è stata condotta da un nutrito gruppo di studiosi, quasi tutti giuristi, di diversa estrazione e con diverse esperienze. Alcuni sono professori universitari, altri giovani studiosi, altri ancora dipendenti e funzionari di diverse amministrazioni pubbliche. I vari contributi affrontano diversi aspetti e diverse prospettive della tematica, con una pluralità di punti di vista. Nel corso dello svolgimento della ricerca, sono stati organizzati alcuni seminari, sia pubblici sia ristretti ai partecipanti alla ricerca, in collaborazione con il Dipe. Pietro Infante ha collaborato alla raccolta dei materiali e all'organizzazione dei seminari. Anche su questa base, ciascun partecipante ha redatto il proprio contributo.

Martina Cardone, Luca Golisano e Marianna Mazzarella hanno collaborato alla revisione dei testi e al coordinamento redazionale.

2. Il volume è articolato in cinque parti, con l'ambizione di fornire una descrizione completa della disciplina, delle competenze e dei procedimenti rilevanti in materia, di individuare e discutere i principali aspetti problematici della disciplina e della sua attuazione e di offrire spunti per ulteriori approfondimenti.

La prima parte è dedicata alla dimensione ultrastatale dello sviluppo sostenibile. Si tratta di una prospettiva particolarmente importante in una materia che affronta problemi di dimensione globale, che richiede coordinamento tra Stati e istituzioni internazionali ed è caratterizzata da obiettivi condivisi al livello internazionale. I contributi raccolti in questa parte descrivono il modo in cui le politiche volte a conciliare le esigenze di sviluppo con la tutela dell'ambiente sono definite e attuate al livello internazionale ed europeo.

Il primo contributo è un'introduzione al significato economico dello sviluppo sostenibile offerta da Luciano Monti, che della materia si è a lungo occupato, anche nell'ambito dei lavori dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). Esso descrive il modo in cui è emersa l'idea di sviluppo equilibrato e attento al fattore umano e sociale, che è alla base del principio dello sviluppo sostenibile, il processo di definizione dei relativi obiettivi, condivisi al livello globale, la loro declinazione al livello europeo e nazionale e gli strumenti con cui viene monitorato, a diversi livelli, il grado di avvicinamento al loro raggiungimento. Il tema della sostenibilità è da tempo al centro delle politiche di sviluppo europee, che a seguito della pandemia hanno avuto un importante momento di aggiornamento e ridefinizione, sfociato nel Meccanismo europeo di ripresa e resilienza. Quest'ultimo contempla nuove forme di collaborazione tra Unione europea e Stati membri e nuovi processi di monitoraggio.

Considerazioni altrettanto generali e una prospettiva altrettanto ampia si ritrovano nel contributo di Dario Bevilacqua, che affianca all'analisi dello sviluppo sostenibile quella del *Green New Deal*, un programma di politica economica che con esso ha molti punti in comune: innanzitutto l'obiettivo di conciliare le esigenze di sviluppo e di conservazione e il rispetto di limiti ecologici, in una prospettiva globale. Il *Green New Deal* mira a proteggere l'ambiente attraverso la promozione della crescita, ma questo obiettivo richiede importanti cambiamenti nel modello socio-economico e nell'approccio regolatorio. Di conseguenza, esso ha una forte componente regolatoria, imponendo correttivi al funzionamento del mercato, ma attribuisce un ruolo importante, anche nella definizione delle regole, agli operatori privati. Di esso l'autore esamina le potenzialità, il grado di realizzazione e i limiti, anche in rapporto ai risultati finora ottenuti dal principio dello sviluppo sostenibile, giungendo alla conclusione che il *Green New Deal*, per le sue caratteristiche di circolarità e coinvolgimento degli attori privati, possa costituire l'evoluzione di quel principio.

Il contributo di Nicola Cezzi descrive compiutamente il rilievo del principio dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea, muovendo dal diritto primario per poi esaminare i numerosi atti e documenti nei quali il principio è enunciato e declinato in obiettivi concreti nei diversi settori. Sono esaminati il modo in cui questi obiettivi sono stati inclusi nelle politiche di ripresa conseguenti alla pandemia e integrati nelle politiche economiche e occupazionali. L'attenzione si concentra in particolare sui tre versanti principali di azione avviati dalla Commissione von der Leyen: il *Green Deal* europeo, il riorientamento del Semestre europeo verso lo sviluppo sostenibile e la protezione dei diritti sociali. Il contributo si conclude con l'individuazione di alcune particolarità dell'esperienza europea – lo sviluppo tramite l'ambiente, il peculiare modello di programmazione e condivisione delle politiche, l'attenzione ai diritti fondamentali – che costituiscono ulteriori prospettive di ricerca.

Luna Aristei considera un aspetto della politica ambientale, che dà luogo a uno degli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile condivisi al livello globale: la lotta al cambiamento climatico. Dapprima il testo esamina i diversi atti che, al livello internazionale, europeo e nazionale, hanno definito la relativa politica, poi si concentra sul profilo cruciale delle sue fonti di finanziamento. La cooperazione internazionale ha fatto sì che grandi quantità di risorse finanziarie venissero stanziare, ma occorre regolare le modalità di utilizzo in modo da assicurare l'equilibrio tra le misure volte a mitigare il cambiamento climatico e quelle volte a favorire l'adattamento a esso, l'equa distribuzione delle risorse, la mobilitazione e l'efficace utilizzo di risorse private. Il contributo esamina i diversi strumenti messi in opera al livello europeo e le difficoltà finora incontrate, che si riscontrano anche nell'uso delle risorse al livello nazionale.

Le altre parti del volume sono dedicate alla disciplina dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento giuridico italiano. La seconda parte, in particolare, è dedicata ai principi costituzionali, sia nel senso del rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile, sia nel senso del riparto delle funzioni in materia tra Stato ed enti territoriali.

Il primo aspetto è esaminato da Luca Castelli, il cui contributo è dedicato alla riforma costituzionale del 2022, che ha inserito nella Costituzione espliciti riferimenti alla tutela dell'ambiente. Il testo ripercorre, da un lato, il processo di affermazione del principio di sviluppo sostenibile al livello internazionale, con la progressiva emersione del profilo inerente alla tutela dell'ambiente e delle generazioni future e, poi, della dimensione economica; dall'altro, il modo in cui il principio è stato declinato al livello europeo, come obiettivo composito e multidimensionale. Viene poi descritta l'evoluzione della riflessione giuridica e della giurisprudenza costituzionale sulla tutela dell'ambiente, per arrivare alla conclusione che la revisione costituzionale, pur apprezzabile so-

prattutto per il riferimento alle generazioni future, non ha operato una piena costituzionalizzazione del principio.

Il secondo aspetto, con particolare riferimento al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, è oggetto del contributo di Anna Paiano, che esamina la relativa giurisprudenza costituzionale nelle diverse materie intersecate dal principio dello sviluppo sostenibile: in primo luogo, ovviamente, la tutela dell'ambiente, poi quelle, altrettanto importanti ai fini dell'equilibrio perseguito dal principio, della sfera sociale e di quella economica. Il testo muove dalle diverse concezioni dello sviluppo sostenibile e dal diverso modo in cui esse descrivono il rapporto tra interesse ambientale e altri interessi pubblici, nei quali si pone l'esigenza di sostenibilità nel tempo. L'autrice esamina le relative materie e non nasconde il rischio di un eccessivo ampliamento della portata del principio, che lo svuoterebbe di contenuto. Osserva che la sua natura trasversale rispetto ai diversi ambiti materiali induce a qualificarlo come parametro di legittimità delle politiche e delle azioni pubbliche, piuttosto che come criterio di risoluzione dei conflitti fra Stato e regioni.

Francesca Pedace si concentra sul ruolo delle regioni nell'attuazione delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, considerando principalmente quelli riconducibili all'Agenda 2030 e al Pnrr. In una prima parte, il contributo esamina le relative funzioni e i meccanismi di coordinamento, quali risultanti dalla disciplina in materia. Successivamente, descrive in dettaglio i vari strumenti attuativi, considerando il quadro normativo nazionale e regionale, le migliori pratiche e i profili critici e individuando le condizioni per un migliore contributo delle regioni agli obiettivi individuati. Tra queste condizioni, un'evoluzione dell'approccio del Governo nazionale, in grado di assicurare autonomia e coesione insieme, e una corrispondente evoluzione del ruolo delle regioni, chiamate sia a eseguire, sia a progettare.

Il tema da cui la ricerca ha preso le mosse è quello delle funzioni delle amministrazioni dello Stato nella materia in esame. A esso è dedicata la terza parte del volume, in cui si analizza dapprima il riparto delle competenze, per poi concentrare l'attenzione sulle amministrazioni e sugli organi titolari delle funzioni di coordinamento, in cui si esprime la sintesi tra le politiche di sviluppo e quelle di tutela dell'ambiente.

Al primo aspetto è dedicato il testo di Gianluca Scaramuzzino, che è in gran parte volto all'analisi dell'assetto di competenze risultante dagli interventi legislativi del 2021, che fanno seguito ai precedenti sviluppi normativi e riflettono la maggiore attenzione al tema della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile, conseguente anche al Meccanismo europeo di ripresa e resilienza. Sono dapprima esaminate le nuove previsioni, anche sulla base dei lavori preparatori. Sono poi descritte le competenze delle diverse amministrazioni risultanti da questi interventi normativi, anche confrontandole con la si-

tuazione precedente. Infine, sono considerati i conseguenti mutamenti negli assetti organizzativi e le specifiche previsioni, successivamente introdotte, volte ad assicurare il coordinamento delle attività connesse all'attuazione del Pnrr.

Il contributo di Simone Castrovinci Zenna si concentra sul ruolo della Presidenza del Consiglio, che è stato fortemente valorizzato dalla legislazione recente, a dimostrazione del carattere comprensivo del principio dello sviluppo sostenibile, che abbraccia diversi interessi e diverse politiche pubbliche e richiede un'intensa opera di mediazione e coordinamento. Dopo avere trattato in termini generali il ruolo della Presidenza nella strategia nazionale di sviluppo sostenibile, l'autore si concentra sulle specifiche previsioni relative al Pnrr, che costituiscono nuove strutture di indirizzo e coordinamento presso di essa, come la Cabina di regia per il Pnrr, e prevedono strumenti innovativi per l'attuazione delle misure e il superamento del dissenso di singole amministrazioni, inclusi poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali.

La connessione tra le politiche di sviluppo economico e sociale e le esigenze di conservazione delle risorse naturali, espressa dal principio dello sviluppo sostenibile, è dimostrata nel modo più evidente dal già citato ampliamento delle funzioni – e dal conseguente allungamento del nome – del Cipess. Alle sue funzioni è dedicato il contributo di Pietro Infante, che, dopo avere ripercorso le vicende normative che hanno determinato il suddetto ampliamento, esamina le nuove funzioni, inerenti principalmente alla programmazione e al finanziamento di investimenti pubblici orientati alla sostenibilità, e gli strumenti volti a orientare le attività economiche private, in particolare quelle di investimento che accedono a garanzie pubbliche, verso obiettivi di sviluppo sostenibile. Il testo si sofferma poi sul ruolo del Comitato nella realizzazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e al suo contributo alla definizione di criteri, metodologie e indicatori di sviluppo sostenibile.

Particolare importanza riveste ovviamente, in questa materia, altresì il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, istituito nel 2021, anche in relazione alla riorganizzazione di alcuni ministeri. Il contributo di Ennio La Placa lo descrive come uno strumento di coordinamento e armonizzazione tra le diverse politiche pubbliche e di programmazione degli interventi volti a conciliare le diverse esigenze di sviluppo e di tutela ambientale. Il testo esamina la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Comitato, ne considera la natura giuridica, anche in rapporto a precedenti organismi interministeriali, e ne sottolinea il ruolo di bilanciamento tra gli interessi potenzialmente divergenti.

La politica di sviluppo sostenibile richiede ovviamente non solo soggetti, ma anche strumenti attuativi. All'analisi delle amministrazioni segue, quindi, nella quarta parte del volume, quella degli strumenti e delle attività volte al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità: strumenti volti a definire e misurare

questi obiettivi, a dare loro una veste giuridica e ad assicurarne il rispetto.

Nel corso della ricerca, è ben presto emersa l'importanza degli indicatori di sostenibilità ambientale, cioè dei parametri per definire gli obiettivi e misurarne il grado di raggiungimento. Di essi si occupa Marianna Mazzarella, che spiega che al livello internazionale gli obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti con l'Agenda 2030, sono il risultato di questo sforzo e di vari passaggi intermedi. Le previsioni dell'Agenda 2030 hanno costituito la guida verso l'adozione di nuovi indicatori da parte dell'Unione europea e dei singoli stati, sulla cui base l'Unione ha elaborato un proprio apparato di indicatori e strumenti di misurazione. È poi descritto il quadro nazionale, che vede la collaborazione di diverse amministrazioni statali ed enti pubblici. Sono infine esaminati il ruolo del Cipess e l'attività, attualmente in corso, per la definizione degli indicatori, anche in relazione all'attuazione del Pnrr.

Gianfrancesco Fidone si concentra sui contratti pubblici, per la cui disciplina il tema del rapporto tra le finalità di efficienza e concorrenza e quelle ulteriori, anche di natura ambientale e sociale, si è da tempo posto e il tema della sostenibilità è ben presente al legislatore europeo e a quello nazionale, anche se l'esperienza non sempre è soddisfacente. Il contributo esamina il tema sia in una prospettiva complessiva, relativa al governo del settore, sia in una prospettiva relativa ai singoli rapporti contrattuali. Dal primo punto di vista, osserva l'autore, la domanda pubblica dovrebbe riuscire a modificare l'offerta in senso sostenibile, innescando un circuito virtuoso; dal secondo punto di vista, si pone il problema della deroga al principio di economicità e della maggiore complessità dell'acquisto. Il testo esamina poi la disciplina del *Green Public Procurement* e le previsioni relative all'attuazione del Pnrr, individuando i punti critici e le esigenze di rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, imposte dagli obiettivi fissati.

Marco Macchia concentra l'attenzione sulla concessione, che, per la sua flessibilità, può a sua volta essere uno strumento per il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, con il coinvolgimento di risorse private. Dopo avere descritto la logica dell'istituto concessorio e valutato la sua compatibilità con il principio di concorrenza, l'autore rileva che essa può essere un modo per valorizzare risorse pubbliche e orientare l'attività economica e le risorse di soggetti privati verso obiettivi di interesse generale, sopperendo alla limitatezza della finanza pubblica. L'autore osserva che questi obiettivi possono essere raggiunti in ragione della duttilità dell'istituto, basato sulla ricerca di un equilibrio tra gli investimenti e la remuneratività, e aggiunge che il tipo di vigilanza esercitato dall'amministrazione concedente consente il monitoraggio del grado di raggiungimento di quegli obiettivi e un adattamento in corso di rapporto.

Un aspetto che, in una ricerca come quella qui presentata, non poteva esse-

re trascurato è quello dell'applicazione giurisprudenziale del principio, cui è dedicato il contributo di Maria Giordano. L'attenzione si è concentrata ovviamente sulla giurisprudenza amministrativa, alla quale spetta il sindacato sul modo in cui il principio di sviluppo sostenibile è applicato dalle amministrazioni nell'esercizio dei loro poteri. L'analisi verte soprattutto sui procedimenti nei quali emerge il confronto tra l'interesse ambientale e le esigenze di sviluppo, come quelli di valutazione di impatto e quelli inerenti al governo del territorio. Il contributo mostra gli sforzi della giurisprudenza di valorizzare il principio, senza farne derivare arretramenti sul piano della tutela dell'ambiente, e di conciliarlo con quelli che ispirano la disciplina ambientale.

L'ultima, ampia parte del volume è dedicata al modo in cui il principio dello sviluppo sostenibile è declinato nel Pnrr. I vari contributi trattano questioni generali, esaminano distintamente le singole missioni in cui il Piano si articola – dato che il tema ricorre, in modo più o meno intenso, in ciascuna di esse – e approfondiscono alcuni aspetti qualificanti.

Il contributo di Agostino Sola introduce il tema dello sviluppo sostenibile nel Pnrr, sulla base di un confronto con gli obiettivi fissati al livello internazionale ed europeo, anche al fine di verificare il modo in cui un principio così ampio e astratto, come quello di sviluppo sostenibile, viene tradotto in concreto e il modo in cui vengono composti i diversi interessi che esso mira a conciliare. Dopo avere ragionato sul concetto di sostenibilità e sulle sue applicazioni nel diritto, il testo ripercorre l'origine del Dispositivo europeo di ripresa e resilienza e individua la corrispondenza tra gli obiettivi globali ed europei di sviluppo sostenibile e le varie componenti e previsioni del Piano italiano, concentrando l'attenzione sulle missioni e sugli obiettivi maggiormente rilevanti e individuando i profili critici e le lacune.

Seguono i contributi relativi alle sei missioni del Pnrr. Alla Missione 1 e, in particolare, alla transizione digitale è dedicato il testo di Martina Cardone e Daniel Foà. La digitalizzazione, osservano gli autori, consente in vari modi di assicurare uno sviluppo più sostenibile, in quanto bisognoso di minori risorse; senza sottovalutare, d'altra parte, che il mancato rispetto degli standard green rischierebbe, al contrario, di pregiudicare l'ambiente. Il testo esamina i diversi strumenti, previsti o potenziati dal Pnrr, volti ad assicurare la transizione digitale, anche coinvolgendo operatori privati: tra essi, le infrastrutture per la mobilità e i trasporti intermodali, le *smart grids*, il *cloud* nazionale e le infrastrutture per la interoperabilità delle banche dati. Gli autori trattano poi degli appalti verdi e dell'impiego di strumenti innovativi, come la tecnologia *blockchain*, e segnalano i problemi che la digitalizzazione può comportare e i correttivi opportuni, soprattutto in termini di investimenti nella *cybersecurity*.

La Missione 2 è quella specificamente dedicata alla transizione ecologica,

espressione il cui significato giuridico è discusso all'inizio del contributo di Giuseppe Urbano, che poi, definiti i termini della questione ecologica in Italia, esamina il modo in cui essa è stata finora affrontata e le innovazioni introdotte dal Pnrr. L'autore osserva che, nella prospettiva del Pnrr, i valori ecologici non sono meri limiti esterni e negativi dello sviluppo economico, ma costituiscono una variabile interna e presupposta delle stesse prospettive di sviluppo. Segue l'analisi delle diverse componenti della Missione e delle tendenze generali, emergenti anche dalle previsioni relative alle altre Missioni. Chiudono il testo riflessioni sul rapporto tra gli obiettivi ambientali e quelli di carattere sociale, che richiedono misure sociali di accompagnamento, per esempio in termini di politiche del lavoro.

Il contributo di Daniela Bolognino è dedicato alle infrastrutture, oggetto della Missione 3. In questa materia la conciliazione delle esigenze di sviluppo e di tutela ambientale è particolarmente importante, sia in relazione ai lavori di realizzazione delle infrastrutture, sia in relazione al contributo che esse danno nell'orientare la mobilità verso forme più sostenibili. Gli investimenti sono cospicui, soprattutto nel settore ferroviario, perché gli obiettivi sono ambiziosi: lo sviluppo dell'intermodalità, la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, l'implementazione della connettività, la coesione territoriale con riduzione dei tempi di percorrenza, la competitività del sistema produttivo attraverso un sistema più efficiente dei trasporti. Il testo esamina in dettaglio gli orientamenti europei e quelli nazionali nei vari settori del trasporto, con particolare riferimento all'individuazione degli investimenti da realizzare e all'integrazione tra diverse forme di mobilità.

Giuliana Marra si occupa della Missione 4, relativa all'istruzione e alla ricerca, nelle due direttive presenti nel Pnrr: quella dei diversi cicli di istruzione e quella della ricerca, anche finalizzata all'attività produttiva. La Missione interviene, da un lato, sull'intera filiera dell'istruzione e della ricerca e, dall'altro, sulla costruzione di connessioni più funzionali tra questa dimensione e quella del lavoro e dell'impresa. Il nesso con gli obiettivi di tutela ambientale è qui meno diretto, ma – come osserva l'autrice – l'importanza degli investimenti nel capitale umano non può essere trascurata neanche in vista del loro raggiungimento. Né va trascurato il contributo di queste misure al miglioramento dell'organizzazione familiare, con una maggiore attenzione al lavoro delle donne e alle pari opportunità. In effetti, la realizzazione delle misure riconducibili a questa Missione è condizione per il successo degli obiettivi di sviluppo e di conservazione delle risorse.

Bisogna evitare di concepire lo sviluppo sostenibile esclusivamente come bilanciamento tra le esigenze di sviluppo economico e promozione delle attività d'impresa, da un lato, e quelle di tutela dell'ambiente e conservazione delle risorse, dall'altro: altrettanto importante è la componente di coesione e inclu-

sione sociale, a cui è dedicata la Missione 5, oggetto del contributo di Giorgia Gloria. L'autrice osserva che, per questa parte, il Pnrr si presenta non solo come un necessario strumento di riequilibrio della situazione post-pandemica, ma anche come occasione per realizzare un nuovo modello sociale, più sostenibile e inclusivo. Il testo esamina le diverse componenti della missione in rapporto agli squilibri della società italiana, alle altre missioni del Pnrr e agli obiettivi internazionali, mettendo in luce l'importanza degli obiettivi di inclusione sociale e di un attento monitoraggio sul loro raggiungimento.

Della Missione 6, relativa alla salute, si occupa infine Alice Ferraina, che muove dall'esperienza della pandemia di Covid-19 e dalle carenze con essa emerse, per poi esaminare le singole categorie di interventi contemplati nell'ambito della Missione. Sono esaminati analiticamente gli investimenti, le iniziative relative alla medicina di prossimità e alla telemedicina e gli interventi di tipo regolatorio, in rapporto alle esigenze emerse e agli obiettivi di sostenibilità nel tempo. L'autrice osserva che la Missione adotta una concezione distante da quella incentrata sugli ospedali, che caratterizza attualmente il sistema sanitario nazionale, e contempla un avvicinamento delle strutture alla cittadinanza e un forte spirito di prevenzione e contenimento dei rischi, che implica una maggiore valorizzazione delle autonomie, anche nella scelta degli investimenti.

L'analisi dello sviluppo sostenibile nel Pnrr si chiude con l'approfondimento di settori di particolare importanza, il primo dei quali è l'edilizia scolastica, oggetto del contributo di Maria Cristina Cirillo. Si tratta di una materia nella quale si sono susseguiti numerosi interventi normativi e di finanziamento, ma nella quale il Pnrr introduce nuove risorse e criteri innovativi, inerenti tra l'altro alla riqualificazione energetica e all'attenuazione degli squilibri e delle differenze tra aree geografiche. Il Pnrr, osserva l'autrice, è un'imperdibile occasione per rivoluzionare gli ambienti di apprendimento attraverso la realizzazione di nuove strutture e la riqualificazione di quelle esistenti. Il contributo esamina le varie previsioni del Piano e le ulteriori iniziative del Governo, relative alla sostenibilità della scuola come edificio e come luogo educativo.

All'attività edilizia in generale, con particolare riferimento alla politica di semplificazione, è dedicato il contributo di Luca Golisano. Esso chiarisce che una componente importante del principio dello sviluppo sostenibile è l'uso equo e razionale di quella fondamentale risorsa che è il suolo. Di conseguenza, il Pnrr individua nel settore edilizio uno dei principali volani per il rilancio dell'economia nazionale, ma richiede che le misure di semplificazione edilizia e le riforme siano compatibili con il principio dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, il testo tratta dapprima del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, per poi valutare le azioni previste in proposito dal Pnrr. L'analisi condotta mostra una situazione comunque insoddisfacente, che richiede inter-

venti più penetranti per il controllo dell'attività edilizia, da operare attraverso un intervento legislativo di ampio respiro.

Infine, Maria Cristina Pangallozzi concentra l'attenzione sugli interventi previsti dal Pnrr per lo sviluppo di infrastrutture e servizi digitali. Dopo avere descritto il ritardo del nostro Paese da questo punto di vista, l'autrice osserva che gli orientamenti emersi in sede europea aprono importanti opportunità di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, comunque non di facile attuazione, e che il Pnrr, anche stimolando un maggiore ruolo dello Stato, introduce importanti misure e riforme "abilitanti" in questa materia. Tenendo in considerazione i risultati ottenuti sulla base delle precedenti iniziative e gli ostacoli incontrati nella realizzazione dei relativi progetti, il testo propone poi alcune riflessioni relative, tra l'altro, al necessario sviluppo della cultura digitale e al bisogno di continuità e coerenza nel governo del settore.

I
**PROFILI INTERNAZIONALI,
EUROPEI E COMPARATI**

L'EMERSIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE AL LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

di Luciano Monti

Sommario: 1. Lo sviluppo sostenibile con Agenda 2030 e le iniziative faro dell'UE. – 2. La reportistica internazionale, europea e nazionale sullo sviluppo sostenibile. – 3. La resilienza trasformativa e i quadri operativi di monitoraggio per la transizione ecologica e quella digitale. – 4. La *governance* multilivello nella programmazione concorrente per la politica di coesione. – 5. Gestione concorrente, programmazione e ciclo del progetto.

1. Lo sviluppo sostenibile con Agenda 2030 e le iniziative faro dell'UE

Il concetto della sostenibilità è stato messo a fuoco negli anni Settanta del secolo scorso e la sua apparizione sulla ribalta internazionale e politica è da attribuire in buona misura alle iniziative del Club di Roma, fondato e presieduto da Aurelio Peccei e in particolare alla pubblicazione nel 1972 dello studio promosso dal Club stesso, dal titolo “*I limiti della crescita*” (1972)¹.

L'approccio alla sostenibilità è stato improntato inizialmente alla valorizzazione del capitale naturale e dei suoi servizi ecosistemici, con l'obiettivo di delineare una contabilità ambientale capace di dialogare e di integrarsi con quella prettamente economica² e successivamente allo studio dell'era dell'Antropocene³ e quella che è stata definita “la grande accelerazione”. Quest'ul-

¹ D. MEADOWS *et al.*, *The Limits of Growth*, Club of Rome, 1972.

² R. COSTANZA *et al.*, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 1997, 387(6630), 253-260.

³ P.J. CRUTZEN, E.F. STOERMER, *The Anthropocene*, in *The International Geosphere–Biosphere Programme (IGBP): A Study of Global Change of the International Council for Science (ICSU)*, Newsletter 41, maggio 2000.

tima ha determinato un incremento esponenziale dell'impronta umana (la c.d. *footprint*) sul pianeta⁴.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con la Conferenza di Rio del 1992 e l'istituzione dell'Agenda 21, è emersa anche la consapevolezza che lo sviluppo sostenibile non potesse essere affidato solo ad alcuni Paesi volentieri, ma si dovesse basare su una strategia globale fondata su intese intergovernative.

Nella prima decade del corrente secolo la sostenibilità è stata ampliata, andando ad abbracciare tutti gli asset del pianeta, dunque non solo il *capitale naturale* ma anche il *capitale umano*, il c.d. *capitale strumentale allo sviluppo socioeconomico* e la *salute*, nonché le relazioni tra tutti questi⁵.

Particolarmente rilevante ai fini della presente indagine, l'accezione allargata del capitale umano a quello che è stato definito il *capitale sociale*, caratterizzato da tre elementi specifici: fiducia reciproca diffusa tra le persone e le loro aggregazioni in tutte le sfere della vita in una comunità territoriale; il sistema di valori e norme di solidarietà condivisi dai membri della comunità territoriale e dalle loro associazioni; la capacità delle associazioni territorialmente fondate di agire su tali valori e norme ed essere politicamente impegnati a perseguire obiettivi di sviluppo⁶.

La ricordata necessità di addivenire a una strategia globale e l'approccio multidimensionale sono alla base di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile varata nel 2015, che considera contemporaneamente le dimensioni del *capitale naturale*, del *capitale umano* e del *capitale strumentale allo sviluppo socioeconomico* (vedi Figure 1A, 1B e 1C), compiendo un passo avanti rispetto agli otto obiettivi della *Millennium Declaration* del 2000⁷. Esso è anche il punto di partenza condiviso per definire la strategia globale di contrasto agli effetti economici, sociali e sanitari di Covid 19⁸.

⁴ W. STEFFEN, P.J. CRUTZEN, J.R. MCNEILL, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, in *Ambio*, 2007, vol. 36, 614-621.

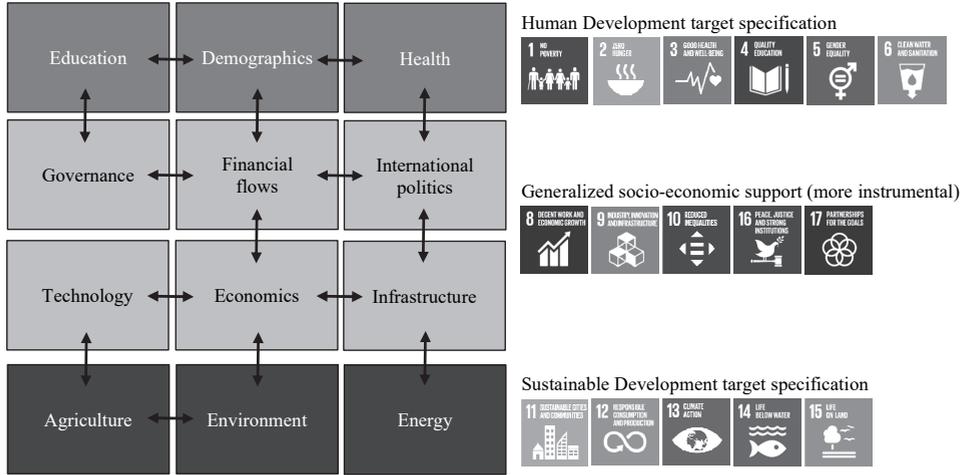
⁵ PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'*, 2015. Per un commento a quest'ultima vedi L. FIORANI, *Francesco sogna ancora, A cinque anni dalla "Laudato Si'"*, Edizioni Francescane Italiane, Perugia, 2020.

⁶ 30 agosto 2021. Per una raccolta dei principali studi in questo ambito e l'impatto sulla coesione territoriale vedi Esoc-Lab, *Research on governance and Institutional performance at the Esoc-Lab*.

⁷ UN, Resolution *United Nations Millennium Declaration* adopted by the General Assembly, 55/2, 18 September 2000.

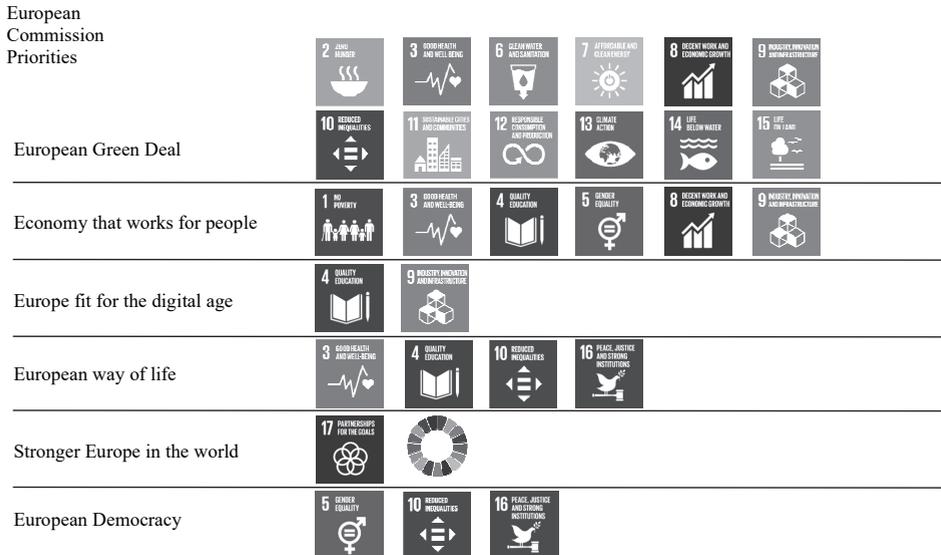
⁸ UN, *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, 2020.

Figura 1A. – I macro ambiti di intervento dei *goals* di Agenda 2030 secondo IFS-UNDP



Fonte: UNDP, SDG Integration, *The models of the International Futures (Ifs) system and related SDGs*.

Figura 1B. – Interfaccia Agenda della Commissione europea e Agenda 2030



Fonte: Infografica Commissione europea ⁹.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, Commission staff working document, *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, SWD(2020) 400 final, Bruxelles, 18 novembre 2020.

Figura 1C. – I macro ambiti di intervento dei goal di Agenda 2030 nella classificazione Istat



Fonte: Istat¹⁰.

Un altro modo di cogliere la interconnessione tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) è quello di fare riferimento alle cinque P, ovvero: *Persone* (eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza); *Prosperità* (garantire vite prospere e piene in armonia con la natura); *Pace* (promuovere società pacifiche, giuste e inclusive); *Partnership* (implementare l’agenda attraverso solide partnership); e *Pianeta* (proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future). Questo, tuttavia, non è il solo cambio di passo segnato da Agenda 2030 e dalla sua strategia. Importante è anche l’evoluzione dal modello semplicemente previsivo (*forecast*) in quello “strategico” (*foresight*), come evidenziato in Figura 2, con la conseguente definizione e il monitoraggio degli scostamenti dal percorso di avvicinamento ai target predeterminati (v. Figura 3).

¹⁰ ISTAT, *Rapporto SDGs 2020*, maggio 2020.

Figura 2. – Dal modello previsivo alla pianificazione strategica

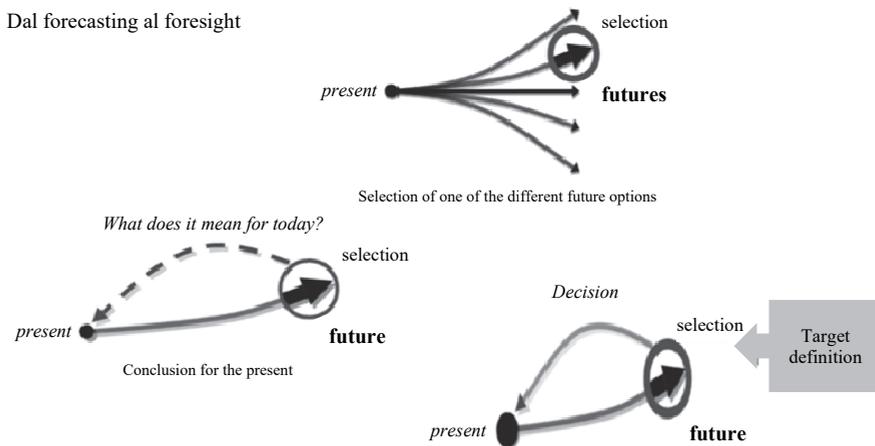
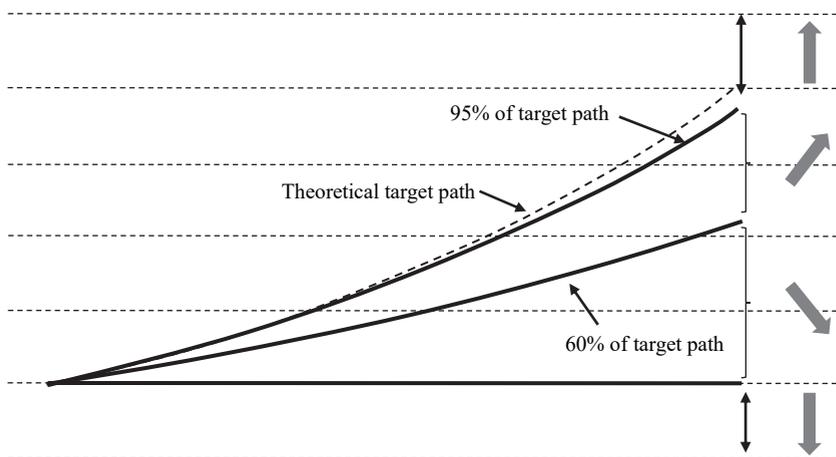


Figura 3. – Il monitoraggio del percorso di avvicinamento al target



2. La reportistica internazionale, europea e nazionale sullo sviluppo sostenibile

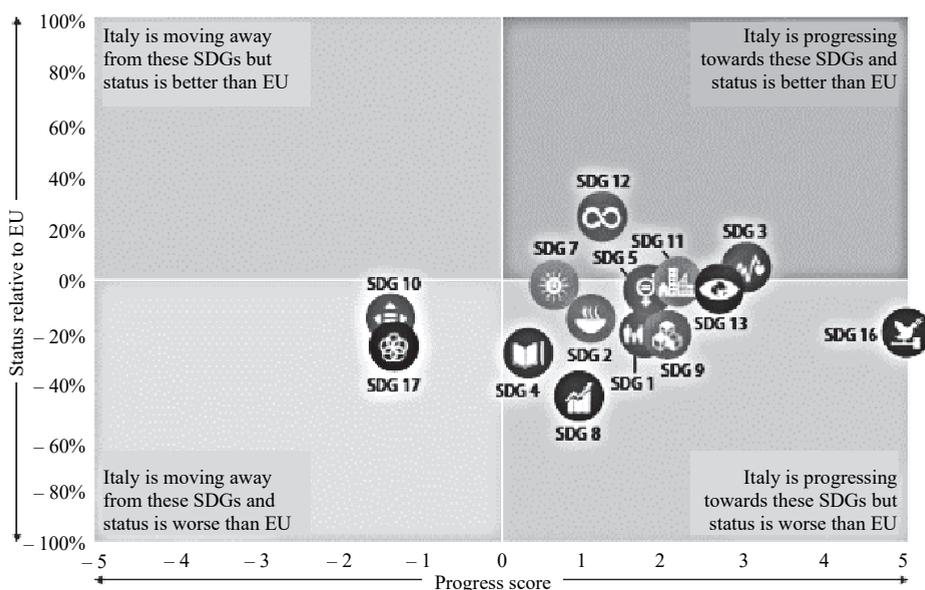
Questo nuovo approccio ha dato vita a una proliferazione di reportistica sia a livello internazionale che nazionale, la quale non solo ha fornito e fornisce ai governi e alle amministrazioni dello Stato in generale l'opportunità di meglio delineare le proprie strategie di sviluppo sostenibile e l'impatto che su queste hanno i singoli provvedimenti (riforme o investimenti) adottati; ma contribui-

sce ad aumentare la consapevolezza del valore della sostenibilità a 360 gradi presso gli *stakeholders*, i media e i singoli cittadini.

A livello mondiale viene curato periodicamente un rapporto sulla sostenibilità: *The Global Sustainable Development Report*¹¹. A livello europeo, invece, il punto di riferimento è il *Rapporto annuale Eurostat sullo sviluppo sostenibile in Europa*¹² che dedica anche una sezione ai Paesi membri e che è il prodotto annuale del monitoraggio sul raggiungimento dei vari target avviato dalla Commissione europea sin dal 2016.

Di seguito, in Figura 4, la valutazione della Commissione europea relativa all'Italia.

Figura 4. – La valutazione di Eurostat sulla performance dell'Italia per il 2021



Fonte: Eurostat Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2021 edition, May 2021.

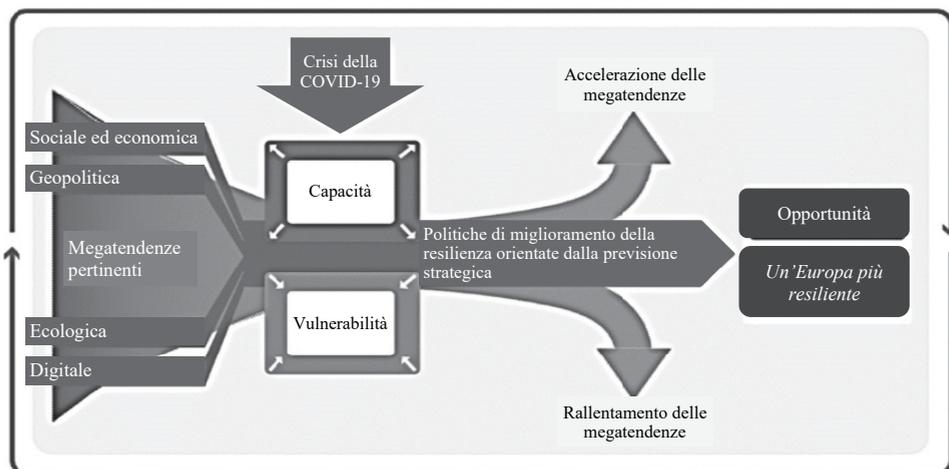
¹¹ NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development*, New York, 2019. Le precedenti edizioni sono: NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2016*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2016 e NAZIONI UNITE, *Global Sustainable Development Report 2015*, New York, 2015.

¹² EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2021 edition*, May 2021; EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2020 edition*, maggio 2020.

Nel riquadro in alto a destra della menzionata Figura 4, sono indicati gli obiettivi per i quali il Paese sta progredendo verso il target prefissato con valori superiori alla media europea. Nel riquadro in basso a destra gli obiettivi per i quali il Paese progredisce verso il target, ma con valori inferiori alla media europea. Nel riquadro in alto a sinistra gli obiettivi per i quali il Paese si allontana dal target prefissato ma mantiene valori superiori alla media europea. Infine, nel riquadro in basso a sinistra gli obiettivi per i quali il Paese si allontana dal target e presenta valori inferiori alla media europea. Si noti che in quest'ultimo riquadro sono posizionati il *Goal 10* (ridurre le diseguaglianze) e il *Goal 17* (partnership per gli obiettivi), entrambi temi centrali per il ruolo del Cipess e per lo sviluppo della politica di coesione che mira a ridurre proprio le diseguaglianze e i divari (appunto il *Goal 10*) e si basa sulla *governance* multilivello (*Goal 17*).

Nel settembre 2020 la Commissione ha illustrato il proprio modello per integrare la previsione strategica nel processo decisionale dell'UE, introducendo la resilienza come nuova bussola per il processo decisionale dell'UE¹³ atto a contrastare e prevenire gli effetti della pandemia o di altri eventi simili in futuro. Come si può vedere nella Figura 5, l'attività di pianificazione strategica e l'approccio alla resilienza (v. *infra*, § 3) conduce al modello della "resilienza

Figura 5. – Legame tra previsione strategica e resilienza



Fonte: Infografica Commissione europea¹⁴.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio, *Relazione 2020 in materia di previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM(2020) 493 final, Bruxelles, 9 settembre 2020.

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe*, 2020.

trasformativa”, dove i *megatrends* sono “anticipati” per coglierne le opportunità e scongiurare i rischi. Tra questi, si può notare, i *megatrends* della trasformazione digitale e quella ambientale, pilastri alla base del Dispositivo di Ripresa e Resilienza e conseguentemente dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Le direttrici per concorrere allo sviluppo sostenibile nell’UE sono state formulate nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*¹⁵ del settembre 2020 e sono sintetizzate in sette iniziative faro:

1. *Power up* (premere sull’acceleratore): per la diffusione delle tecnologie pulite e adeguate alle esigenze del futuro;

2. *Renovate* (ristrutturare): che punta a migliorare l’efficienza energetica e delle risorse degli edifici pubblici e privati;

3. *Recharge and refuel* (ricaricare e rifornire): con la promozione delle tecnologie pulite adeguate alle esigenze *del futuro per accelerare l’uso di sistemi di trasporto sostenibili e accessibili*;

4. *Connect* (connettere): con maggiore accesso a reti ad altissima capacità, in grado di fornire almeno connettività Gigabit;

5. *Modernise* (modernizzare): per la modernizzazione dei principali servizi pubblici digitali e accessibili a tutti;

6. *Scale-up* (espandere): con potenziamento delle capacità industriali europee di cloud di dati e della capacità di sviluppare i processori più potenti, all’avanguardia e sostenibili;

7. *Reskill and upskill* (riqualificare e aggiornare le competenze): con investimenti senza precedenti nella riqualificazione e nell’aggiornamento delle competenze.

La dimensione sociale della resilienza, inoltre, è orientata al rispetto dei venti principi del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, per i quali sono stati definiti i target per il 2030¹⁶. Il Comitato europeo delle Regioni ha sottolineato, in tale ambito, che: «un’attuazione chiara, coordinata e ambiziosa del pilastro europeo dei diritti sociali accrescerà il coinvolgimento dell’UE nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e nei suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, e promuoverà un’attuazione socialmente equa del *Green Deal* europeo»¹⁷.

Nell’*Impegno sociale di Porto*¹⁸, i partner hanno convenuto i tre obiettivi

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17 settembre 2020.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2021) 102 final, Bruxelles, 4 marzo 2021.

¹⁷ COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, Parere, *L’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali da una prospettiva locale e regionale*, SEDEC-VII/019 144^a sessione plenaria del 5, 6 e 7 maggio 2021.

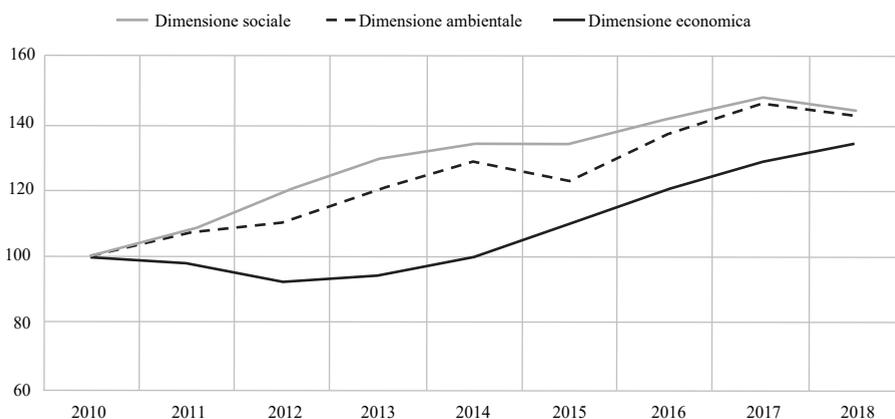
¹⁸ Porto Social Commitment, May 7th, 2021.

principali per il 2030 fissati nel menzionato piano d'azione della Commissione sul *Pilastro europeo dei diritti sociali*, vale a dire:

- almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro;
- almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione;
- il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini.

Infine, il monitoraggio specifico del percorso dell'Italia per il raggiungimento dei target di Agenda 2030 è assicurato da diverse fonti. La base dati è fornita da Istat, che ne cura periodicamente il rilascio¹⁹. Nel rapporto del 2020²⁰, che fotografa il nostro Paese alla vigilia della crisi pandemica, si osserva che: «Nel periodo considerato, gli indicatori compositi (v. Figura 6) mostrano una tendenza generalizzata al miglioramento, che risulta più accentuata per la parte ambientale e sociale rispetto a quella economica. Quest'ultima ha evidenziato un peggioramento fino al 2013, in linea con la caduta dei ritmi produttivi e dell'occupazione registrati in quegli anni, per poi riprendersi negli anni successivi»²¹.

Figura 6. – Indicatore composito per la dimensione sociale, economica e ambientale anni 2010-2018



Fonte: Istat.

¹⁹ ISTAT, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2020.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ ISTAT, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, cit., 18.

Il Ministero dell'Ambiente ha inoltre curato rapporti sullo stato di attuazione di Agenda 2030 nel Paese²², mentre l'Istat ha elaborato una tabella di raccordo degli indicatori riferiti ai domini del Bes e gli SDGs (v. Figura 7).

Figura 7. – Le dodici dimensioni del benessere e gli obiettivi dell'Agenda 2030

BES		SDGs	
1. Salute	3 indicatori	3 nel goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel goal 4 1 nel goal 8	 
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	7 indicatori	1 nel goal 5 6 nel goal 8	 
4. Benessere economico (*)	7 indicatori	5 nel goal 1 3 nel goal 10	 
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni (*)	8 indicatori	4 nel goal 5 5 nel goal 16	 
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel goal 5 2 nel goal 16	 
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel goal 11 1 nel goal 13	 
10. Ambiente (**)	13 indicatori	1 nel goal 1 2 nel goal 6 1 nel goal 7 1 nel goal 8 5 nel goal 11 2 nel goal 12 4 nel goal 13 1 nel goal 14 2 nel goal 15	        
11. Innovazione, ricerca e creatività	2 indicatori	2 nel goal 9	
12. Qualità dei servizi (*)	5 indicatori	1 nel goal 1 3 nel goal 3 1 nel goal 6 1 nel goal 16	   
(*) 1 indicatore ripetuto in più goal		(**) 6 indicatori ripetuti in più goal	

Fonte: Istat, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2020.

²² MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Voluntary National Review*, Italy, National Sustainable Development Strategy, 2017.

Tuttavia, la panoramica più completa è offerta dai rapporti periodici dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), un'organizzazione autonoma che riunisce attualmente oltre trecento tra le principali organizzazioni della società civile italiana e che ha prodotto un rapporto annuale a partire dal 2016²³.

Nel Rapporto 2020 (dati pre-pandemia quindi) quest'ultima segnala che: «l'Italia mostra segni di miglioramento per quattro Obiettivi (1, 8, 12, 16) e una sostanziale stabilità per dieci Obiettivi (2, 3, 4, 5, 6,7, 10, 13, 15 e 17). Peggiorano invece gli indicatori relativi agli Obiettivi 9 e 11»²⁴.

Dal 2021 ASviS cura anche un Rapporto specifico per i Territori che mette a disposizione dei decisori politici e della società civile uno strumento che, attraverso indicatori statistici elementari e compositi, raccoglie e analizza il posizionamento di regioni, province, città metropolitane, aree urbane e comuni rispetto ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030²⁵, e una nota di commento al Pnrr con una sezione di valutazioni che prendono spunto dal piano adottato il 12 gennaio 2021, per trarne indicazioni e proposte utili alla revisione in sede di Governo²⁶.

Sempre del 2021 anche il *Rapporto Cerved sull'Italia sostenibile*²⁷. Quest'ultimo offre una mappa basata su circa 300 dati statistici rilevati su tutte le province italiane, combinate in indici sintetici che consentono di individuare punti di forza e di debolezza dei singoli territori nella sfera economica, sociale o ambientale.

Un lavoro di analisi dei diversi indicatori di sostenibilità, a partire dagli indicatori di Benessere equo e sostenibile (Bes) e dagli SDGs e target di Agenda 2030, è stato condotto dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nuvv) presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica²⁸. Lavoro che ha condotto alla definizione di un *framework* unitario ora al vaglio del Dipe ed esposto in un documento reso pubblico²⁹, nel quale si identificano, basandosi sulle delibere assunte dal Cipe

²³ Il più recente è ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2020*, 2020.

²⁴ ASviS, *Rapporto 2020*, cit.

²⁵ ASviS, *Rapporto I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, 2021.

²⁶ ASviS, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza, la Legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030*, marzo 2021.

²⁷ Cerved, *Il Rapporto Italia Sostenibile*, 2021.

²⁸ NUUV-DIPE, *Relazione sulle attività svolte nel periodo luglio 2020-giugno 2021*. Più in generale Dipe, *Relazione sull'attività del Cipe, Anno 2020*, giugno 2021 che le sintetizza.

²⁹ NUUV-DIPE, *Le misure della sostenibilità nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS*, aprile 2021.

negli ultimi dieci anni, quali ambiti prevalenti di intervento, le infrastrutture, la ricerca e l'innovazione, le politiche di coesione, le aree urbane, la sanità, l'ambiente, le politiche agricole e imprese e attività produttive³⁰.

Si rileva, infine, la iniziativa della Corte dei conti, che ha sottolineato come: «Attualmente nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda» e ha avviato uno studio sperimentale³¹ «allo scopo di definire i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più 'sensibile' in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/Target dell'Agenda 2030»³².

Conclude la Corte che: «La netta preponderanza dei Goal legati alla riduzione delle disuguaglianze (Goal 10), alla protezione dei diritti del lavoro e al sostegno al tessuto imprenditoriale del Paese (Goal 8) alla salute (Goal 3) al rafforzamento delle istituzioni locali (Goal 16), mette in evidenza la risposta degli stanziamenti di bilancio nell'anno 2020 all'emergenza economica e sociale legata alla crisi sanitaria da Covid-19»³³.

Le prime risultanze di tale studio sono rappresentate nella Figura 8.

Relativamente ad alcuni obiettivi, vengono rilasciati anche altri rapporti che prendono in esame lo sviluppo sostenibile in Italia, come, per esempio, quello curato dall'Agenzia europea per l'ambiente³⁴.

³⁰ Ibid. In merito alla politica di coesione, come precisa Nuvv, questa «presenta carattere multisettoriale e quindi multi-comprensivo di interventi riguardanti trasversalmente i diversi ambiti tipicamente settoriali". Si tratta infatti di politiche volte al riequilibrio socioeconomico dei territori, attraverso misure e azioni di investimento nelle aree geografiche che maggiormente soffrono il divario in termini di prodotto, occupazione, equità sociale»

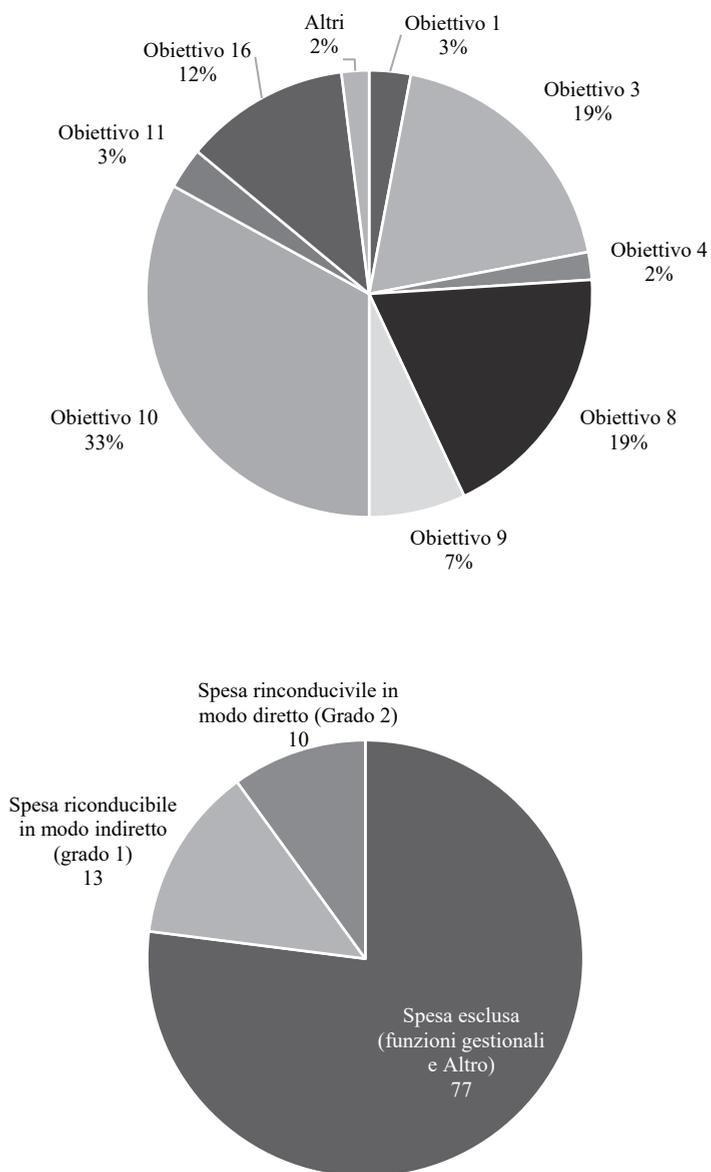
³¹ Corte dei conti, Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/SSRRCO/INPR/20. L'analisi viene effettuata sui dati del rendiconto finanziario 2020 ed in particolare sugli stanziamenti definitivi di spesa. Per la definizione del perimetro di spesa da classificare si è fatto riferimento all'insieme delle spese programmate dalle amministrazioni per "funzioni istituzionali" (ossia funzioni istituzionali "caratteristiche" o "core" di ciascuna amministrazione).

³² CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2020, 447.

³³ CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, cit., 454.

³⁴ EEA, *Italy country profile – SDGs and the environment*, 02 Dec 2020.

Figura 8. – Piani Gestionali per grado di aderenza a *Goal/target* e percentuale attribuita ai *Goal*



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su RGS.

3. La resilienza trasformativa e i quadri operativi di monitoraggio per la transizione ecologica e quella digitale

Si parla di “resilienza trasformativa” come della capacità di un sistema di “rimbalzare avanti” e non indietro alla posizione precedente la crisi. «La resilienza si riferisce alla capacità non solo di resistere e far fronte alle sfide, ma anche di trasformarsi in modo sostenibile, equo e democratico. Alla luce della crisi del Covid-19 e dell’agenda politica guidata dalla transizione, è chiaro che l’Europa deve rafforzare ulteriormente la sua resilienza, vale a dire non solo riprendersi ma emergere più forte, intensificando queste transizioni. L’UE deve trarre insegnamenti dalla pandemia, anticipare gli sviluppi futuri e trovare il giusto equilibrio tra il benessere delle generazioni attuali e future»³⁵.

Di seguito altre definizioni di resilienza fornite da alcune organizzazioni internazionali o governative³⁶:

– «La capacità di un sistema, della comunità o della società esposta ai rischi di resistere, di assorbire, di adattarsi e di riprendersi dagli effetti di un rischio in modo tempestivo ed efficiente, anche attraverso la conservazione e il ripristino delle strutture e delle funzioni fondamentali. La resilienza di una comunità rispetto a potenziali eventi di rischio è determinata dal grado in cui la comunità ha le risorse necessarie ed è in grado di organizzarsi sia prima che durante i periodi di bisogno». Unisdr (Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di catastrofi, creato nel dicembre 1999 per garantire l’attuazione della strategia internazionale per la riduzione dei disastri);

– «La resilienza è la combinazione di preparazione dei civili e capacità militare – la capacità di una società di resistere e di riprendersi facilmente e rapidamente da questi shock attraverso una combinazione di fattori civili, economici, commerciali e militari». Nato;

– «La capacità di adattarsi alle mutevoli condizioni e resistere e recuperare rapidamente da perturbazioni alle emergenze. Che si tratti di resilienza agli atti di terrorismo, attacchi informatici, pandemie, catastrofi naturali, la nostra preparazione nazionale è la corresponsabilità di tutti i livelli di governo, privati e non settori di profitto, e cittadini individuali». Dhsusa (Dipartimento della sicurezza interna degli Stati Uniti d’America).

Gli studi sulla resilienza hanno arricchito con elementi teorici e tecnici il quadro delle politiche di riferimento per pianificare e promuovere azioni di

³⁵ ASVIS, *Rapporto 2020, L’Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, cit.

³⁶ Definizioni riportate da N. KOURTI, *Jrc Resilience*, The Joint Research Center organizes the 2nd International workshop on Modelling of Physical, Economic and Social Systems for Resilience Assessment, 14-16 December 2017.

sviluppo sostenibile³⁷. La definizione dei meccanismi di resilienza e la conseguente implementazione sono stati oggetto dell'attività di consultazione su come definire una piattaforma condivisa, tenendo conto degli impatti di una crisi nel breve e lungo periodo. Tale consultazione ha avuto luogo in seno alla rete di ricerca per la misurazione della Resilienza, a cui hanno preso parte diverse Direzioni Generali della Commissione europea. A tale proposito, il Joint research centre (Jrc) della Commissione europea già da qualche anno analizza la resilienza del sistema lungo quattro dimensioni, correlate tra di loro; quella socioeconomica, quella geopolitica, quella ambientale e quella digitale³⁸.

Nell'approccio adottato dal Jrc, la dimensione di lungo termine delle politiche, orientate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Oss), e quella di breve termine, in risposta agli shock di diversa natura, si fondono, infatti, in un quadro concettuale nuovo, che propone anche l'abbandono della usuale classificazione delle politiche in economiche, sociali e ambientali, e la sostituzione con una nomenclatura basata su cinque categorie³⁹ riportate nella Tabella 1.

Tabella 1. – **Nomenclatura JRC per le politiche di resilienza**

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Misure di prevenzione che puntano a ridurre l'incidenza e la dimensione degli shock, e, ove possibile, evitarli; 2. Misure di preparazione che puntano a creare strumenti adatti a rafforzare la resilienza a fronte di shock; 3. Misure di protezione che sono necessarie per mitigare l'effetto degli shock ed evitare potenziali deprivazioni o riduzioni dello standard di vita; 4. Misure di promozione: puntano ad aumentare la capacità adattiva (flessibilità) necessaria per gestire shock lunghi o molto ampi; 5. Misure di trasformazione: facilitano il processo di trasformazione, evitando però inutili cambiamenti radicali. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: JRC.

³⁷ A.R. MANCA, P. BENZUR, E. GIOVANNINI, *Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society*, 2017. Per l'Italia in particolare vedi M. DE GIORGI, A. LUPO, *Governare l'incertezza. Percorsi di innovazione sociale per i nuovi partenariati pubblico-privati*, FrancoAngeli, Milano, 2022.

³⁸ Vedi JRC RESILIENCE. *The 2nd International Workshop on Modelling of Physical, Economic and Social Systems for Resilience Assessment*, 14-16 December 2017.

³⁹ La sintesi ragionata qui esposta è tratta da ASVIS, *Rapporto 2020, L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, cit.

Tali politiche intervengono sugli elementi di resilienza sistemica composti dai sopra citati asset (capitale naturale, capitale umano/capitale sociale, il capitale strumentale allo sviluppo socioeconomico); meccanismi (servizi eco-sistemici; servizi socio-sistemici), istituzioni (mercato, imprese e R&D, infrastrutture, e policy e comunità) e *outcomes*: (investimenti, consumo, rifiuti, benessere) e riguardano tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati. In relazione a questi ultimi, una particolare attenzione va alla *governance* societaria sostenibile⁴⁰.

La risposta europea alla pandemia e la stessa struttura del NextGenerationEU e in particolare del Dispositivo di ripresa e resilienza si fondano proprio su questo approccio. Se le misure poste in essere dalla Commissione nei primi mesi del 2020 possono essere considerate la risposta immediata dell'Unione europea all'emergenza sanitaria, dunque misure di protezione dagli effetti della crisi, con la comunicazione "*Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*" del maggio 2020⁴¹ la Commissione europea ha voluto prospettare una serie di misure di promozione e misure di trasformazione atte ad accompagnare i Paesi membri non solo fuori dall'emergenza ma attraverso un percorso di resilienza trasformativa⁴².

In particolare, nella Comunicazione del settembre 2020 *Tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*⁴³, la Commissione prospetta un'analisi quadrimensionale della resilienza, prende in esame la dimensione sociale ed economica, quella geopolitica, quella verde e quella digitale e per ciascuna di queste mette a fuoco le capacità, le vulnerabilità e le opportunità degli Stati membri mediante un monitoraggio strutturato in quelli che sono stati definiti *quadri operativi della resilienza* (Qor). Questi ultimi si basano «sugli indicatori settoriali e sugli strumenti di monitoraggio esistenti, quali il quadro di valutazione della situazione sociale e la relazione di monitoraggio sui progressi verso la realizzazione degli Oss nel contesto dell'UE»⁴⁴ così come rilasciati da Eurostat. Nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* la stessa Commissione rileva come: «Saranno necessari un monitoraggio e una vigilan-

⁴⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Stato dell'Unione 2020, Lettera d'intenti al Presidente David Maria Sassoli e alla Cancelliera Angela Merkel*, Bruxelles, 16 settembre 2020.

⁴¹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, 27 maggio 2020 e suo Allegato.

⁴² L. MONTI, *I fondi europei. Guida al NextGenerationEU e al QFP-Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss University Press, Roma, 2021.

⁴³ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, *Relazione 2020 in materia di previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM(2020) 493 final, Bruxelles, 9 settembre 2020.

⁴⁴ *Ibidem*.

za continui e gli Stati membri dovrebbero affrontare gli squilibri emergenti mediante riforme che rafforzino la resilienza economica e sociale»⁴⁵.

I Qor permetteranno anche, come auspica la Commissione, di verificare le relazioni e le sinergie tra la transizione ecologica e quella digitale: «La previsione strategica esaminerà in che modo le tecnologie emergenti possano trarre il massimo vantaggio da entrambe le transizioni, in che modo esse si relazionino tra loro e, ad esempio, in che modo si possa ridurre l'impatto ambientale della transizione digitale; esaminerà inoltre le competenze necessarie per sfruttare le tecnologie del futuro, le modalità secondo le quali l'IA può essere impiegata per trasformare la nostra economia digitale e facilitare la transizione verde nonché i relativi impatti sugli attori e sulle catene del valore europei.

Analizzerà altresì in che modo gli investimenti in progetti strategici, anche nell'ambito della ripresa, possano giovare sia alla transizione verde che alla transizione digitale»⁴⁶. Progetti strategici che devono supportare anche gli investimenti pubblici nelle infrastrutture e nell'istruzione sono necessari per garantire la sostenibilità economica, sociale e ambientale per le generazioni future⁴⁷. Inoltre, sottolinea il Comitato economico e sociale europeo, «questa è anche la base per assicurare prosperità, reddito e competitività a lungo termine»⁴⁸. Nelle Figure 9 e 10 i prototipi di Qor illustrati nella menzionata Comunicazione.

Per quanto riguarda il nostro Paese, in questo Qor vengono evidenziate: basse capacità/ elevate vulnerabilità sul fronte del Disagio Sociale (elevato tasso di Neet); nel sostegno sociale (basso impatto delle prestazioni sociali a supporto della ripresa); la coesione sociale (forti diseguaglianze); in tema di qualità delle istituzioni (bassa efficacia dell'azione di governo) e in tema di salute per elevata pressione sul sistema sanitario da parte degli over 65 anni per la diffusione di malattie via passeggeri aerei e per la carenza di posti letto.

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17 settembre 2020.

⁴⁶ COMMISSIONE EUROPEA, COM(2020) 493 final, cit.

⁴⁷ Per l'impatto sulle giovani generazioni vedi L. MONTI, *PNRR e divario generazionale. Dalla misurazione alla valutazione di impatto delle politiche pubbliche*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, anno IX, gennaio-aprile 2022.

⁴⁸ CESE, *Parere. Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*. Relatore: Krzysztof BALON ECO/537, 25 febbraio 2021.

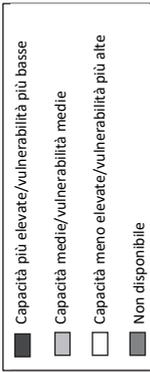
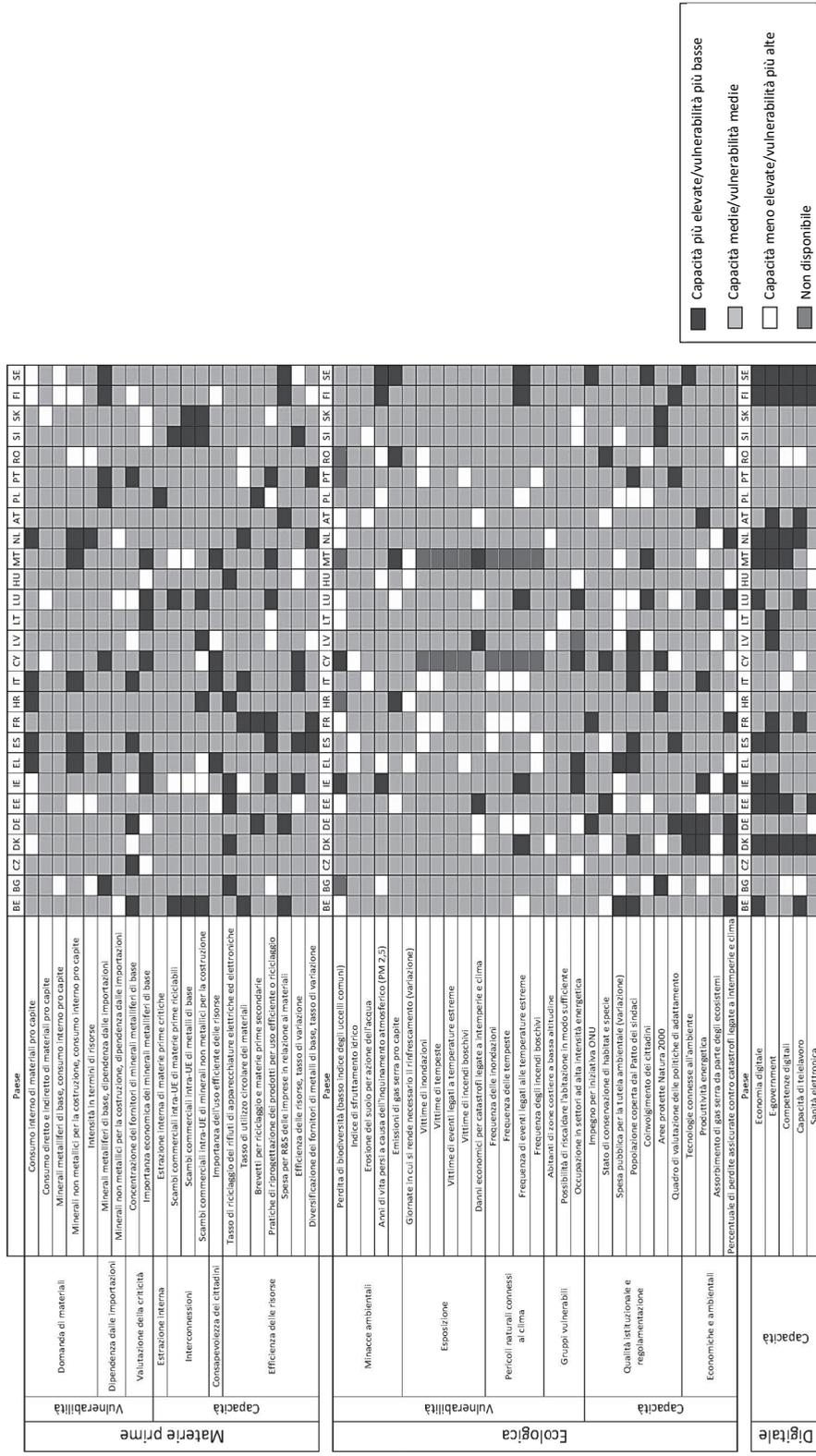
Figura 9. – Prototipo del quadro operativo per la resilienza sociale ed economica connessa alla crisi Covid-19 (in nero evidenziata la colonna relativa all'Italia)

	Paese	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE			
Vulnerabilità	Poverta (AROPe)																														
	Sovraffollamento abitativo																														
	Spese impreviste																														
	Lavoro precario																														
	Casi di abbandono scolastico																														
	NEET																														
	Distanza dai servizi																														
	Dipendenza da importazioni alimentari																														
	Indebitamento delle imprese																														
	Indebitamento dei nuclei familiari																														
Sociale ed economica	Lava finanziaria del settore bancario																														
	Tasso di disoccupazione																														
	Concentrazione del mercato																														
	Settore del turismo																														
	Prestazioni sociali per figli / famiglie																														
	Impatto delle prestazioni sociali																														
	Spesa sociale																														
	Capacità di riprendersi																														
	Parità di genere																														
	Bassa disuguaglianza (rapporto tra quintili)																														
Capacità	Volontariato																														
	Tasso di risparmio delle famiglie																														
	Efficienza del mercato dei beni e finanziari																														
	Sviluppo del mercato finanziario																														
	Spesa per R&D																														
	Investimenti																														
	Partecipazione degli adulti all'apprendimento																														
	Limiti alla disoccupazione di lunga durata																														
	Politiche attive del mercato del lavoro																														
	Facilità di attività d'impresa																														
Salute	Educazione nelle istituzioni																														
	Efficacia d'azione di governo																														
	Paese																														
	Malattie non trasmissibili																														
	Popolazione 65+																														
	Malattie di lunga durata																														
	Esigenze sanitarie insoddisfatte																														
	Infezioni correlate all'assistenza sanitaria																														
	Passaggeri aerei																														
	Pendolarismo																														
Vulnerabilità	Spesa sanitaria pubblica																														
	Investimenti in studi di campo sanitario																														
	Spesa per prevenzione sanitaria																														
	Spesa di laboratorio																														
	Basso tasso di mortalità evitabile (riconducibile ai servizi sanitari)																														
	Medici																														
	Infermieri																														
	Capacità di posti letto																														
	Bassa prevalenza di malattie respiratorie																														
	Vaccinazione antinfluenzale																														

Capacità più elevate/vulnerabilità più basse
 Capacità medie/vulnerabilità medie
 Capacità meno elevate/vulnerabilità più alte
 Non disponibile

Fuente: Commissione europea.

Figura 10. – Prototipi dei quadri operativi per la dimensione geopolitica, ecologica e digitale della resilienza



Fonte: Commissione europea.

L'Italia non presenta criticità in tema di approvvigionamento delle materie prime né sul versante delle capacità né su quello della vulnerabilità. In tema invece di transizione ecologica, per contro, le spie d'allarme sono numerose e attengono all'erosione del suolo da parte dell'acqua, resa più grave dalle sempre più frequenti inondazioni e tempeste con l'aumento delle vittime⁴⁹. In tema di transizione digitale, utilizzando gli indicatori Desi, infine, è segnalata una ridotta capacità sulle competenze digitali.

Nei propositi della Commissione, i Qor saranno la base per la determinazione di un *indice sintetico della resilienza*⁵⁰ da collegare al benessere dei cittadini sulla scia del *Better Life Index* dell'Ocse e gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite⁵¹.

Infine, sempre a livello dell'Unione europea, giova ricordare che la rubrica 2b del quadro finanziario pluriennale relativo alle risorse proprie a bilancio per il periodo programmatico 2021-2027 è intitolata *Resilienza e valori*⁵².

4. La *governance* multilivello nella programmazione concorrente per la politica di coesione

La *governance* multilivello⁵³ è stata introdotta in Europa nel 1989 in occa-

⁴⁹ «(...) lo sfruttamento delle risorse idriche, la perdita di biodiversità, l'assorbimento dei gas a effetto serra da parte degli ecosistemi, la spesa pubblica per la tutela dell'ambiente e la frequenza di inondazioni, tempeste e incendi boschivi nonché il numero di vittime provocato da tali catastrofi evidenziano potenziali carenze». Commissione europea, COM(2020) 493 final, cit., alla quale si rimanda anche per l'indicazione delle fonti utilizzate per la predisposizione dei Qor.

⁵⁰ Commissione europea, COM(2020) 493 final, cit. La Commissione sta valutando la possibilità di misurare la transizione verso la sostenibilità mediante un apposito quadro di valutazione. Sulla base delle relazioni annuali di monitoraggio di Eurostat, tale quadro di valutazione fornirebbe una panoramica comparabile a livello internazionale di tutte e quattro le dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale, sociale e istituzionale) al fine di promuovere un ampio dibattito pubblico in tutta l'UE.

⁵¹ M. DE SMEDT, E. GIOVANNINI, W.J. RADERMACHER, *Measuring sustainability*, in J.E. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, M. DURAND (a cura di), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, Oecd Publishing, Parigi, 2018, cap. 9, 241-276.

⁵² Reg. (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio: quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

⁵³ Di seguito una bibliografia essenziale sul tema: S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2010; G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European integration from the 1980s: State-*

sione della riforma dei fondi strutturali e in vista dell'allora programmazione pluriennale 1990-1994. Come hanno osservato Leonardi e Nanetti: «lo stesso sistema formale di governo è stato messo in atto in stati federali come la Germania, in stati regionalizzati come Spagna, in Stati asimmetrici centralizzati/regionalizzati come il Portogallo e in Stati centralizzati come la Grecia»⁵⁴.

I medesimi autori osservano che nella sostanziale assenza di analisi empiriche dell'impatto a livello nazionale e locale di questo nuovo modello «gli Stati membri e le regioni decidono in gran parte il proprio approccio per l'attuazione della politica di coesione (...)», inoltre «vi è la probabilità che il livello di performance conseguito nell'attuazione della politica di coesione attraverso l'approccio scelto, sia significativamente diverso tra gli Stati membri e le regioni»⁵⁵. *Governance* multilivello che deve tenere conto sia della natura concorrente della politica europea in questo ambito, sia del principio della compartecipazione che anima qualsiasi intervento sostenuto da risorse europee.

Riservando il concetto di politica concorrente al paragrafo seguente, dedicato alla gestione delle risorse, in questa sede si vuole approfondire il *principio della compartecipazione*.

È opportuno inoltre ricordare che, a livello europeo, il suddetto principio è stato enunciato per la prima volta nel 1988. La definizione datane dall'art. 4 del regolamento (CEE) n. 2052/88 sulla prima riforma dei fondi strutturali⁵⁶ rappresentava il risultato di una non facile mediazione tra due opposte correnti di pensiero. Questo primo orientamento sosteneva che l'esclusivo interlocutore della Comunità era il potere centrale dei singoli Stati e che questo soltanto era legittimato a dialogare con l'organo esecutivo della Comunità (la Commissione). Il secondo orientamento, invece, reputava necessario coinvolgere nel processo comunitario anche le parti sociali e le autonomie locali.

centric v. multi-level governance, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1996, 341-378; S. MILIO, *The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience*, *European Urban and Regional Studies*, 2014, 384-397; L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers (EIoP)*, 2001; F.W. SCHARPF, *Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance*, in *Journal of European public policy*, 1997, 520-538; A. BENZ, B. EBERLEIN, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in *Journal of European public policy*, 1999, 329-348; R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *Multi-level governance in the EU: Contrasting structures and contrasting results in cohesion policy*, RSA Research Network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion Policy, 2011.

⁵⁴ R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *op. ult. cit.*

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Reg. (CEE) 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

Nel successivo testo normativo del 1993⁵⁷, all'art. 4 modificato⁵⁸, è stato introdotto il vincolo della *stretta compartecipazione* tra le parti. Il significato del termine *stretta compartecipazione* è stato oggetto di numerose interpretazioni, volte ad ampliarne la portata o a precisarne i contenuti.

La *ratio* di questa disposizione è quella che tutti gli attori del processo di partenariato devono essere messi in condizione di intervenire attivamente e con cognizione di causa. In altre parole, fornendo informazioni e documentazione alle parti tempestivamente e in maniera trasparente. Nell'individuare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale, locale o altro, lo Stato membro crea un'ampia ed efficace associazione di tutti gli organismi pertinenti, conformemente alle normative nazionali e alla prassi.

Nel 2014 la Commissione ha emanato un *Codice Europeo di condotta sul partenariato*⁵⁹, il quale contiene regole che, ancorché riferite alla pianificazione e gestione delle sole risorse destinate alla Politica di coesione⁶⁰, possono essere di ispirazione generale per qualsiasi azione europea che voglia essere efficace all'interno di un Paese membro.

Il codice stabilisce con precisione quali sono gli *stakeholders* da coinvolgere nella *governance* multilivello⁶¹:

⁵⁷ Reg. (CEE) 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il reg. (CEE) 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

⁵⁸ Art. 4, reg. (CEE) 2081/93, cit.: «L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti – comprese, nell'ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, le parti economiche e sociali – designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in seguito denominata “partnership”. La partnership è operante in fatto di preparazione e finanziamento, nonché di valutazione *ex ante*, sorveglianza e valutazione *ex post* delle azioni. La partnership opera nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascun partner».

⁵⁹ Reg. delegato (UE) 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

⁶⁰ Il regolamento ha l'obiettivo di fornire un codice europeo di condotta per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione di partenariati finalizzati agli accordi di partenariato e ai programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), dal Fondo sociale europeo (Fse), dal Fondo di coesione, dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp). Tali fondi operano ora nell'ambito di un quadro comune e sono denominati «fondi strutturali e d'investimento europei» (in seguito «fondi Sie»).

⁶¹ Art. 3, “Identificazione dei partner pertinenti per gli accordi di partenariato”, Codice di condotta, cit.

– tra le *autorità pubbliche* annovera le autorità regionali, i rappresentanti nazionali delle autorità locali e le autorità locali che rappresentano le maggiori città e aree urbane, i rappresentanti nazionali di istituti di istruzione superiore, organismi di istruzione e di formazione e centri di ricerca e altre autorità pubbliche nazionali di volta in volta competenti per l'applicazione dei principi orizzontali (in particolare gli organismi per la promozione della parità di trattamento);

– tra le *parti economiche e sociali*, le organizzazioni delle parti sociali riconosciute a livello nazionale, in particolare organizzazioni interprofessionali a carattere generale e organizzazioni settoriali attive nell'ambito di volta in volta interessato dall'azione; le camere di commercio nazionali e associazioni imprenditoriali che rappresentano l'interesse generale delle industrie e dei settori, garantendo una rappresentanza equilibrata di grandi, medie, piccole e micro imprese, insieme con i rappresentanti dell'economia sociale;

– tra gli *organismi che rappresentano la società civile*, partner ambientali, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione (in base alla loro rappresentatività, e tenendo conto della copertura geografica e tematica, della capacità di gestione, delle competenze e degli approcci innovativi), nonché altre organizzazioni o gruppi che sono o che è probabile che siano interessati in modo significativo dall'attuazione dell'azione (in particolare gruppi considerati a rischio di discriminazione e di esclusione sociale)⁶².

La diretta collaborazione fra enti locali e Unione europea, per contro, non è priva di inconvenienti. In proposito, si può osservare come un eccessivo coinvolgimento delle autonomie locali potrebbe portare ad una parcellizzazione delle responsabilità e relativo scarico delle stesse (v. il concetto di Cuning State⁶³) e ad una proliferazione dei momenti di incontro, a scapito di una efficace attuazione degli interventi prospettati. Inoltre, la transizione digitale deve necessariamente accompagnare a tale sfida anche gli enti locali in quanto, come sottolineato dal Comitato delle Regioni, rappresenta «un'eccellente opportunità per fornire in modo efficiente servizi pubblici di elevata qualità ai cittadini. Già l'uso di moduli elettronici comporta un risparmio di tempo per i cittadini e le pubbliche amministrazioni, permettendo così ai dipendenti pubblici di dedicare più tempo e attenzione ad altri compiti amministrativi. Inoltre, le diverse applicazioni digitali consentono ai membri della comunità di partecipare ai pro-

⁶² L. MONTI, *I fondi europei*, cit.

⁶³ S. RANDEIRA, *Cunning States and Unaccountable International Institutions: Legal Plurality, Social Movements and Rights of Local Communities to Common Property Resources*, in *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 27-60.

cessi decisionali e di seguire in tempo reale l'attività amministrativa del loro ente locale»⁶⁴.

In Italia l'attuazione della *governance* multilivello, basata appunto su un processo decisore partecipato secondo le regole del partenariato appena delineato, non può prescindere dalla riforma delle competenze regionali e la progressiva sempre maggiore assegnazione del ruolo di Autorità di Gestione dei programmi operativi alle singole regioni. Ciò ha determinato il proliferare di numerosi programmi operativi, di cui alcuni ancora a titolarità nazionale e altri a titolarità delle regioni. Queste ultime, salvo alcune eccezioni, sono titolari di programmi operativi mono fondo e dunque spesso chiamate alla gestione di tre programmi differenti, rispettivamente quello per la gestione delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (Por-Fesr), il Fondo sociale europeo (Por-Fse) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Psr-Fear).

La gestione delle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza avviene invece con la modalità della gestione diretta della Commissione, con lo Stato membro proponente il proprio Pnrr in qualità di beneficiario ma con una *governance* multilivello⁶⁵. La Commissione è responsabile nei confronti dell'autorità di bilancio nell'ambito della procedura di discarico annuale e i fondi dell'Unione erogati nell'ambito dello strumento saranno soggetti all'audit esterno della Corte dei conti europea. La Commissione, la Corte dei conti europea, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Procura europea possono quindi accedere e richiedere informazioni, effettuare controlli e indagare, secondo i loro rispettivi poteri e competenze.

L'indicazione che emergeva già dalle linee guida della Commissione era di nominare una autorità che avesse, in qualità di coordinatore, la responsabilità generale del piano e costituisse il punto di contatto unico per la Commissione (sul modello previsto per la Cabina di regia per la coesione nel nostro Paese)⁶⁶. Tale coordinatore è responsabile dell'attuazione del Pnrr e ha il compito di assicurare la regia con altri ministeri competenti a livello nazionale (anche garantendo la coerenza nell'uso di altri fondi UE), per il monitoraggio dei progressi relativi ai target intermedi e finali, per la sorveglianza e, se del caso, per l'attuazione delle misure di controllo e di audit, nonché per la presentazione delle richieste di pagamento del contributo finanziario. In sostanza

⁶⁴COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, Parere. *Rafforzare la governance locale e la democrazia rappresentativa attraverso i nuovi strumenti tecnologici digitali*, 141^a sessione plenaria dell'8, 9 e 10 dicembre 2020.

⁶⁵G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Nextgeneration e PNRR Italiano: Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022.

⁶⁶L. MONTI, *I fondi europei*, cit.

una figura molto simile a quella prevista per le autorità di gestione indicate nella politica di coesione per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei (Sic) nell'ambito della gestione concorrente decentrata. Inoltre, l'amministrazione individuata come coordinatore deve disporre della capacità amministrativa in termini di risorse umane (numero e profili del personale), esperienza e competenza istituzionali e avere il mandato e l'autorità di esercitare tutti i compiti pertinenti⁶⁷.

Nella sua valutazione del Pnrr italiano, la Commissione scrive: «Il modello di governance prevede l'attribuzione di responsabilità chiare per l'attuazione del piano, il monitoraggio dei progressi compiuti e la rendicontazione»⁶⁸ e continua: «I traguardi e gli obiettivi del piano dell'Italia sono chiari e realistici e rispecchiano adeguatamente gli investimenti e le riforme in esso previsti. Gli indicatori proposti sono pertinenti, accettabili e sufficientemente solidi»⁶⁹.

5. Gestione concorrente, programmazione e ciclo del progetto

Con la gestione concorrente la Commissione europea affida la predisposizione e l'attuazione dei programmi agli Stati membri. Se questi ultimi coinvolgono nella gestione anche amministrazioni territoriali, come regioni o distretti, allora la gestione concorrente si fa decentrata. Circa l'80% dei finanziamenti dell'UE rientra nella gestione concorrente. Tra questi tutte le azioni nel quadro della politica di coesione economica e sociale previste dal nuovo Qfp 2021-2027 che assieme al Dispositivo di ripresa e resilienza sostiene finanziariamente i programmi programmati nella rubrica n. 2 “*Coesione, resilienza e valori*”⁷⁰.

La gestione concorrente decentrata è particolarmente indicata quando è necessario indirizzare le risorse in determinate aree. In tali ipotesi la gestione delle risorse viene trasferita in capo a un'amministrazione dello Stato membro beneficiario, definita “autorità di gestione”. Tale autorità può essere un'am-

⁶⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Linee guida per la redazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Documento di lavoro della Commissione europea*, 21 febbraio 2021.

⁶⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia* {SWD (2021)165final}, COM (2021) 344 final, Bruxelles, 22 giugno 2021.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Il 17 dicembre 2020, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento, il Consiglio europeo ha adottato il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027, in vigore dal 1° gennaio 2021. Vedi Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e Consiglio dell'UE, *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation Eu (Commitments, in 2018 prices)*, Press office – General Secretariat of the Council.

ministrazione centrale dello Stato (normalmente un Ministero) o un'amministrazione regionale (una regione o una provincia autonoma).

In capo alla Commissione rimane soltanto la funzione di controllo e di "ente pagatore" a fronte della presentazione della rendicontazione delle spese ritenute ammissibili e supportate dalla documentazione comprovante i costi sostenuti dai beneficiari.

Nella gestione concorrente un ruolo centrale lo svolge, come accennato, l'autorità di gestione. Quest'ultima ha la responsabilità principale dell'attuazione efficace ed efficiente dei fondi ed espleta quindi un numero notevole di funzioni nel progresso di pianificazione, gestione controllo di impegno e spesa delle risorse europee e relativi cofinanziamenti nazionali. Naturalmente la stessa autorità di gestione può essere designata per più di un programma o piano. D'altro canto, l'autorità di gestione designata può a sua volta identificare delle altre amministrazioni, definite organismi intermedi, ai quali affidare parte della gestione del proprio programma a condizione che tali accordi siano formalizzati.

In questo contesto, il processo di programmazione europeo abbraccia la metodologia internazionale definita del *Project Cycle Management* (Pcm), sviluppata nel settore della cooperazione allo sviluppo delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale, in particolare negli anni Sessanta, e poi adottata dalla Commissione, in forma diversa a seconda degli ambiti di intervento, a partire dai primi anni Novanta. Le caratteristiche del Pcm, che trova applicazione sia nei programmi gestiti direttamente dalla Commissione europea che in quelli pianificati dai Paesi membri nel quadro della gestione decentrata, si ispirano a una chiara suddivisione in fasi distinte e autonome del ciclo di vita di un progetto; a un orientamento ai beneficiari nella fase di progettazione, con un focus sui loro reali problemi e aspettative e sulle altre criticità legate alla situazione che si vuole affrontare; a un approccio "dal basso", inteso come coinvolgimento attivo dei beneficiari e degli attori-chiave nella progettazione e gestione degli interventi.

Ne consegue che il *design* degli interventi risponde a una impostazione progettuale di tipo logico, basata su nessi di causa-effetto tra gli elementi del progetto o del programma (obiettivi, risultati, attività) e l'applicazione di indicatori oggettivi per verificare il raggiungimento di risultati e obiettivi, con particolare riguardo ora ai target e agli indicatori previsti da Agenda 2030; con attenzione ai fattori esterni al progetto, legati al contesto territoriale o settoriale, che ne possono influenzare l'esito; infine con attenzione alla sostenibilità, ovvero la capacità degli interventi di produrre benefici duraturi per i beneficiari o impatti significativi di medio-lungo termine, anche dopo la fine del progetto⁷¹.

La programmazione, in questa accezione, risulta dunque articolata in quat-

⁷¹ L. MONTI, *I fondi europei*, cit.

tro fasi. Le prime tre sono tra loro consequenziali: la *pianificazione*, la *programmazione* in senso stretto, e l'*attuazione*. La quarta, detta *sorveglianza, valutazione e controllo*, è invece trasversale e contribuisce alla buona riuscita delle tre fasi prima menzionate, illustrate nei paragrafi che seguono. Ogni fase, naturalmente, contribuisce ad assicurare efficacia all'azione europea, così:

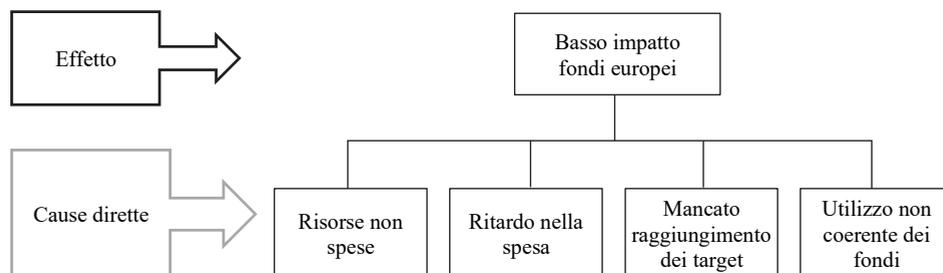
- il momento della pianificazione mira alla rilevazione dei bisogni e delle aree di miglioramento nonché al dimensionamento delle risorse necessarie per soddisfarli (il contesto e i mezzi disponibili);
- il momento della programmazione abbina alle priorità definite dalle strategie europee, gli strumenti da adottare per raggiungere gli obiettivi di miglioramento prefissati (la decisione);
- infine, il momento di attuazione si concreta nell'identificazione delle singole operazioni e nel loro sostegno finanziario (il finanziamento).

Il tutto assicurando nel processo circolare un attento monitoraggio volto a garantire una costante aderenza dei risultati conseguiti sul campo con gli obiettivi prefissati a lungo termine (la base pluriennale⁷²).

Il metodo del *Project Cycle Management* citato permette anche di mettere a fuoco le cause dirette e le cause primarie che rendono critico l'impegno e la spesa delle risorse europee nel nostro Paese nell'ambito della *governance* multilivello sopra delineata.

L'esperienza delle precedenti programmazioni, in particolare di quella 2007-2013 e di quella appena conclusa (2014-2020), individua (v. Figura 11) almeno quattro cause dirette responsabili dello scarso impatto sullo sviluppo che i fondi europei hanno storicamente avuto in Italia.

Figura 11. – Cause dirette del basso impatto delle politiche di coesione in Italia



Fonte: School of Government, LUISS, Policy Brief 23/2021⁷³

⁷² *Ibidem*.

A loro volta dalle cause dirette possono essere ricavate delle cause secondarie e successivamente anche le cause primarie⁷⁴.

Il monitoraggio e la verifica delle varie soluzioni via via proposte e attuate in seno al Pnrr sono ovviamente di competenza della Cabina Nazionale; tuttavia, sarebbe utile verificare il ruolo che il Cipess può svolgere in questo complesso e articolato scenario.

⁷³ L. MONTI, *Pnrr e modernizzazione della P.A. italiana: la sfida possibile*, School of Government Policy Brief 23/2021, Luiss, Roma, 2021.

⁷⁴ L. MONTI, *Planning Europe's future: the making of the Eu recovery plan*, intervento al seminario presso Albert Hirschman Centre On Democracy del Graduate Institute di Ginevra, 10 giugno 2021 e, per un commento metodologico di questo modello: L. MONTI, *The Italian Puzzle of the European Youth Guarantee*, in D. DESAI, S. HERBERT, C. LUTRINGER (a cura di), *The Puzzle of Unspent Funds. Political and Policy Implications of Fiscal Underspending*, in *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement*, 2022, 14.1, Graduate Institute Publications, Geneva.

DALLO SVILUPPO SOSTENIBILE AL *GREEN NEW DEAL* NELLA *GOVERNANCE* SOVRANAZIONALE E MULTILIVELLO

di Dario Bevilacqua

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Sviluppo e ambiente e sviluppo tramite l'ambiente. – 3. Il potere vincolante di principi troppo generici. – 4. Una *governance* globale o multilivello? – 5. Dallo sviluppo sostenibile al *Green New Deal*: un nuovo paradigma regolatorio? – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il *Green New Deal* (Gnd) è un programma di politica economica avviato ormai da alcuni anni, recentemente sviluppatosi in modo esponenziale e ancora in divenire, con la finalità di dare vita, accrescere e consolidare «un'economia capace di sostenere la vita sulla Terra», che quindi aspira a mantenere un tasso di crescita sufficiente a garantire una diffusa prosperità, ma senza superare una serie di limiti ecologici¹.

Il programma avviato con il Gnd comporta un importante intervento di *public governance*: il tentativo del sistema di rispettare i limiti ecologici senza compromettere le esigenze di sviluppo non può avere successo senza l'utilizzo di strumenti giuridici pubblicistici e regolatori, siano essi di natura incentivante e di promozione o volti a disporre divieti e stabilire standard. Sono le politiche e le misure pubbliche che possono portare a compimento il Gnd, indirizzando la conversione di numerose attività economiche e sociali alla sostenibi-

¹ «L'esaurimento dell'ozono stratosferico; la perdita di integrità della biosfera (la perdita di biodiversità e l'estinzione delle specie viventi); l'inquinamento chimico e il rilascio di nuove entità nell'ecosistema; il cambiamento climatico; l'acidificazione dell'oceano; il consumo di acqua dolce e il ciclo idrologico globale; il cambiamento del sistema terrestre; i flussi di azoto e di fosforo verso la biosfera e gli oceani; l'immissione di aerosol nell'atmosfera», A. PETTI-FOR, *Il Green New Deal*, cit., 91. Sul tema si veda inoltre lo Stockholm Resilience Centre – Stockholm Resilience Centre.

lità ambientale, dando vita a iniziative e attività in grado di coniugare l'esigenza di ridurre l'inquinamento con quella di favorire la crescita, limitando l'intrappesa economica e i comportamenti individuali secondo finalità di tutela dell'ecosistema.

Al fine di individuare i confini, l'oggetto e i tratti peculiari, nonché gli aspetti problematici di questa nuova visione della regolazione pubblica, si è scelto di operare un confronto con un modello simile al Gnd, nato qualche decennio fa, eppure ancora attuale nelle sue diverse evoluzioni e declinazioni: lo sviluppo sostenibile². Quest'ultimo è un istituto molto discusso, soprattutto per il suo difficile inquadramento sotto il profilo definitorio e per la sua effettiva rilevanza giuridica³. Nondimeno, come testimoniato dall'«Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile» adottata nel 2015⁴, tale principio o criterio orientativo delle politiche pubbliche assume ancora una rilevanza fondamentale⁵.

² Lo sviluppo sostenibile mira a proteggere l'ambiente e al tempo stesso favorire lo sviluppo sociale ed economico, senza compromettere i bisogni delle generazioni future, World Commission on Environment and Development, WCED, *Brundtland Report (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future)*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427, 1987, pubblicata da Oxford Paperbacks, 1990. Nei decenni successivi la letteratura sul tema è divenuta molto copiosa e variegata. Nel rinviare agli altri contributi di questo volume, si richiamano E. TIEZZI, N. MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Donzelli, Roma, 1999; G. GUIDO, S. MASSARI, *Lo sviluppo sostenibile. Ambiente, risorse, innovazione, qualità. Scritti in memoria di Michela Specchiarello*, FrancoAngeli, Milano, 2013; J.D. SACHS, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, New York, 2014; R. SEBASTIANI, *Corporate Sustainability e competitività delle imprese. Lo sviluppo sostenibile come opportunità per un nuovo modo di fare impresa*, FrancoAngeli, Milano, 2013; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; S. NESPOR, *La scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2020, 99 ss. e passim.

³ In chiave critica si veda ad esempio E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 98, 1/2019, 495: «il principio, come si vedrà, non è esente da critiche e fallimenti, legati alla sua intrinseca debolezza assiologica e alla sua conseguente incapacità di raggiungere la sperata conciliazione tra crescita economica e preservazione dell'ambiente. Stretto in una triade di opposti valori – economici, sociali e ambientali – da bilanciare in modo proporzionale, né sul piano normativo né nella prassi amministrativa e giudiziaria è riuscito a definire un accettabile punto di equilibrio del sistema, vale a dire un livello di protezione dell'ambiente adeguato all'odierna crisi ecosistemica e alla crisi sociale che ne deriva, che è innanzitutto una crisi di uguaglianza rispetto all'accesso a risorse essenziali, sempre più scarse, e alla partecipazione ai processi decisionali che le riguardano».

⁴ Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – SDGs. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

⁵ Lo sviluppo sostenibile compare in numerosi testi normativi di matrice internazionale, sovranazionale e domestica. Si veda, ad esempio, la *Rio Declaration* adottata dalla Conferenza

La ragione del confronto tra *Green New Deal* e sviluppo sostenibile nasce dai numerosi elementi in comune tra i due criteri, approcci o, secondo altre concezioni, principi. Come il secondo, il Gnd può costituire proprio un principio delle amministrazioni pubbliche in quanto punto di riferimento valoriale e concettuale per l'adozione di determinate *policy*. Sempre in analogia con lo sviluppo sostenibile, le attività che discendono dal Gnd mirano a ottenere un equilibrio tra due finalità di rilevanza generale, spesso in conflitto ma potenzialmente compatibili: la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo economico e sociale. Infine, *maxime*, entrambi – ancorché il *Green New Deal* con maggiori novità, come si dirà – comportano una serie di innovazioni nella regolazione pubblica, segnatamente a livello extra-nazionale.

Il campo di applicazione delle politiche del Gnd non costituisce una particolare novità nell'ambito della *public governance*: la tutela dell'ambiente, da quando è assunta al ruolo di materia oggetto di regolazione⁶, si configura come un istituto giuridico complesso o multidimensionale e trasversale⁷, perché l'intervento pubblico a sua tutela non può prescindere dalla necessità di bilanciare le misure adottate con altre esigenze, su tutte quelle socioeconomiche⁸.

internazionale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) del 1992 e l'UN Doc. A/57/329, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, del 31 agosto 2002, ove è riconosciuto come principio di diritto internazionale. Da citare, inoltre, il *Preambolo dei Marrakech Agreements*, che hanno istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio, ove è considerato uno degli obiettivi fondamentali dell'Organizzazione. In ambito nazionale, oltre al non banale riferimento del nuovo art. 9 Cost. alle «generazioni future» (legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 che modifica gli artt. 9 e 41 Cost.), si possono poi menzionare l'art. 34 (“Criteri di sostenibilità energetica e ambientale”) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (“Nuovo Codice Appalti”); il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto “Codice dell'ambiente”, in varie disposizioni. A livello europeo, tra i tanti atti legislativi si può citare la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, che facendo seguito alla direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia, stabilisce che, entro il 31 dicembre 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano edifici a energia quasi zero.

⁶ Sul tema è utile consultare alcune decisioni della Corte costituzionale: si vedano le sentenze nn. 364/2006; 378/2007; 214/2008. Con riferimento all'ambiente come materia e come valore costituzionale si rinvia a P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Lexambiente*, 30 novembre 2008, *passim*.

⁷ In questo senso si veda la decisione della Corte cost. n. 246/2006, ripresa anche nella sentenza n. 378/2007, ove la Corte sottolinea il carattere trasversale dell'ambiente, che si collega con altri beni giuridici da esso interessati. Sul legame tra conservazione delle risorse e sviluppo economico si rinvia a Chiara Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, 849.

⁸ Con riferimento alla nozione giuridica di ambiente occorre fare riferimento all'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 152/2006, in merito al quale si veda l'ampia ricostruzione di R. ROTA, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, in ID. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Aracne, Roma, 2012, 26 ss. La declinazione del Gnd è coerente con la ricostruzione giuridica che individua nel principio fondamentale della solidarietà la base giuridica costituzionale della tutela dell'am-

Nondimeno, con la creazione di concetti giuridici come quelli in parola si è cercato di codificare e indirizzare il bilanciamento tra ambiente e crescita economica, ponendolo al centro delle politiche pubbliche generali.

In questo processo, l'evoluzione raggiunta dal *Green New Deal* presenta alcuni tratti originali e significativi rispetto allo sviluppo sostenibile, che il presente lavoro intende far emergere, con specifico riferimento alla *governance* extra-nazionale che deriva da tali finalità. I due concetti, infatti, si affermano e si sviluppano a un livello che supera i confini nazionali, ma nel passaggio dallo sviluppo sostenibile al Gnd si registrano dei mutamenti di paradigma significativi e utili ad anticipare le sfide per la regolazione del futuro. Questi elementi di novità saranno oggetto di indagine, anche grazie all'analisi di alcuni casi concreti, e possono essere sintetizzati come segue.

In primo luogo, ambiente e sviluppo non sono più visti in una contrapposizione dialettica che prova a trovare un equilibrio tra i due, ma il primo – che ha un ruolo preminente e centrale – è lo strumento economico-giuridico per la salvaguardia e il miglioramento del secondo, con un ruolo determinante, di impulso e promozione, affidato ai poteri pubblici (§ 2).

In secondo luogo, il Gnd, benché a oggi abbia un'efficacia precettiva minore dello sviluppo sostenibile, ambisce ad affermarsi proprio come principio vincolante, se non altro per le autorità di regolazione. Esso costituisce – segnatamente nell'ordinamento europeo –, un piano di azione da cui scaturiscono norme, pianificazioni sovranazionali e nazionali, investimenti pubblici e nuovi limiti per i privati (§ 3).

In terzo luogo, se negli ultimi decenni l'ambiente è divenuto una materia di rilevanza globale – sebbene con pochi successi dal punto di vista delle politiche pubbliche adottate – il Gnd si va sviluppando secondo un disegno multilivello: indirizzi, finalità, direttive e standard sovranazionali incidono sulle misure domestiche, ma sono quest'ultime a costituire il momento centrale e cruciale della regolazione in parola, che vede come attori principali le amministrazioni nazionali e locali (§ 4).

Infine, il Gnd prelude e ispira anche un nuovo modello di *governance* pubblica dell'economia, nel quale due elementi spiccano sugli altri: il significativo e preponderante coinvolgimento di attori privati, che assumono un ruolo di coregolatori, e il crescente potere di intervento in capo ai soggetti pubblici, che con-

biente (F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss. e P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia"*, cit., *passim.*): anche il Gnd deve essere collocato tra i doveri di solidarietà e costituisce un presupposto per la realizzazione del programma costituzionale relativo allo sviluppo della persona umana, riferibile anche all'ambiente di vita dell'uomo, che prevede obblighi da assolvere e funzioni da esercitare e indica un comportamento doveroso di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati.

dizionano, indirizzano e guidano le attività economiche delle imprese (§ 5).

In sede di conclusioni (§ 6) si tireranno le somme dell'analisi svolta, provando a immaginare le prospettive future del quadro tratteggiato e individuando i possibili vantaggi, gli elementi critici e le questioni aperte di una regolazione che ambisce a salvaguardare il pianeta innescando una terza rivoluzione industriale che modifichi radicalmente il sistema produttivo attuale⁹.

2. Sviluppo e ambiente e sviluppo tramite l'ambiente

Nel corso degli ultimi anni sono numerose le iniziative di natura regolatoria per promuovere e sviluppare la cosiddetta «*green economy*»¹⁰ e, più di recente e più coerentemente con la filosofia del Gnd, la «*blue economy*», ossia l'economia circolare¹¹.

A tal riguardo, un esempio di intervento pubblico nell'economia verde riguarda i sussidi alla produzione energetica. In un *Working Paper* del Fondo Monetario Internazionale¹² si legge che nel 2017 i sussidi annuali globali per estrazione, produzione e commercio di combustibili fossili ammontavano a 5,2 trilioni di dollari, il 6,5% dell'economia globale. Si tratta per lo più di sus-

⁹ Sull'affermarsi di una terza rivoluzione industriale, basata, *inter alia*, su energie rinnovabili, internet ed economia circolare si veda J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale*, cit., 17 ss.

¹⁰ Sul tema della «*green economy*» si vedano il *Rapporto* 2008 del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ove è stata lanciata la *Green economy Initiative* e il *Rapporto* del 2011: *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011. In letteratura si rinvia a E. RONCHI, *La transizione alla green economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018; M. FREY, *La green economy come nuovo modello di sviluppo*, in *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, 2013, 3 e J. GOODMAN, A. SAL-LEH, *The 'Green Economy': Class Hegemony and Counter-Hegemony*, in *Globalizations*, 2013, 411-424. Un'utile ricostruzione in chiave critica del concetto di *green economy* e della sua traduzione in pratica si rinviene in A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb. – Decennale della Rivista (2010-2020)*, 2020, 33 ss.

¹¹ «Viene, quindi, ad essere superato il modello economico fondato sull'economia lineare ossia su produzione, utilizzo e alla fine abbandono dei beni, disinteressandosi del fine vita (che comporta un elevato spreco di risorse ed un forte impatto ambientale negativo) a favore di un modello diverso, di economia circolare appunto, in cui i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti al minimo, si utilizzano quante meno risorse possibili e i prodotti vengono "disegnati" non solo per non inquinare ma addirittura per migliorare l'ambiente», F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 64. Sul tema si veda inoltre G. PAULI, *Blue economy 2.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015, 30 e *passim*.

¹² D. COADY, I. PARRY, N-P. LE, B. SHANG, *IMF Working Paper: Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*, May 2019, 4.

sidi indiretti, con sgravi fiscali¹³ e costi ambientali¹⁴ sopportati dagli Stati nazionali, che non pesano sugli attori privati che operano nel settore.

È facile intuire che se i sussidi appena indicati venissero meno o se si spostassero a favore di energie alternative, come quelle rinnovabili, si avrebbe una rivoluzione anche nella produzione dell'energia: lo *shock* iniziale sarebbe notevole, perché la benzina e il riscaldamento costerebbero molto di più. Al contempo, tuttavia, se gli incentivi per le rinnovabili fossero altrettanto importanti, con un parallelo sviluppo delle tecnologie in tale settore, la transizione avverrebbe comunque, con il coinvolgimento attivo di imprese, consumatori e cittadini.

Un esempio concreto della capacità di indirizzare la transizione ecologica tramite un intervento pubblico diretto a modificare le scelte imprenditoriali e industriali si rinviene nella strategia dell'UE «Ondata di ristrutturazioni», finalizzata a rinnovare la produzione di energia per gli immobili e pubblicata dalla Commissione nel 2020¹⁵, nel solco delle iniziative previste dal programma del *Green Deal* europeo (Gde)¹⁶. Con tale atto l'Unione finanzia e stabilisce la

¹³ I meccanismi di tassazione con i quali gli Stati, accollandosi una parte dei costi richiesti dai combustibili, consentono ai consumatori di pagare la benzina o il gas per il riscaldamento a costi contenuti: «*It is helpful to distinguish two different notions of fossil fuel subsidies. One is a narrow measure, termed pre-tax subsidies, reflecting differences between the amount consumers actually pay for fuel use and the corresponding opportunity cost of supplying the fuel. In contrast, a broader measure, termed post-tax subsidies, reflects differences between actual consumer fuel prices and how much consumers would pay if prices fully reflected supply costs plus the taxes needed to reflect environmental costs and revenue requirements*», *ibidem*, 7-8.

¹⁴ I costi ambientali derivanti da tali produzioni gravano sugli Stati: «*Global CO2 emissions from fossil fuel and other industrial sources were 34 billion (metric) tons in 2016.14 These heat-trapping gases accumulate in the atmosphere (with average residence times of around a century or longer) affecting the global climate system. Economic efficiency requires that individual fuel users are charged for the resulting costs. The most efficient instrument is a charge on fuel supply equal to the fuel's CO2 emissions factor (i.e., emissions per unit of fuel combustion) times a CO2 price—administratively, these charges would be a straightforward extension of (generally well established) fuel tax systems*», *Ibid.*, 8. In senso analogo anche G. Wagner, *Push Renewables to Spur Carbon Pricing*, in *Nature*, vol. 525, 3 September 2015, 27: «*Pricing carbon creates broad incentive to cut emissions. Yet the current price of carbon remains much too low relative to the hidden environmental, health and societal costs for burning a ton of coal or a barrel of oil*».

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, Brussels, 14 ottobre 2020 COM(2020) 662 final.

¹⁶ Il Gde viene adottato con una Comunicazione della Commissione europea: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019 COM(2019) 640 final. Si tratta di un documento di 116 punti che impegna i Paesi dell'Unione

linea e le finalità (§§ 2-3.6) e impegna gli Stati membri a porre in essere una serie di misure in tal senso¹⁷.

I casi appena citati sono utili per mostrare sia il ruolo chiave giocato dalla convenienza economica di alcuni settori – ecologicamente compatibili – rispetto ad altri, sia il peso dei poteri pubblici nella scelta a favore di tale transizione: l'attuale sistema produttivo dell'energia si basa su un sostegno notevole da parte degli Stati, senza il quale il settore andrebbe in crisi, segnatamente se in parallelo le risorse energetiche che lo caratterizzano divengono obsolete e non più redditizie, come i combustibili fossili, che stanno diventando «*stranded assets*», mentre quelle provenienti da fonti rinnovabili stanno migliorando i rendimenti in modo esponenziale¹⁸.

Il percorso del Gnd è il portato, inevitabile, di dinamiche economiche e di mercato, ossia è guidato dal mercato e dalle convenienze o dalle perdite degli attori economici. Nondimeno, come notato, affinché tale transizione possa compiersi in modo efficace, nei tempi rapidi che l'attuale situazione ambientale im-

a mettere in moto «interventi ambiziosi per far fronte al cambiamento climatico e alle sfide ambientali, allo scopo di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C ed evitare una perdita massiccia di biodiversità». I vari obiettivi sono poi elencati in una tabella allegata alla Comunicazione, con delle scadenze temporali per la loro attuazione, a p. 2.

¹⁷ Le priorità riguardano tre settori: decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento; lotta alla povertà e all'inefficienza energetiche; ristrutturazione di edifici pubblici quali scuole, ospedali e uffici. La Commissione propone di eliminare gli ostacoli esistenti lungo la catena di ristrutturazione – dalla concezione del progetto al suo finanziamento fino al completamento dei lavori – con una serie di misure politiche, strumenti di finanziamento e dispositivi di assistenza tecnica.

¹⁸ La narrazione non è più incentrata sul fatto che i combustibili fossili facciano male alla salute, ancorché il tema abbia una sua rilevanza, come dimostra un recente studio che ha evidenziato un tasso di mortalità elevatissimo dovuto a tali sostanze: più di 8 milioni solo nel 2018 (K. VOHRA, A. VODONOS, J. SCHWARTZ, E.A. MARAIS, M.P. SULPRIZIO, L.J. MICKLEY, *Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem*, in *Environmental Research*, 2021). Viceversa, assume una nuova centralità – in un contesto di regolazione pubblica – il fatto che i combustibili fossili non convengano più. A riguardo, S. KOPITS, *Global Oil Market Forecasting: Main Approaches and Key Drivers*, 2014, disponibile all'indirizzo <https://www.energypolicy.columbia.edu/events-calendar/global-oil-market-forecasting-main-approaches-key-drivers>., e J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale*, cit., 11, 55, 107 ss. e *passim*. La conferma dell'importanza strategica di tali interventi per ciò che concerne il profilo economico si ha da quanto riportato da un rapporto internazionale del *National Bureau of Economic Research* del Massachusetts, da cui emerge che un persistente incremento della temperatura media globale, pari a 0,04 gradi all'anno, in assenza di politiche di mitigazione, potrà ridurre il pil mondiale pro capite del 7,22% nel 2100. Si veda M.E. KAHN, K. MOHADDES, R.N.C. NG, M. HASHEM PESARAN, M. JUI-CHUNG YANG, *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis*, in *NBER Working Paper*, No. 26167, August 2019. Tale fattore favorisce la transizione ecologica ma necessita comunque dell'intervento pubblico: per informare; per incentivare; per sostenere i contraccolpi economico-sociali della transizione (si pensi ai moltissimi disoccupati provenienti dal settore dei combustibili fossili, che dovranno essere reimpiegati in quello delle energie rinnovabili).

pone e con vantaggi diffusi, nonché per superare ambiguità, rischi e inefficienze della «*green economy*»¹⁹, le forze e le regole del mercato non sono sufficienti: vi deve essere un intervento pubblico, chiamato a promuovere, incentivare, indirizzare il nuovo approccio²⁰. È qui, quindi, che si ritrova il senso del nuovo patto ecologico che si profila: un accordo tra pubblico e privato, tra limiti e impulso alla crescita, tra regole e libertà economiche per trasformare l'attuale modello economico – nei suoi numerosi e diversi settori (energie, agricoltura, edilizia, trasporti, ecc.) – in un sistema meno inquinante e rispettoso dell'ambiente.

Queste considerazioni, su uno dei tratti distintivi della regolazione che scaturisce dal Gnd, permettono un primo confronto con lo sviluppo sostenibile. Rispetto a quest'ultimo – affermatosi come compromesso tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo per non negare a questi ultimi le legittime aspettative di crescita economica²¹ – si registra la preminenza e centralità della tutela ambientale²², giacché la conversione ecologica delle attività economiche as-

¹⁹ Il passaggio dalla *green* alla *blue economy* mira a superare l'*impasse* per cui nella prima l'ambiente è bilanciato e fatto coesistere con la crescita economica, come un costo, mentre nella seconda esso diviene lo strumento attraverso il quale produrre nuova ricchezza e nuovo sviluppo. A riguardo, si rinvia a quanto indicato *supra*, alle note 11 e 12.

²⁰ Altri casi analoghi a quello degli incentivi nella scelta dei combustibili, si rinvencono in alcune politiche nazionali. Ad esempio, in Germania è stata introdotta dal governo federale una tariffa *feed-in* per le fonti rinnovabili ed è stato attuato un piano per l'eliminazione del carbone con finanziamento pubblico di 40 miliardi di euro per le regioni carbonifere. La tariffa consente di ricevere, per l'elettricità verde che si rivende in rete, un prezzo superiore a quello di mercato e ha spinto aziende, quartieri e singoli individui a installare pannelli solari e turbine eoliche, tanto che già nel 2018 le energie rinnovabili contribuivano per il 35,2% sulla produzione energetica totale della Germania. Di questa, il 25% era prodotta da piccole cooperative elettriche. Si veda K. APPUNN, Y. HAAS, J. WETTENGEL, *Germany's energy consumption and power mix in charts*, in *Clean Energy Wire*, 3 Aug. 2022; R. SMITH, *This is how people in Europe are helping lead the energy charge*, in *World Economic Forum*, Apr. 25, 2018; Un'utile ricostruzione della vicenda è svolta da Jeremy RIFKIN in *Un Green New Deal Globale*, cit., 64-66.

Tra le misure di conversione ecologica delle attività economiche si può citare anche la Legge di bilancio italiana per il 2020, che prevede numerosi investimenti e incentivi finalizzati a promuovere attività economiche basate sul miglioramento delle condizioni ambientali. In varie disposizioni questa individua una serie di misure a favore dell'ambiente, che ruotano prevalentemente attorno all'istituzione di un fondo per realizzare un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green New Deal* italiano. A riguardo, mi permetto di rinviare a D. BEVILACQUA, *Le misure per gli investimenti delle amministrazioni centrali, per l'ambiente e per il mezzogiorno (commento alla legge di Bilancio per il 2020)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020.

²¹ Sul compromesso tra esigenze di tutela ambientale e legittime aspettative di crescita, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo si veda S. BATTINI, *Amministrazioni senza stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 220 ss. e S. NESPOR, *La scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2020, 39 ss. e 96 ss.

²² In tema di sviluppo sostenibile si osserva che le politiche per l'ambiente vanno a comporre solo una delle tre tipologie di obiettivi previsti da Agenda 2030, che riguardano anche la

sume una funzionalità strategica. Per questo la tutela dell'ambiente diviene una finalità condivisa da tutti gli attori istituzionali della comunità internazionale (non solo di alcune organizzazioni internazionali e degli Stati economicamente più avanzati). Coerentemente, il «*right to develop*» non è riconosciuto *purché* vengano salvaguardate le esigenze di tutela ambientale²³, ma deve esplicitarsi *mediante* azioni a tutela dell'ambiente, che divengono quindi strumenti per creare nuovo sviluppo, nuova crescita economica, peraltro nell'urgenza del presente e non più solo con lo sguardo alle future generazioni.

La tutela dell'ambiente non è più solo il *fine* di politiche pubbliche, ma è il *mezzo* con cui attori privati e attori pubblici possono creare nuovo benessere. Il principio di integrazione²⁴, pilastro portante di ogni politica ambientale, non viene meno, ma anzi giunge a un nuovo approdo: con il Gnd l'ambiente non viene semplicemente *integrato* – quindi reso compatibile, bilanciato e tenuto in conto – nelle attività finalizzate allo sviluppo, ma ne è il presupposto necessario e fondamentale. Coerentemente, come anticipato, l'attività economica non deve essere solo «verde», quindi integrando le questioni ambientali come un costo, ma «circolare», quindi in grado di produrre ricchezza senza consumare energie esauribili, senza produrre rifiuti non riciclabili o riutilizzabili, senza alterare in modo negativo gli ecosistemi, il clima, la biodiversità²⁵. Pertanto,

crescita economica e la tutela del capitale umano (lotta alla povertà, parità di genere, istruzione di qualità).

²³ Il terzo principio della *Rio Declaration* del 1992 recita: «*the right to develop must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generation*».

²⁴ Come riporta C. FELIZIANI, *Industria e ambiente*, cit., 851, il Comitato ILA sul diritto internazionale dello sviluppo sostenibile ha declinato il principio di integrazione su tre livelli: sistemico, istituzionale e giuridico. Mentre il primo livello postula che la tutela dell'ambiente «costituisca parte integrante del processo di sviluppo, in modo sistematico e secondo un approccio olistico», il secondo e il terzo impongono rispettivamente un'integrazione intra ed inter-istituzionale e l'assunzione del principio in parola «a strumento del ragionamento giuridico (...)». Sul principio di integrazione, la stessa a. evidenzia che «l'assenza di una definizione generale, unita al rapporto di forte strumentalità che il principio d'integrazione vanta con quello di sviluppo sostenibile, ha fatto sì che il primo sia vissuto a lungo all'ombra del secondo, al punto che ancora oggi si parla dell'integrazione come della “spina dorsale”, dell’“essenza stessa” o addirittura come di una “componente” dello sviluppo sostenibile». A conferma, la citata Convenzione di Rio del 1992 afferma, al principio n. 4, che «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo».

²⁵ Nel cammino delle politiche ambientali, rispetto alla tappa precedente, ossia quella della composizione dell'interesse allo sviluppo con l'interesse ambientale, quindi dello sviluppo sostenibile, «ecco allora la novità finale: si è approdati alla *blue economy* che è, appunto, quella dell'economia circolare, che «affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione e per la quale, in sintesi, l'am-

l'ambiente non è più un costo ma «un'opportunità di vero e proprio profitto per le imprese: si può allora parlare con ragione significativamente di “ambiente per lo sviluppo”. Qui il rapporto tra ambiente e sviluppo diventa una sinergia: crescendo la tutela dell'uno aumenta la tutela dell'altro e viceversa»²⁶. In questo senso, rispetto allo sviluppo sostenibile, c'è continuità, ma anche evoluzione: ambiente e crescita sono integrati, ma il primo non è un costo da bilanciare con le esigenze della seconda, ma lo strumento per il suo incremento.

Questo primo aspetto caratteristico del Gnd non va esente da rilievi critici: uno dei problemi degni di rilievo concerne la veste giuridica e la forza precettiva di tale concetto, a oggi ancora visto solo come una finalità, una linea di indirizzo a ispirare le politiche pubbliche in tema di ambiente e rilancio dell'economia (quindi un «valore», più che una «materia»²⁷) e ancora connotato da una certa vaghezza, che rende difficile, *inter alia*, la misurazione e la valutazione delle azioni intraprese per perseguirne i fini. A tal riguardo, infatti, non sono ancora definite quali politiche o misure pubbliche riusciranno a promuovere nuovi e duraturi modelli di economia circolare, a ridurre concretamente l'impatto sul clima o a produrre ricchezza tanto o più dei modelli precedenti²⁸.

3. Il potere vincolante di principi troppo generici

L'iniziativa europea denominata «20-20-20», approvata dal Parlamento UE nel dicembre 2008, consisteva in un pacchetto volto a conseguire una serie di

biente si viene a caratterizzare come un vero e proprio *driver* dello sviluppo economico e istituzionale», F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare*, cit., 65.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Su tale distinzione si veda ancora P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come “materia”*, cit., *passim*.

²⁸ In tal senso, ad esempio, va anche il Reg. (UE) 2021/1119, detto anche “Normativa europea sul clima”, il quale delinea una cornice regolatoria generale – in verità piuttosto vaga – che individua l'obiettivo della regolazione, detta la linea da seguire – che coincide e va oltre quella stabilita in ambito internazionale con l'accordo di Parigi – e individua gli attori coinvolti per la sua attuazione. A tal riguardo, il co. 2 dell'art. 5 del testo in parola appare emblematico perché non fa riferimento a misure o interventi, ma prevede che la Commissione adotti una «strategia» da riesaminare «periodicamente». Ciò è coerente con l'attuale stato di avanzamento del *Green New Deal* europeo, che si situa ancora sul crinale tra manifesto politico-programmatico e sistema regolatorio vincolante. Nondimeno, spicca l'eccessiva timidezza del legislatore europeo che, pur adoperando lo strumento del regolamento, rinuncia a spingersi sino a stabilire misure concrete, a definire regole comuni di dettaglio, a individuare competenze e limiti e a utilizzare la forza vincolante a disposizione per esigere certe politiche dagli stati.

obiettivi fissati per il 2020, a oggi non più in linea con i nuovi parametri, ma utili a comprendere la *ratio* del progetto: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili. Il pacchetto consta di sei atti di natura legislativa che combinano strumenti di mercato, meccanismi economici incentivanti o di *moral suasion* e finanziamenti con misure di natura restrittiva, che pongono limiti e divieti rivolti agli Stati o agli operatori privati²⁹.

Nel percorso europeo verso il Gnd, la proposta «20-20-20» è solo il primo passo ed è stata ormai aggiornata, con obiettivi più ambiziosi. A gennaio 2020, infatti, è stata presentata dalla Commissione la proposta di Regolamento per il “Fondo per una transizione giusta”³⁰, facente parte del “Meccanismo per una transizione giusta”: un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. Il Fondo sarà composto da nuovi finanziamenti messi a disposizione per sostenere i paesi dell’UE nella loro transizione³¹.

In parallelo alle azioni appena menzionate, a livello globale, è stata lanciata l’Agenda 2030, già menzionata *supra*, § 1. Si tratta di un programma d’azione sottoscritto dai governi di tutti i Paesi membri dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), che individua 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile, a loro volta articolati e declinati in un totale di 169 target o traguardi, da raggiungere entro il 2030. Costituisce uno strumento di *soft law*, privo di sanzio-

²⁹ Si tratta di una serie di provvedimenti legislativi, tutti adottati nella medesima data del 23 aprile 2009, nell’ambito dello stesso pacchetto normativo: la direttiva 2009/29/CE, sullo scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra; la decisione n. 406/2009/CE, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre del 10% le emissioni di gas serra prodotte in settori esclusi dal sistema di scambio di quote; la direttiva 2009/31/CE, che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ecosostenibile di biossido di carbonio; la direttiva 2009/28/CE, che stabilisce obiettivi nazionali obbligatori per il consumo di energia da fonti rinnovabili; il regolamento n. 443/2009, che fissa il livello medio di emissioni di CO₂ delle auto nuove; la direttiva n. 2009/30/CE, che fissa specifiche tecniche per i carburanti e un obiettivo di riduzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili.

³⁰ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il Fondo per una transizione giusta, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM(2020) 22 final, 2020/0006(COD).

³¹ Dei fondi citati 10 miliardi di euro dovrebbero provenire da stanziamenti di bilancio, mentre le restanti risorse aggiuntive di 40 miliardi di euro, per il periodo dal 2021 al 2024, costituiranno entrate con destinazione specifica esterne derivanti dallo strumento europeo per la ripresa. I soldi verranno da fondi strutturali europei già esistenti, da programmi di cofinanziamento degli stati, da prestiti a interessi di favore della Banca Europea degli Investimenti e da una parte del fondo «InvestEU», ossia uno strumento posto in essere dalla Commissione Europea per attirare investimenti privati.

ni, ma dotato di una discreta forza persuasiva, dovuta al coinvolgimento di numerosi attori e all'effetto di *moral suasion* collegato a un'*accountability* reputazionale³². I macro-obiettivi sono comuni ma i singoli *target* divergono da Paese a Paese, a seconda delle specificità di questi ultimi, e vengono misurati e valutati tramite degli indicatori (quantitativi e qualitativi).

Le disposizioni sommariamente descritte costituiscono dei validi esempi per provare a configurare la forza precettiva di principi quali lo sviluppo sostenibile e il *Green New Deal*. In entrambi i casi, infatti, ci si trova di fronte a linee di indirizzo generali e finalità condivise, a programmi d'azione piuttosto deboli sul piano dell'effettività giuridica, ancorché dotati di forte valenza politica. L'obiettivo è quello di informare e indirizzare le *policy* adottate dai regolatori, ossia, in prevalenza, le istituzioni nazionali e locali. Nondimeno, in capo a quest'ultime sussiste un margine discrezionale e di interpretazione piuttosto ampio, non tanto nelle finalità da perseguire, ma nella scelta del tipo di misura, nell'intensità della stessa, nelle modalità e nei tempi di attuazione (salvo le scadenze di lungo periodo previste a livello extra-nazionale, comunque non perentorie) e nel costo delle stesse in termini di denaro pubblico impiegato.

Tuttavia, quanto appena detto sembra avere uno sviluppo diverso con riferimento al Gnd, segnatamente in quello di matrice europea. In primo luogo, questo si traduce in un approccio regolatorio sovranazionale maggiormente limitante per i poteri amministrativi domestici, deputati alla fase attuativa di disposizioni di carattere normativo decise in ambito unionale: comunicazioni e programmi di azione costituiscono il punto di partenza di percorsi regolatori composti da testi vincolanti, come direttive e regolamenti. In secondo luogo, la forza giuridica di tali disposizioni è assicurata da un fattore economico non irrilevante, dato che la maggior parte di tali politiche consiste in incentivi e investimenti pubblici e la matrice europea dei finanziamenti consente di imporre condizionalità stringenti per poterne usufruire.

A tal riguardo, riprendendo alcune considerazioni svolte nel paragrafo precedente e partendo dal presupposto che il principio dello sviluppo sostenibile ha sin qui avuto una scarsa efficacia precettiva³³, il Gnd, pur non essendo sta-

³² «*The category of public reputational accountability is meant to apply to situations in which reputation, widely and publicly known, provides a mechanism for accountability even in the absence of other mechanisms as well as in conjunction with them*», R.W. GRANT, R.O. KEOHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 1 February 2005, 37.

³³ Sul tema si rinvia nuovamente a S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato*, cit., 223, che richiama le considerazioni di T. TARLOCK, *Ideas without Institutions: The Paradox of Sustainable Development*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2001, 38: «*critics suggest Sd attempted to marry two incompatible ideas, environmental protection and development, the resulting formulation has no consequences*». Per la concezione dello sviluppo sostenibile come

to formalmente riconosciuto come principio in alcun testo normativo e configurandosi invece come una finalità politico-regolatoria – un obiettivo delle *policy* pubbliche –, può aspirare a raggiungere una forza vincolante maggiore. Infatti, l'Unione europea non si è limitata – come per lo sviluppo sostenibile – a inserire il Gnd come una finalità o una linea guida all'interno di atti normativi, ma lo ha tradotto in una serie di azioni di carattere legislativo e amministrativo con efficacia vincolante – per le istituzioni UE e per gli Stati membri – che discendono solo da esso³⁴. Inoltre, per porre in essere le attività previste, la Commissione prevede una serie di investimenti di grande entità e individua le modalità per reperire i fondi da impiegare³⁵.

Infine, giacché le attività a tutela dell'ambiente divengono motori della crescita economica e risultando quest'ultima imprescindibile nell'agenda politica di tutti gli Stati della comunità internazionale, ne deriva anche una necessaria attività pubblica caratterizzata da una sensibilità ecologica rilevante. Se la scelta – politica – di promuovere, sviluppare e consolidare l'economia circolare si afferma, ne consegue che le varie disposizioni perché ciò si verifichi assumeranno carattere vincolante e precettivo (formale e *de facto*), traducendo il Gnd non solo in strumenti incentivanti, ma anche in regole e limiti vincolanti (per le amministrazioni pubbliche, come per i privati).

In conclusione, a fronte di una crescente e significativa forza giuridica del Gnd, costituisce un fattore problematico il grado di efficacia delle politiche adottate per perseguirne i due obiettivi fondamentali che lo caratterizzano: ambiente e crescita economica. Tali politiche, infatti, potrebbero avere solo una facciata ambientalista – cosiddetto «*greenwashing*» – e quindi risultare non in grado di tutelare l'ambiente; al contempo, pur risultando adeguate sul piano della tutela ambientale, potrebbero essere inefficaci, quando non dannose, con riferimento alla crescita socioeconomica. Rimane ancora aperta, quindi, la sfida di come definire e tradurre un concetto ancora ampio e fortemente

principio vincolante, segnatamente per le amministrazioni pubbliche, si richiama l'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006. Si veda altresì E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 495 che parla di «aleatorietà» di tale principio.

³⁴ Tra queste, senza la pretesa di essere esaustivi si possono elencare: una strategia per la neutralità climatica da presentare alle Nazioni Unite; l'adozione di una «legge europea per il clima»; l'approvazione di un piano finalizzato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55% rispetto ai livelli del 1990; la valutazione dei piani nazionali per il clima e per l'energia che gli Stati membri sono chiamati ad adottare; l'attuazione di una strategia industriale dell'UE per affrontare la duplice sfida della trasformazione verde e digitale; l'approvazione di un nuovo piano d'azione per l'economia circolare; avviare una serie di ristrutturazioni per rendere energeticamente più efficienti gli immobili; promuovere la mobilità sostenibile; sostenere la tracciabilità nella produzione agro-alimentare; tutelare gli ecosistemi e la biodiversità (Commissione europea, *Comunicazione [...] Il Green Deal europeo*, cit., 4-17).

³⁵ *Ibidem*, 17.

connaturato da visioni e valutazioni di natura politica; aspetto, questo, che influisce anche sui metodi di misurazione e valutazione delle misure adottate per la sua attuazione, a oggi non giustiziabili, ma contestabili solo sotto il profilo politico.

4. Una *governance* globale o multilivello?

Il sistema di *governance* che mira a bilanciare crescita economica, tutela dell'ambiente e diffusione della ricchezza, intercetta numerose attività di regolazione che concernono tutti i settori di interesse pubblico. Ciò può portare a conflitti tra i diversi interessi in gioco, facendo esplodere il problema delle competenze tra i vari livelli di governo. A volte questi ultimi risultano distinti o separati, altre volte le prerogative nazionali sono fortemente condizionate da quelle internazionali e viceversa. In alcuni casi, il maggiore sviluppo di alcuni meccanismi giuridici o di settori connessi con quello ambientale fanno sì che le politiche su tali temi si fondino insieme, riducendo lo spazio di manovra affidato agli Stati. L'attuale modello di regolazione rivela un disordine organizzativo che vede coesistere vari sistemi: alcuni più propriamente globalizzati, quindi comuni, condivisi³⁶, e altri multilivello, nei quali gli Stati cooperano tra loro e con le organizzazioni internazionali, ma dispongono comunque di sufficiente discrezionalità nella scelta delle *policy* da adottare³⁷.

³⁶ Come è stato osservato in più occasioni da Sabino Cassese il diritto amministrativo globale si presenta in numerosi contesti come un diritto composito, più che multilivello, nel quale sia i soggetti, sia le procedure decisionali si compenetrano, rendendo più opachi e meno evidenti i confini tra «livelli» (nazionali e sovranazionali): «*global regulatory regimes present many peculiar features. [...] they are composite organizations, as they include global bodies, national authorities and personnel, representatives of civil society, transnational networks, members of epistemic communities, and various types of stakeholders, with no clear dividing line or hierarchy between the local and the global; in many ways, they can be compared to the European empires of the seventeenth to nineteenth centuries*», S. CASSESE, E. D'ALTERIO, *The Development of Global Administrative Law*, in *Research Handbook of Global Administrative Law*, a cura di S. CASSESE, Elgar, Cheltenham, UK, 2016, 6. A conferma di tale approccio si possono indicare alcuni settori specifici in cui tale *governance* appare marcatamente globale e composita, come quello della vigilanza sui mercati finanziari e quello della sicurezza alimentare, in merito al quale mi permetto di rinviare a D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti ultrastatali*, Giuffrè, Milano, 2012.

³⁷ Sul punto più diffusamente *infra*. Qui si rinvia al *considerando* n. 11 della EU Commission, *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030*, Brussels, 14 ottobre 2020 COM(2020) 652 final 2020/0300 (COD), 9: «*Environment policy being highly decentralised, action to achieve the priority objectives of the 8th EAP should be taken at different levels of governance, i.e. at the European, the national, the regional and the local level, with a collaborative approach to*

Il secondo modello, strutturato su più livelli, risulta maggiormente diffuso a seguito del Gnd. Ne è un esempio la strategia “Ondata di ristrutturazioni” degli edifici promossa dall’Unione europea, non a caso pubblicata in una “Comunicazione”, quindi in un testo non vincolante³⁸. Con tale atto l’UE contribuisce al progetto di transizione ecologica rilanciando nuovi investimenti, creando posti di lavoro, risparmiando energia e riducendo le emissioni di gas a effetto serra nel settore immobiliare. In questo processo, a livello sovranazionale sono stabiliti il contributo economico per il progetto, la linea da seguire, le finalità e le priorità delle politiche, promosse con strumenti di finanziamento e assistenza. Sono poi gli Stati, gli enti territoriali e quelli locali a realizzare in concreto le attività di cambiamento, presentando progetti per ottenere i fondi e dando attuazione alle direttive sovranazionali³⁹. Similmente, anche il reg. (EU) 2021/1119, che ha l’obiettivo della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050, presenta uno schema analogo, con la strategia e le finalità predisposte dall’Unione e le misure attuative delegate alla Commissione e, soprattutto, agli Stati nazionali⁴⁰.

Se lo sviluppo sostenibile e la tutela dell’ambiente in genere hanno costituito delle valide ragioni per favorire l’integrazione e l’armonizzazione delle re-

multi-level governance». Sul tema della *governance* multilivello si vedano le teorie del *multi-level constitutionalism*: I PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss. e ID., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, 511 ss.

³⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione [...] Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa*, cit., §§ 2-3.6.

³⁹ Ad esempio, il Comitato europeo delle regioni e la Commissione europea hanno avviato una cooperazione per accelerare il rinnovamento e la decarbonizzazione del parco immobiliare dell’UE: il partenariato mira a sostenere gli enti locali e regionali. Un altro caso di azione multilivello nell’ambito del Gnd, che coinvolge attori sovranazionali e attori subnazionali si può rinvenire la legge regionale Emilia-Romagna n. 16 del 2015 a sostegno dell’economia circolare, adottata in attuazione della decisione n. 1386/2013/UE relativa ad un programma generale di azione dell’Unione in materia ambientale fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» e dell’art. 4 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, che promuove misure per la riduzione della produzione dei rifiuti e il loro recupero, riutilizzo e riciclaggio anche come fonte di energia.

⁴⁰ L’art. 2, co. 2, del regolamento citato nel testo prevede che «le istituzioni competenti dell’Unione e gli Stati membri adott[ino] le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo dell’obiettivo della neutralità climatica di cui al paragrafo 1, tenendo conto dell’importanza di promuovere sia l’equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l’efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo». Il legislatore europeo identifica in modo chiaro l’obiettivo che deve essere raggiunto dagli Stati e dalla stessa Unione, ma senza specificare quali saranno le misure da adottare, limitandosi a qualificare queste ultime come «necessarie». In questo modo fornisce un criterio valutativo piuttosto astratto e lascia ampi poteri discrezionali alle istituzioni competenti ad adottare le misure di contrasto alle emissioni.

golazioni nazionali a tutela di tali beni, incrementando e accelerando il processo di *global governance*⁴¹ nel settore in parola, il Gnd sembra seguire un percorso diverso. La tematica e l'obiettivo rimangono mondiali o regionali, in ogni caso comuni, ma la loro specifica attuazione vede rafforzato il ruolo delle amministrazioni domestiche, sia a livello statale, ove si effettuano le scelte fondamentali in tema di investimenti, incentivi, pianificazioni e limiti alle imprese, sia a livello locale, ove sono poste in essere numerose misure attuative che consentono la realizzazione del Gnd. Mentre lo sviluppo sostenibile era ed è un principio comune che deve permeare sia le politiche globali, sia quelle nazionali, il Gnd, pur mantenendo il ruolo di finalità comune e di criterio guida, assegna agli Stati nazionali un ruolo centrale, di decisori e attuatori delle misure per la sua realizzazione.

A tal riguardo, quindi, non solo «gli stati non escono di scena [e] partecipano alla fase costitutiva del nuovo regime e a quella esecutiva»⁴², ma mantengono una loro autonomia decisionale, perché pur legandosi a interessi comuni (rilanciare la crescita economica salvaguardando l'ambiente), essi non sono meri agenti di organismi globali, potendo godere di piena discrezionalità se non nell'*an* e nel *quando*⁴³, sicuramente nel *quid* e nel *quomodo*. I vari Paesi decidono se agire tramite investimenti o incentivi, stabilendone le entità; se adottare o meno misure di *command and control*, assicurandone l'efficacia e l'effettività; se e come coinvolgere privati o amministrazioni locali e sino a che punto delegare ad essi funzioni e prestazioni. Il sistema di *governance* del Gnd appare quindi più come una «*layer cake*» che come una «*marble cake*»⁴⁴. Benché le *policy* rientrino all'interno di un disegno comune, la *policy* chiamata a dar loro attuazione concreta – con misure regolatorie le più diverse – si

⁴¹ A tal riguardo, l'affermazione dello sviluppo sostenibile, a partire dagli anni Settanta e Ottanta, avvia una serie di programmi di intervento, di natura internazionale, volti a incentivare lo sviluppo – specialmente nei Paesi più poveri – senza compromettere l'ambiente. Ciò ha favorito la cooperazione internazionale, l'affermarsi di principi internazionali dell'ambiente («chi inquina paga»; «precauzione»; ecc.) e la nascita di organizzazioni internazionali di settore.

⁴² S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009, 5.

⁴³ Sulle tempistiche di attuazione della regolazione del Gnd le scadenze sono comuni e sono dettate dalla contingenza del surriscaldamento climatico, anche se nelle singole misure adottate sono comunque le amministrazioni nazionali a decidere quando adottarle.

⁴⁴ *Ibidem*, 23, ove l'a. presenta la combinazione delle due definizioni in senso opposto a quello del testo, ma con riferimento alla *global governance* in generale. Di più, questa articolazione su più livelli – che, si ribadisce, sono necessariamente collegati e interagenti tra loro – non si rinviene solo nella dialettica tra politiche nazionali e politiche sovranazionali, ma anche tra Stati ed enti territoriali, nonché nei rapporti tra istituzioni e membri della società civile, quando soggetti di natura giuridica privata assumono comunque un ruolo rilevante nelle attività di amministrazione attiva.

frammenta verticalmente interessando una pluralità di soggetti, spesso aventi natura giuridica, poteri e capacità differenti (organizzazioni interstatuali; istituzioni sovranazionali, governi nazionali, regioni, comuni, organizzazioni della società civile, imprese).

Riprendono vigore sia lo Stato – che regola, promuove e si fa carico di nuovi indirizzi economici –, rispetto alle dinamiche di mercato proprie della globalizzazione, sia le istituzioni e le comunità regionali e locali, che applicano il Gnd nei territori. Anche in questo aspetto si rileva un *continuum* con lo sviluppo sostenibile, ma con una sensibile accentuazione delle prerogative nazionali, che nel recente passato si era cercato di assorbire in quelle globali, ad esempio con strumenti quali il Protocollo di Kyoto⁴⁵ o la Convenzione di Århus⁴⁶.

In tale ottica, si deve rilevare la presenza di un'articolata e complessa struttura di regolazione che si occupa del Gnd. Questa, pur non rispondendo a un disegno organizzativo ordinato e presentando i caratteri propri della *ad-hoc*-crazia⁴⁷, rivela comunque tratti distintivi originali e meritevoli di attenzione. Inoltre, in tale differenziazione e frammentarietà delle politiche appare particolarmente complesso e delicato trovare un ulteriore equilibrio, oltre a quello tra ambiente e crescita economica, ossia quello tra prerogative globali e inte-

⁴⁵ Con il Protocollo di Kyoto è stato creato un mercato di quote di emissione per mantenere entro certi limiti le quantità complessive, su scala mondiale, di CO₂. Pur prevedendo il coinvolgimento degli Stati e risultando effettivamente poco efficace a causa della riluttanza di alcuni di questi a prendervi parte, è stato concepito, strutturato e posto in essere come una misura propriamente globale, con regole comuni, volte a disciplinare un mercato appositamente costituito ed esteso su scala mondiale. Sul tema si rinvia a G. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, 42 ss. e S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto*, Gedit, Bologna, 2004, *passim*.

⁴⁶ La Convenzione di Århus, adottata al fine di tutelare l'ambiente, promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare i diritti umani, pur avendo come destinatari gli Stati membri, individua una serie di garanzie procedurali comuni (un diritto di accesso alle informazioni in capo a chiunque, un diritto di partecipazione al processo di *decision-making* ambientale per chiunque sia interessato e un diritto di azionabilità delle pretese dei singoli in caso di violazione dei diritti di accesso e partecipazione), estese a tutti e azionabili di fronte a un organo giudiziale anche dai privati: *Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 giugno 1998 (entrato in vigore il 30 ottobre 2001). Su tali aspetti si rinvia a S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 72 ss.; M. MACCHIA, *Legality: The Aarhus Convention and the Compliance Committee*, in S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, E. CAVALIERI, E. MACDONALD (a cura di), *Global administrative law*, cit., III.A.1., 13 ss. e ID., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 639 ss.

⁴⁷ Sul tema si veda S. CASSESE, *Chi governa il mondo? La dimensione globale della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2013, 22.

ressi e aspettative locali, con il rischio di conflitti tra modelli regolatori con standard qualitativi e quantitativi differenti.

Questo aspetto, infatti, produce vantaggi e inconvenienti: gli Stati più virtuosi avranno meno limiti sovranazionali per il perseguimento di obiettivi utili all'intero sistema globale; quelli meno virtuosi, viceversa, adopereranno la riguadagnata discrezionalità e la propria sovranità interna per operare forme di resistenza al cambiamento, rallentandone il percorso anche al di là dei confini statali. Di contro, è pur vero che la capacità di promuovere attività di economia circolare, che consentono una crescita economica senza costi di inquinamento o di approvvigionamento di energie non rinnovabili, costituisce già adesso uno stimolo concorrenziale tra gli stessi Stati, che può quindi favorire la diffusione transnazionale di buone pratiche e programmi di intervento.

5. Dallo sviluppo sostenibile al *Green New Deal*: un nuovo paradigma regolatorio?

Come anticipato, il Gnd incide direttamente sui modelli adottati per la regolazione pubblica, aprendo lo scenario a un cambio di paradigma che si basa su due pilastri fondamentali: il coinvolgimento diffuso, variegato e multiforme di attori privati, che assumono un ruolo di co-regolatori; il condizionamento, da parte di soggetti pubblici, delle scelte che caratterizzano le attività economiche delle imprese, con ambizioni di promozione di una crescita economica alternativa a quella attuale.

In primo luogo, il Gnd si fonda sul contributo dei privati sin dal principio: nasce dal basso, con movimenti di opinione, *lobbying* e una nuova visione dell'intervento pubblico a tutela dell'ambiente; investe le istituzioni – su vari livelli (locale, nazionale, sovranazionale) – che fanno propria quella visione dandole seguito con una serie di politiche; quindi ritorna nuovamente alla società civile, ai cittadini⁴⁸. Questi ultimi, infatti, sono chiamati a partecipare attiva-

⁴⁸ Già nel 2008 un gruppo esiguo di professionisti provenienti da vari settori creò il *Green New Deal Group*, pubblicando il primo manifesto del movimento: «*A Green New Deal: Joined-Up Policies to Solve the Triple Crunch of the Credit Crisis, Climate Change and High Oil Prices*». Questo delineava gli elementi chiave e i passi necessari per il cambio di paradigma verso la terza rivoluzione industriale. A seguire, altre organizzazioni e attori civili hanno fatto propria l'idea del Gnd, contribuendo alla definizione del concetto e alla sua diffusione come politica pubblica. Nel corso di questi anni le iniziative in tal senso si sono moltiplicate: su tutte, preme segnalarne una, di particolare importanza strategica e simbolica, perché segna l'ingresso del Gnd nell'agenda politica statunitense. Nel novembre 2018, alcuni manifestanti hanno fatto irruzione al Congresso degli Stati Uniti, inscenando un *sit-in* con cui chiedevano un «*Green New Deal*» nazionale, che ha portato all'istituzione di un Comitato chiamato a elaborare un pia-

mente, a divenire attori del cambiamento e co-regolatori, ad adeguare i propri comportamenti per rendere possibile la transizione ecologica. In questo senso si tratta di un modello paradigmatico e originale di regolazione *glocal* e basata sulla sussidiarietà orizzontale, che prevede regole e istituzioni che operano a livello comune e sovranazionale collegate e integrate con regole e istituzioni che operano a livello locale e subnazionale e con le *constituencies*, chiamate a svolgere un ruolo attivo, non di meri destinatari, ma di attori della transizione verso un nuovo modo di produrre.

A titolo di esempio, si prenda in considerazione la disciplina relativa all'efficienza energetica di abitazioni, negozi o altri immobili, che consente e incentiva l'utilizzo di impianti di produzione da fonti rinnovabili e lo fa soprattutto interessando il singolo individuo, che può divenire un «autoconsumatore di energia rinnovabile», come lo definisce, all'art. 2, co. 2, n. 14, la Direttiva n. 2001 del 2018, ossia un cliente che produce energia per il proprio consumo e/o per rivenderla⁴⁹.

Quest'ultimo aspetto mostra come la transizione ecologica passi anche dalle scelte di ogni cittadino e che queste abbiano rilevanza sia in merito al perseguimento degli obiettivi (ridurre l'impatto antropico sul pianeta, non inquinare, riciclare i rifiuti, ecc.), sia nella gestione pubblica di tali dinamiche, perché l'installazione di pannelli fotovoltaici su un'unità abitativa trasforma il proprietario in un produttore di energia, che potrà essere alienata a un acquirente predefinito, condivisa con altre persone, per esempio all'interno di un condominio, o anche venduta sul mercato⁵⁰. I cittadini, quindi, vengono ad esercitare un doppio ruolo, di consumatori e di produttori⁵¹ e per entrambi godono

no economico per la realizzazione del Gnd e alla presentazione di una risoluzione al Congresso, che ha già ottenuto numerosi sostenitori fra deputati e senatori statunitensi.

⁴⁹ «Un cliente finale che, operando in propri siti situati entro confini definiti o, se consentito da uno Stato membro, in altri siti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, per un auto consumatore di energia rinnovabile diverso dai nuclei familiari, tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale» (art. 2, co. 2, n. 14), direttiva 2018/2001. Si veda altresì l'art. 21 della medesima direttiva che dispone come gli Stati membri debbano facilitare e incentivare il ruolo di auto-consumatori in capo ai cittadini.

⁵⁰ Con la direttiva 2001/2018, l'UE ha definito la cornice per supportare lo sviluppo di un quadro normativo nazionale favorevole al nuovo ruolo dei cittadini riuniti in comunità energetiche nella produzione di energia elettrica. Come è stato notato ciò fa sì che «ogni singolo edificio potrà divenire centrale di produzione diffusa di energia idonea a soddisfare il proprio fabbisogno energetico e poi di cedere il surplus di energia prodotta alla rete per soddisfare il bisogno di chi ha necessità temporanee o permanenti di maggiore energia», C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amm. in camm.*, 2020.

⁵¹ Con riferimento al ruolo di produttori/fornitori preme rilevare che, ai sensi del citato art. 2, co. 2, n. 14), della direttiva 2001/2018, l'eventuale alienazione dell'energia elettrica rinnovabile autoprodotta non debba costituire l'attività commerciale o professionale principale. Con

di diritti e doveri distinti. Al contempo, agli Stati membri si chiede di rimuovere le barriere che possano rallentare lo sviluppo locale delle comunità di energie rinnovabili e di garantire loro un accesso al mercato non discriminatorio. Ne consegue, quindi, che anche l'amministrazione pubblica modifica il suo approccio al fenomeno, dovendo disporre un nuovo quadro regolatorio per promuovere la distribuzione di energia in un contesto orientato allo sviluppo delle fonti rinnovabili, dell'autoconsumo e della cessione diretta dell'energia eccedente.

Il secondo cambiamento nel sistema regolatorio derivante dal Gnd riguarda il compromesso tra libero mercato e regolazione pubblica e segna un cambio di paradigma rispetto all'approccio adottato in passato e negli ultimi anni: l'intervento pubblico non si limita a vietare, controllare e punire e nemmeno si fa da parte, lasciando che sia il mercato a regolare l'attività dei suoi attori, ma si spinge fino a promuovere, incentivare, indirizzare l'attività economica. Un elemento di distinzione con il passato risiede nel ruolo attivo e condizionante dei poteri pubblici nelle scelte delle imprese. Mediante strumenti diversi – siano essi limiti o incentivi, a volte applicati congiuntamente – le autorità amministrative non si ritraggono per lasciare il passo alle dinamiche economiche e di mercato, né si limitano al «*command and control*», ma rimangono presenti, affiancandosi agli attori privati, condizionando le loro attività, modificandone gli obiettivi e favorendo nuovi investimenti, subordinati al raggiungimento di determinate finalità stabilite da soggetti pubblici.

A tal proposito, si rinvia a quanto già osservato *supra*, §§ 2 e 3, in tema di sussidi alle fonti rinnovabili e ai programmi di incentivi adottati in questi anni dall'UE: il Gnd costituisce un caso emblematico di quello che è stato definito lo «Stato promotore»⁵², ossia un modello di regolazione pubblica che va oltre le garanzie del corretto funzionamento dei mercati e il rispetto dei diritti, nel quale i poteri pubblici (non solo statali) possiedono un ruolo attivo, che incide sul tessuto economico promuovendo la crescita dell'innovazione⁵³, investendo o finanziando, facendosi imprenditori o gestori di aziende, comportandosi come «*risk-taker*»⁵⁴, secondo una visione per cui l'iniziativa economica pubblica può, se ben calibrata, produrre maggiore benessere e «aiutare» il mercato.

questa formula ambigua il legislatore europeo ha inteso collocare tale attività in un ruolo ibrido, che sicuramente presenta i caratteri dell'attività economica a scopo di lucro ma che non deve arrivare a farsi impresa esclusivamente dedicata a tali operazioni.

⁵² In tal senso si v. F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2021, *passim*.

⁵³ Si rinvia diffusamente a W. ROPKE, *La crisi sociale del nostro tempo*, Einaudi, Torino, 1946 e a M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014, *passim*.

⁵⁴ *Ibidem*, 24 ss. e *passim*.

Ciò risulta coerente con il co. 13 dell'art. 41 Cost. – segnatamente nella sua nuova formulazione⁵⁵ – che include sia finalità sociali sia ambientali per giustificare l'intervento pubblico nell'economia. A tal riguardo, rispetto al passato più recente⁵⁶, la disposizione appena citata riprende vigore, giacché è proprio attraverso il Gnd che l'UE dispone un intervento pubblico basato su «*programmi*» e «*controlli opportuni*», volti a indirizzare e coordinare l'attività economica «*a fini sociali e ambientali*»⁵⁷. L'intervento pubblico nelle attività economiche imprenditoriali è però peculiare: esso non mira solo a tutelare interessi deboli o sottorappresentati, come *limite* all'intrapresa privata, ma anche a rilanciare l'economia e lo sviluppo in settori ritenuti strategici, come *spinta* all'intrapresa privata. Esso è presente e intrusivo, ma con l'ambizione di agire non come limite, bensì come incentivo.

I due elementi caratterizzanti il *Green New Deal*, appena descritti, segnano un'evoluzione rispetto all'idea di sviluppo sostenibile, segnatamente nei modelli di regolazione adottati: non più verticali e *top-down*, ma circolari e *bottom-up*, con il coinvolgimento, sempre maggiore, degli attori privati; non più come garanti del corretto funzionamento del mercato, ma presenti nel sistema economico, per coordinarlo, incentivarlo e indirizzarlo verso finalità strategiche (come la tutela dell'ambiente) per creare nuovo sviluppo.

6. Conclusioni

La nascita e l'affermazione del *Green New Deal* sono *in continuum* con l'approccio dello sviluppo sostenibile. Eppure questa nuova visione, sebbene ancora in fase embrionale, segna anche alcune novità sotto il profilo della regolazione di numerosi settori, tutti attraversati e integrati dalla materia ambiente.

Per queste ragioni, il Gnd appare come un'evoluzione dello sviluppo soste-

⁵⁵ Si richiama la nuova versione dell'art. 41, co. 3, in seguito all'approvazione della legge cost. n. 1/2022, già citata *supra*, nota 5.

⁵⁶ Appare ribaltata la teoria secondo la quale la regolazione dell'attività commerciale mediante programmazione con l'obiettivo di indirizzarla a fini sociali individuerebbe un sistema dirigitico non più attuale nell'ordinamento italiano, giacché in conflitto con i principi del diritto dell'Unione europea (in tal senso A. ORLANDO, *Il Commercio*, in S. CASSESE (sotto la direzione di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Giuffrè, Milano, 2003, 3548 ss.): oggi, infatti, è proprio quest'ultima a individuare i fini sociali e ambientali da perseguire grazie a un intervento pubblico in economia di natura molto intrusiva.

⁵⁷ Sul tema, prima della riforma, è molto utile il dibattito che si è sviluppato intorno allo studio di Natalino IRTI in *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998 e raccolto in un altro volume: AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

nibile, con cui ha molti tratti comuni: entrambi costituiscono il fondamento valoriale e teleologico per l'azione delle amministrazioni pubbliche nella regolazione di attività economiche e per l'adozione di determinate *policy*; le misure che discendono dai due principi mirano a ottenere un equilibrio/sinergia tra la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo economico e sociale; infine, entrambi comportano una serie di innovazioni nell'attività regolatoria, a livello extra-nazionale, nazionale e locale.

Nondimeno, nell'evoluzione da sviluppo sostenibile a *Green New Deal* si individuano anche degli elementi nuovi: ambiente e sviluppo non sono più visti in una contrapposizione dialettica tesa a ricercare un compromesso, ma il primo acquisisce un ruolo preminente e aspira a divenire lo strumento economico-giuridico per il miglioramento del secondo; il Gnd ambisce ad affermarsi come principio vincolante, se non altro per le autorità di regolazione; anche se finalità e approcci restano comuni e globali, si rafforza il disegno regolatorio multilivello, in cui le misure nazionali e subnazionali costituiscono il momento centrale e cruciale della fase esecutiva della regolazione; infine, si rileva un ulteriore mutamento nella *governance* pubblica dell'economia, che coinvolge in modo rilevante gli attori privati e prevede maggiori poteri appannaggio dei soggetti pubblici nel condizionare, indirizzare e guidare le attività economiche delle imprese.

I problemi che possono scaturire da questi nuovi aspetti sono numerosi e si incentrano tutti sull'efficacia, sulla tenuta e sulla forza giuridica della regolazione scaturente dal Gnd, ma le risposte si avranno solo nel medio periodo, con l'evoluzione della disciplina e nuove ricerche sul tema.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL DIRITTO EUROPEO

di Nicola Giovanni Cezzi

Sommario: 1. Le radici internazionali dello sviluppo sostenibile. – 2. L’Unione europea e Agenda 2030. – 2.1. L’Unione europea tra sviluppo sostenibile e crisi pandemica. – 3. Le prime misure. – 3.1. Sostenibilità e *Green Deal* europeo. – 3.2. Sostenibilità e quadro macro-economico europeo. – 3.3. Sostenibilità e diritti sociali in Europa. – 4. Lo stato di attuazione degli Sdgs nell’UE. – 5. La via europea alla sostenibilità. Sviluppi della ricerca.

1. Le radici internazionali dello sviluppo sostenibile

Nell’arco di circa vent’anni la comunità internazionale ha elaborato un processo di apprendimento sul tema del c.d. sviluppo sostenibile: nel 1972 a Stoccolma si è tenuta la Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano (*UN Conference on the Human Environment* – UNCHE), in cui è emerso per la prima volta il concetto di sostenibilità, anche se dall’ottica antropocentrica del controllo umano sulla natura; nel 1987, nel c.d. Rapporto Brundtland della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo delle Nazioni Unite (*Our common future*), l’obiettivo dello sviluppo sostenibile è stato declinato nella considerazione dei diritti delle generazioni future; ha fatto seguito, nel 1992, la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (*Un Conference on Environment and Development* – Unced), tenutasi a Rio de Janeiro, e risultante nella definizione di una serie di meccanismi, alcuni dei quali vincolanti per gli Stati aderenti, volti a limitare l’inquinamento e incoraggiare lo sviluppo sostenibile¹.

Da allora, grazie anche agli impegni in questi consessi sottoscritti dagli Stati

¹ Per le radici filosofiche del tema v. H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica* (1979), trad. it. P. Rinaudo, Einaudi, Torino, 2009. Sul versante antropologico, v. E. DE MARTINO, *La fine del mondo. Contributo all’analisi delle apocalissi culturali*, Einaudi, Torino, 2019.

e alle sollecitazioni provenienti dalle organizzazioni della società civile, il tema ha avuto grande diffusione nel dibattito pubblico e, seppur con un certo grado di dispersione di contenuti, la sostenibilità è presto divenuta un concetto fortemente dinamico: col termine si indica un benessere ambientale, sociale ed economico costante e preferibilmente crescente, nella generale prospettiva di lasciare alle generazioni future una qualità della vita non inferiore a quella attuale².

In seguito alla Dichiarazione del Millennio degli Stati membri delle Nazioni Unite, l'ONU e le sue agenzie hanno formulato una tabella di marcia integrata dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals* – Mdg), che gli Stati avrebbero dovuto raggiungere entro il 2015: tra questi, il settimo enuncia espressamente l'obiettivo della sostenibilità ambientale. Gli Mdg – in tutto 8 obiettivi, corredati da 21 target e 60 indicatori – hanno segnato una novità nella *governance* dello sviluppo sostenibile: rispetto alla tecnica del *rule-making* e a quella del *norm-setting*, incentrate su un'impostazione rispettivamente gerarchica e costruttivistica della determinazione delle regole di convivenza, gli Mdg propongono una tecnica appunto degli "obiettivi" (*goal-setting*), fissati per guidare il comportamento dei vari attori nel perseguimento dell'agenda in rilievo.

Lo specifico obiettivo dello sviluppo sostenibile ha assunto maggior consistenza con la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015: in questa sede è stata redatta l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, articolata in 17 obiettivi (*Sustainable development goals* – Sdgs), a loro volta corredati da 169 targets e 231 indicatori. Gli Stati hanno così condensato un'agenda universale in un documento integrato che copre i pilastri centrali dello sviluppo sostenibile. Nel dicembre dello stesso anno, in occasione della Conferenza sul clima tenutasi a Parigi (Cop21), è stato poi siglato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici.

2. L'Unione europea e Agenda 2030

Lo sviluppo sostenibile è principio e obiettivo che qualifica la missione politica dell'Unione europea. Già nel Trattato sull'Unione europea, all'art. 3 § 3, si sancisce infatti che l'Unione si «*adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla*

²L. SANTO, voce *Sostenibilità*, in *Enc. it.*, VII, Appendice, Roma, 2007.

piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (corsivo aggiunto). Inoltre, ai sensi dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». In punto di competenze dell'Unione, quella in materia di "ambiente" è poi inquadrata dall'art. 4, § 2, Tfeue tra le competenze di natura concorrente con gli Stati membri.

L'angolo di visuale da cui è stata inquadrata la sostenibilità, prettamente ambientalistico nei Trattati, è stato poi integrato da altri documenti comunitari, seppur non sempre giuridicamente vincolanti. Tra questi spicca la Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali, del 17 novembre 2017: vi si sancisce l'impegno per «un'Europa sociale», impegno già formulato nella Dichiarazione di Roma dell'aprile dello stesso anno, e mirante a realizzare «un'Unione che, *sulla base di una crescita sostenibile*, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un'Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale»³ (corsivo aggiunto).

Anche solo muovendo dalle fonti e dai documenti appena indicati, non sorprende dunque che l'Agenda 2030 sia presto divenuta centrale anche nell'azione politica dell'Unione europea. Questa, peraltro, secondo il rapporto ASviS 2020, è «l'area del mondo più avanzata rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile»⁴.

Le stesse istituzioni europee ammettono che l'Unione, pur generando solo l'8% delle emissioni mondiali di CO₂, si ritiene «responsabile di una quota più alta di emissioni cumulative» ed è per questo da tempo impegnata ad «aprire alacramente una strada verso un'economia verde, competitiva, inclusiva e circolare»⁵.

Prima ancora di condividere gli impegni per l'Agenda 2030, dunque, già nel 2009 l'Unione si era data obiettivi in materia di taglio delle emissioni, ef-

³ Così il punto 3 della Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017, ripreso al punto 7 del preambolo alla Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali.

⁴ *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto ASviS 2020, 41.

⁵ Così la Commissione europea nella sua COM(2021) 550 final, 14 luglio 2021.

ficienza energetica ed energie rinnovabili⁶: obiettivi che, secondo l'Agenzia europea per l'Ambiente (Eea), nel 2020 sono stati non solo raggiunti ma anche superati⁷.

D'altronde, sebbene l'Agenda 2030 rifletta evidentemente una visione globale, la cui implementazione è orientata dai singoli Stati, la stessa Agenda sottolinea l'importanza delle organizzazioni regionali⁸. Sul punto bisogna ricordare che l'Unione europea beneficia dello *status* di osservatore rafforzato in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dove ambisce a parlare con una voce comune dell'UE. Ciò non toglie, tuttavia, che l'adozione formale dell'Agenda 2030 spetti ai singoli Stati membri.

Va inoltre rilevato che l'UE e i suoi Stati membri sono tra le 190 parti del citato Accordo di Parigi: l'Unione lo ha formalmente ratificato il 5 ottobre 2016, permettendone l'entrata in vigore il 4 novembre 2016. Anche su questo versante l'Unione si era mossa con anticipo rispetto al resto della comunità internazionale, predisponendo già nel 2014 un quadro normativo per conseguire l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissato per il 2030: la legislazione volta all'attuazione di tale traguardo è costituita, tra l'altro, dalla direttiva 2003/87/CE che istituisce l'*Emission Trading System* (Ets), pietra angolare della politica climatica dell'Unione, dal reg. (UE) 2018/842, che ha introdotto traguardi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, e dal reg. (UE) 2018/841, che impone agli Stati membri di bilanciare le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da uso del suolo e silvicoltura.

Su queste basi, la Commissione europea, insediata nel novembre 2019 e presieduta da Ursula von der Leyen, ha potuto pubblicare già nel successivo mese di dicembre due Comunicazioni, sul *Green Deal* europeo (Gde) e sul riorientamento del Semestre europeo verso gli Sdgs⁹ e, nel gennaio 2020, una terza Comunicazione sul rilancio del Pilastro europeo dei diritti sociali¹⁰. Si tratta di tre versanti di uno stesso fronte. Il Gde, articolato in una serie di ma-

⁶ Si trattava del c.d. *Piano 20-20-20* (direttiva 2009/29/C), volto a ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, aumentare la quota di utilizzo di energie rinnovabili al 20% e migliorare l'efficienza energetica del 20%. Dello stesso anno è il Regolamento 401/2009 sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale.

⁷ Così l'Agenzia nel suo report *Trends and Projections in Europe 2021*, pubblicato il 26 ottobre 2021 e disponibile su <https://www.eea.europa.eu/highlights/eu-achieves-20-20-20>.

⁸ In particolare, gli obiettivi 1, 2, 9 e 11 evidenziano specificamente la necessità di cooperazione regionale, quadri politici e connettività per promuovere agende su: riduzione della povertà; fame zero; industria, innovazione e infrastrutture; città e comunità sostenibili.

⁹ COM(2019) 650 final, 17 dicembre 2019.

¹⁰ COM(2020) 14 final, 14 gennaio 2020.

cro-obiettivi e di misure trasversali, mira a rendere l'UE «una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»¹¹. Quanto al Semestre europeo, al Commissario per l'Economia è stato assegnato il mandato di «contribuire a trasformare il ciclo di *governance* economica del Semestre europeo in uno strumento che integri gli [Sdgs] delle Nazioni Unite»¹² e viene previsto l'inserimento di una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale nelle relazioni che la Commissione europea predisporrà per ciascuno Stato membro all'inizio del Semestre. Sul versante dei diritti sociali, la comunicazione della Commissione riprende i venti punti del Pilastro europeo dei diritti sociali, evidenziando le interconnessioni tra questo e Agenda 2030.

2.1. L'Unione europea tra sviluppo sostenibile e crisi pandemica

Lo scoppio della pandemia da Covid-19 non ha interrotto, anzi sembra aver rafforzato i programmi annunciati dalla Commissione von der Leyen.

Il Parlamento europeo, che già nel gennaio 2020 aveva chiesto che la transizione verso una società climaticamente neutra divenisse «una storia di successo europeo»¹³, con la risoluzione del 17 aprile 2020 aveva indicato la necessità di reagire alla pandemia attraverso uno sviluppo economico e sociale sostenibile, comprensivo di un'autonomia strategica del continente europeo. A tali indirizzi la Commissione ha dato seguito proponendo (il 23 aprile 2020) una tabella di marcia «Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa», basata su un «piano Marshall per una crescita inclusiva e sostenibile», al cui centro siano posti il Gde e i programmi europei per le transizioni «verde» e «digitale».

La principale delle reazioni alla crisi innescata dalla pandemia è rappresentata da un piano (il c.d. *NextGenerationUE* – Ngeu) da 750 miliardi di euro, la parte più consistente dei quali viene erogata attraverso Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (Pnrr). Il piano è stato presentato il 27 maggio 2020; nella stessa occasione è stato approvato il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027¹⁴.

Nel novembre 2020 la Commissione ha poi ribadito, in un documento di la-

¹¹ COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, 2.

¹² *Mission letter* della Presidente della Commissione europea von der Leyen al Commissario per l'Economia Gentiloni, 1° dicembre 2019.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal* europeo.

¹⁴ Reg. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020.

voro dei servizi, l'impegno a integrare l'Agenda 2030 nei suoi diversi strumenti di governo¹⁵.

Il Consiglio UE, infine, nelle sue conclusioni del 22 giugno 2021 sull'accelerazione nell'attuazione dell'Agenda 2030, ha sostenuto che le sfide poste dalla pandemia fanno sì che velocizzare un'azione comune innovativa e decisiva e allineare gli investimenti verso il conseguimento degli Sdgs, intraprendendo urgenti riforme strutturali e ricostruendo meglio e in modo più verde, «non sia più una scelta, ma una necessità»¹⁶.

Perseguimento dell'Agenda 2030, dunque, e reazione alla pandemia sembrano due lati della stessa missione: ri/costruire al meglio l'Europa della nuova generazione.

3. Le prime misure

Venendo alle misure adottate dalle istituzioni europee, si può seguire il tracciato indicato dalle comunicazioni di insediamento della Commissione von der Leyen: Gde, Semestre europeo e diritti sociali.

3.1. Sostenibilità e *Green Deal* europeo

La Commissione europea, con la comunicazione dell'ottobre 2020, ha presentato la proposta di decisione relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030¹⁷: trattasi dell'VIII Programma d'azione dell'Unione per l'ambiente, col quale si mira a unificare in un'ottica sistemica tutte le strategie del Gde, contribuendo espressamente alla realizzazione degli Sdgs dell'Agenda 2030.

Con la comunicazione del febbraio 2021, la Commissione ha proposto l'istituzione di un osservatorio europeo per il clima e la salute, nell'ambito della Climate-Adapt, cioè la piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici: l'obiettivo è quello di comprendere meglio, anticipare e ridurre al minimo le minacce per la salute causate dai cambiamenti climatici¹⁸.

Queste sollecitazioni hanno trovato un primo approdo, nel giugno 2021, col regolamento sulla c.d. neutralità climatica approvato da Consiglio e Parlamen-

¹⁵ Commission Staff Working Document, *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, 18 novembre 2020.

¹⁶ Conclusioni del Consiglio dell'UE 9850/21, 22 giugno 2021.

¹⁷ COM(2020) 652 final, 14 ottobre 2020.

¹⁸ COM(2021) 82 final, 24 febbraio 2021.

to europeo¹⁹. L'atto introduce l'obbligo di arrivare a zero emissioni di CO₂ nel 2050 e si inquadra anche «nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi», un ambito nel quale «le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio *chi inquina paga* [...] e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del *non nuocere* del Green Deal europeo»²⁰. Il Regolamento, in particolare, modifica e potenzia il comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici²¹, e innova la Normativa europea sul clima²², fissando un obiettivo generale per il 2050²³ e traguardi climatici intermedi per il 2030 e il 2040²⁴. I compiti di monitoraggio e di implementazione in capo alla Commissione risultano significativamente intensificati.

La Commissione, dal canto suo, nel settembre 2021 ha pubblicato una comunicazione con cui si impegna a rivedere i capisaldi legislativi in materia di clima ed energia e a fissa l'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 55% rispetto al 1990, mettendo così l'UE «sulla via maestra per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050»²⁵.

Per il primo semestre 2021 erano inoltre attese dalla Commissione una proposta per adeguare il prezzo del carbone alla frontiera (c.d. *carbon tax*) e una per il prelievo sulle transizioni digitali (c.d. *digital tax*). Fino al gennaio 2022, solo la prima è stata presentata²⁶, ed è al vaglio dei colegislatori, mentre la seconda è stata rimandata al secondo semestre 2021 (l'introduzione di entrambe le normative rimane fissata per il 1° gennaio 2023).

La proposta di una c.d. *carbon tax*, in particolare, è stata introdotta nell'ambito di un pacchetto di misure ("*Fit for 55*") per tagliare le emissioni di almeno il 55% entro il 2030²⁷ e si articola in un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – Cbam)

¹⁹ Reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica.

²⁰ *Ivi*, considerando n. 9.

²¹ Istituito dal regolamento 401/2009.

²² Di cui al regolamento 2018/1999 (*European Climate Law*).

²³ *Ex art.* 2 del citato reg. (UE) 2021/1119, «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale è raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050».

²⁴ *V.* art. 4 del citato Regolamento.

²⁵ COM(2020) 562 final, 17 settembre 2021.

²⁶ COM(2021) 564 final, 14 luglio 2021.

²⁷ COM(2021) 550 final, 14 luglio 2021.

nei confronti di importazioni di specifiche merci all'interno del territorio dell'Unione. Il meccanismo in parola, destinato a sostituire il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (Ets), è teso a evitare che gli sforzi di riduzione delle emissioni all'interno dell'Unione siano compensati da un aumento delle emissioni al di fuori dell'Unione attraverso la delocalizzazione della produzione o un aumento delle importazioni di prodotti a minore intensità di carbonio. Il Cbam in sostanza introduce una dinamica di mercato a tutela della politica climatica europea e mondiale, con l'obiettivo, da un lato, di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione, dall'altro, di incoraggiare l'utilizzo di tecnologie più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra da parte dei produttori di paesi terzi²⁸.

In materia di sostenibilità delle attività finanziarie, sono stati approvati tre importanti regolamenti: il reg. 2016/1011 sulla definizione di indici di riferimento (c.d. regolamento *Benchmark*), modificato dal reg. 2021/168, che identifica in primo luogo un parametro per la transizione climatica, quindi un portafoglio di investimento in linea con l'Accordo di Parigi; è poi applicabile dal 10 marzo 2021 il c.d. regolamento *Disclosure* sulla definizione di obblighi relativi all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari²⁹; infine, è stato approvato il c.d. regolamento *Tassonomia*, sulla creazione di un linguaggio comune per la finanza sostenibile³⁰.

Quest'ultimo, entrato in vigore il 12 luglio 2020, provvede all'istituzione di un quadro che favorisca gli investimenti sostenibili, delegando alla Commissione la definizione dei criteri di vaglio tecnico per determinare se un'attività economica contribuisce in modo sostanziale agli obiettivi ambientali. Un primo regolamento delegato sulle attività sostenibili per gli obiettivi di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici è stato sottoposto dalla Commissione all'esame da parte dei colegislatori il 4 giugno 2021; un secondo atto delegato per i restanti obiettivi è annunciato per il 2022. Da ultimo, sul tema della tassonomia si è innestato il dibattito sulla rivalutazione dell'energia nucleare, a sua volta acceso dall'annuncio rincarato dei costi dell'energia.

In punto di aumento dei prezzi dell'energia, derivanti anche da misure come quelle proposte nel pacchetto "*Fit for 55*" (da cui dovrebbero discendere maggiori costi anche per uso di automobili e riscaldamento domestico), giova ricordare che, per far fronte alle conseguenti tensioni sociali, la Commissione

²⁸ Per un approfondimento sul Cbam si rimanda a <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES061.pdf>.

²⁹ Reg. (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari.

³⁰ Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

ha proposto³¹ la creazione di un Fondo sociale per il clima e di un Fondo per la transizione giusta: si vorrebbe destinare il primo a sostegno di famiglie in situazione di “povertà energetica», il secondo ai paesi più dipendenti dal carbone. La Commissione ricorda infatti che la solidarietà è «un principio fondante» del *Green Deal* europeo, declinandosi come «solidarietà tra generazioni, tra Stati membri, tra regioni, tra zone rurali e urbane e tra diverse componenti della società».

3.2. Sostenibilità e quadro macro-economico europeo

A partire dal 2020, il c.d. Semestre europeo – il meccanismo di dialogo tra istituzioni europee e Stati membri volto a definire un quadro consolidato per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali di Unione e Stati membri – è stato integrato con la valutazione dell’implementazione degli Sdgs da parte degli Stati.

In particolare, la pubblicazione di una Strategia annuale di crescita sostenibile ha sostituito quella dell’Analisi annuale della crescita, la componente centrale del pacchetto autunnale di cui si compone questo dialogo³². Con la comunicazione del settembre 2020 sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, la Commissione ha integrato anche la risposta alla crisi pandemica e lo strumento del citato Ngeu, specificando sette obiettivi ai quali i Piani nazionali di ripresa e resilienza devono far fronte entro il 2025³³. Inoltre, i primi report nazionali integrano esplicitamente gli Sdgs e un nuovo allegato definisce le *performance* dei singoli Stati nel perseguimento degli Sdgs, con una proiezione su cinque anni basata su dati Eurostat.

Ancora, i principali strumenti normativi che disciplinano l’utilizzo dei fon-

³¹ Sempre nella COM(2021) 550 cit. con cui si propone il pacchetto “*Fit for 55*”.

³² La prima Comunicazione adottata in tal senso viene dalla commissione è COM(2019) 650 final, 17 dicembre 2019, comunicazione della Commissione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2020.

³³ COM(2020) 575 final, 17 settembre 2020. Gli obiettivi sono i seguenti: utilizzare più energia pulita; raddoppiare il tasso di ristrutturazione energetica degli edifici pubblici e privati; costruire uno dei tre milioni di punti di ricarica necessari nel 2030 e metà delle 1.000 stazioni di idrogeno necessarie per i sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti; estendere i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni, assicurando la più ampia copertura 5G ininterrotta possibile per tutte le aree; digitalizzare la pubblica amministrazione e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari, in funzione della creazione di un’identità digitale europea (e-ID); aumentare le capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all’avanguardia e sostenibili, raddoppiando la produzione di semiconduttori in Europa; adattare i sistemi d’istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età, cosicché la quota di europei di età compresa tra 16 e 74 anni con competenze digitali di base raggiunga il 70%.

di del Ngeu richiamano direttamente gli Sdgs e il perseguimento delle politiche europee negli stessi inquadrabili. In particolare, il regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa e resilienza sottolinea il legame delle misure di ripresa e resilienza con il quadro dell'Agenda 2030, giustificandone l'istituzione per la mancanza di uno «strumento che preveda un sostegno finanziario diretto connesso al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri in risposta alle sfide individuate nell'ambito del Semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, e che si ponga l'obiettivo di avere un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri»³⁴.

I Pnrr devono inoltre attuare le raccomandazioni per Paese nell'ambito del Semestre europeo e l'accesso al Ngeu è sottoposto a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri: una condizionalità che può implicare la sospensione o riduzione dei finanziamenti dell'Unione in caso di violazioni³⁵.

Sempre in tema di quadro legislativo macro-economico, va ricordato che la questione della revisione delle regole del Patto di stabilità e crescita (siglato nel 1997 e rafforzato a seguito della crisi economica nel 2011), già in aperta dalla Commissione prima dello scoppio della pandemia³⁶, è oggetto di riflessioni ancora in corso³⁷.

In conclusione, il Semestre europeo, nato come strumento di coordinamento macroeconomico dell'Unione, sembra arricchirsi con l'implementazione degli obiettivi del Gde, del pilastro europeo dei diritti sociali, ma anche dell'A-

³⁴ Reg. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, considerando n. 17. Il regolamento rinvia ad atti delegati della Commissione per stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per le relazioni sui progressi compiuti e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo e definire una metodologia per la comunicazione delle spese sociali nell'ambito del Dispositivo.

³⁵ Il meccanismo di condizionalità è disciplinato dal Reg. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020.

³⁶ COM(2020) 55 final, 5 febbraio 2020.

³⁷ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla *revisione del quadro legislativo macroeconomico, mirante ad avere un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica* [P9_TA(2021)0358] e la comunicazione della Commissione europea del 19 ottobre 2021 sull'*economia dell'UE dopo la Covid-19: implicazioni per la governance economica* (COM(2021) 662 final), cui ha fatto seguito l'appello congiunto firmato dai capi dei governi italiano e francese sulla riforma del quadro fiscale: M. DRAGHI, E. MACRON, *The EU's fiscal rules must be reformed*, in *Financial Times*, 23 dicembre 2021. Sul tema si segnalano le analisi pubblicate sulla *Rassegna Astrid* n. 348, 2022.

genda 2030. Su quest'ultimo versante, in particolare, lo strumento pare particolarmente idoneo a rafforzare la capacità dell'UE di fornire una strategia chiara e orientamenti sugli Sdgs, e a ridefinire linee guida comuni e *Country Specific Recommendations* (Csr) coerenti, ciò soprattutto attraverso raccomandazioni sull'allocazione del bilancio mirate esplicitamente ai progressi verso gli Sdgs. Anche le sanzioni finanziarie associate a ricorrenti inadempienze nell'attuale quadro del Semestre europeo possono contribuire a un'attuazione più efficace degli Sdg se le Csr venissero orientate al loro raggiungimento.

3.3. Sostenibilità e diritti sociali in Europa

Il già citato Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dalle istituzioni europee nel 2017, rappresenta il «principale quadro di riferimento» per combattere la povertà a livello UE³⁸. Coerentemente con questo approccio, il Pilastro è stato rilanciato dalla Commissione von der Leyen con una comunicazione del gennaio 2020 su «Un'Europa sociale forte per giuste transazioni»³⁹. Qui si rinviava al primo trimestre del 2021 per l'adozione da parte della Commissione di un Piano attuativo (Piano d'azione), avvenuta appunto nel marzo 2021⁴⁰. Con tale Piano il perseguimento degli Sdgs e la risposta alla pandemia da Covid-19 vengono collocati al centro di un quadro di riferimento per diverse azioni del mandato della Commissione von der Leyen (2019-2024), e i venti punti del Pilastro europeo dei diritti sociali sono presentati come obiettivi da perseguire e termini di verifica per l'adeguatezza e la coerenza delle misure adottate nei Pnrr.

A questi fini, nel Piano d'azione sono indicati tre targets da conseguire entro il 2030 (almeno il 78% della popolazione compresa tra i 20 e i 64 anni deve avere un'occupazione entro il 2030, almeno il 60% della popolazione adulta deve partecipare a un corso di formazione ogni anno, il numero delle persone a rischio povertà deve essere ridotto di 15 milioni di persone, di cui 5 milioni di bambini) e un pacchetto di misure da adottare a partire dalla fine del 2021⁴¹.

Nel vertice sociale delle istituzioni europee tenutosi a Porto nel maggio 2021, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno sottoscritto una dichiarazione d'impegno a perseguire il citato Piano d'azione, richiamando in premessa l'obiettivo guida dell'Agenda 2030 (*non lasciare indietro nessuno*). Vi si

³⁸ Così la Commissione nella sua COM(2019) 22 final, 30 gennaio 2019, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 28.

³⁹ COM(2020) 14 final, 14 gennaio 2020.

⁴⁰ COM(2021) 102 final, 4 marzo 2021.

⁴¹ Per un resoconto delle misure, v. L. DI MARCO, *Obiettivi di Sviluppo sostenibile e politiche europee. Le sfide del futuro dell'Europa*, Quaderno ASviS, 2021, 26 ss.

evidenzia la necessità di rafforzare la coesione sociale e territoriale con il coinvolgimento multilivello delle istituzioni, dal livello europeo al livello locale, mettendo a fuoco le misure necessarie per intervenire tra i gruppi sociali e i territori ⁴².

Infine, il sistema del Semestre europeo – che già dal 2018 ha integrato i punti del Pilastro dei diritti sociali, rafforzato poi dal 2019 con l'integrazione degli Sdgs dell'Agenda 2030, e ora anche dei risultati conseguito col Dispositivo di ripresa e resilienza – risulta uno strumento di monitoraggio ulteriormente rafforzato.

4. Lo stato di attuazione degli Sdgs nell'UE

A cinque anni dall'adesione all'Agenda 2030, l'Unione europea ha commissionato uno studio specifico sullo stato di attuazione degli Sdgs in Europa ⁴³. Ne emergono i seguenti rilievi.

In punto di traslazione degli Sdgs in una serie di strategie e politiche, è stato evidenziato che non esiste ancora una visione unificata dell'UE verso gli Sdgs e che l'UE non ha riformulato politiche e strumenti in termini di Sdgs, neanche nelle aree di competenza esclusiva dell'UE. Ciò è in parte dovuto al complesso disegno istituzionale dell'UE in cui Commissione, Consiglio e Parlamento europeo hanno posizioni diverse rispetto all'Agenda 2030.

Quanto al suo ruolo di sostegno, ovvero al modo in cui l'UE attua effettivamente gli Sdgs, non vengono rilevati progressi significativi: l'UE aveva sviluppato una *Multi-Stakeholder Platform* sugli Sdgs per agevolare la loro attuazione, ma il suo mandato è spirato il 31 dicembre 2019 e non è stato più rinnovato; la Presidente von der Leyen avrebbe anche incaricato i Commissari europei di integrare gli Sdgs nel loro piano lavoro, ma ancora non è dato vedere in che modo ciò avverrà; ci sono state anche ripetute richieste di integrare gli Sdgs nel quadro finanziario pluriennale dell'UE, ma sono rimaste inevase e l'attuazione degli Sdgs nell'Unione rimane solo parzialmente e indirettamente finanziata da diversi strumenti finanziari dell'UE.

Circa il ruolo di coordinamento svolto dall'UE, il report distingue tra coordinamento orizzontale (a livello di istituzioni e organismi dell'Unione) e coordinamento verticale (tra UE e gli Stati membri). Quanto al primo, viene rilevata l'esistenza di diversi meccanismi volti a coordinare le aree tematiche relati-

⁴² *Porto Social Commitment*, 7 maggio 2021, disponibile al link <https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment/>.

⁴³ C. DEPOORTER, M. HOORNICK, A. MARX, T. NUGRAHA MURSITAMA, K. OTTEBURN, S. BELA PERTIWI, L. YULYADI, *Case-study on the UN Development Policy, Globe*, 2021.

ve agli Sdgs o allo sviluppo sostenibile più in generale, come il coordinamento svolto dal Primo Vicepresidente della Commissione, il *Sustainable Development Project Team*, l'*Inter Service Group* sugli Sdgs e il gruppo di lavoro del Consiglio sull'Agenda 2030. Per quel che riguarda il coordinamento verticale, come ricordato, gli Sdgs sono stati recentemente integrati nel Semestre europeo sotto l'impulso della Commissione von der Leyen; tuttavia, i primi risultati sono ritenuti insoddisfacenti, dati i riferimenti solo superficiali agli Sdgs all'interno dei *Country Reports*.

Infine, sul ruolo di monitoraggio l'Unione europea mostra una maggiore incisività, e ciò sia grazie a interventi normativi come il ricordato regolamento *Benchmark*, sia e soprattutto grazie al mandato conferito a Eurostat di monitorare i progressi sugli Sdgs nell'UE attraverso indicatori specifici dell'Unione. Gli Stati membri continuano comunque a svolgere un ruolo centrale nel monitoraggio degli Sdgs, attraverso le agenzie statistiche nazionali che riferiscono i progressi nazionali a Eurostat e attraverso le loro revisioni volontarie inviate all'*High Level Political Forum on Sustainable Development* delle Nazioni Unite.

Bisogna comunque rilevare che mentre il *focus* dello studio commissionato è quello dell'implementazione degli Sdgs, l'azione della politica climatica europea si è svolta lungo tracciati non sempre facilmente sovrapponibili con quelli di Agenda 2030, articolandosi in una pluralità di iniziative e strumenti normativi⁴⁴.

Più in generale, le misure adottate o in corso di discussione sono ancora molte e il quadro giuridico è continuamente cangiante, anche grazie alle numerose occasioni di confronto aperte dentro e fuori l'UE⁴⁵. Quelle di cui finora si è dato conto sono tuttavia sufficienti a permettere di annotare due considerazioni: una sulla proiezione dell'azione dell'UE al suo interno, un'altra sulla consapevolezza del ruolo che l'Unione gioca a livello internazionale.

Dal primo punto di vista si nota che, in coerenza con l'idea di regolazione pubblica *bottom-up*, dalla *governance* europea in materia climatica non solo distacca la chiara volontà di conciliare nelle procedure di governo dell'economia la dimensione nazionale con quella sovranazionale, garantendo una maggiore considerazione del principio democratico, ma emerge anche il coinvolgimento di organizzazioni della società civile e autorità indipendenti. Le politiche sulla sostenibilità sono assistite da analisi e proposte di organizzazioni

⁴⁴ Per un raffronto tra i singoli obiettivi (SDGs) di Agenda 2030 e le azioni intraprese dalle istituzioni europee v. L. DI MARCO, *Obiettivi di Sviluppo sostenibile*, cit., 35 ss.

⁴⁵ Si pensi per tutte alla Conferenza sul futuro dell'Europa, aperta il 9 maggio 2021 da Parlamento europeo, Consiglio e la Commissione europea, con l'obiettivo di sviluppare un processo incentrato sul coinvolgimento dei cittadini; la chiusura dei lavori è prevista per la primavera 2022, al fine di permettere che proposte innovative che potrebbero riguardare anche la riforma dei trattati, possano essere operative dalle prossime elezioni europee del 2024.

quali la Confederazione europea dei sindacati (Etuc) e lo European Business Network for Corporate Sustainability and Responsibility, così come dai contributi di istituzioni quali la Fundamental Rights Agency (Fra). Questa Agenzia europea, che pubblica annualmente un *Fundamental Rights Report*, ha rilevato, tra l'altro, che l'intolleranza e le carenze nella protezione delle minoranze, che già avevano pericolosamente eroso i progressi compiuti negli ultimi anni, rischiano di diventare strutturali a seguito della crisi pandemica⁴⁶.

Dal secondo punto di vista si rileva che l'Unione europea è dichiaratamente consapevole del fatto che l'abbandono dei combustibili fossili ha effetti che vanno oltre a clima e ambiente e che interessano la geopolitica: per questo motivo, soprattutto quello degli Ets e del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (C) sembrano diventare i principali strumenti a «tutela dell'integrità della politica climatica» e a potenziamento della «diplomazia climatica» dell'UE⁴⁷.

5. La via europea alla sostenibilità. Sviluppi della ricerca

Sulla base delle fonti e delle considerazioni raccolte finora⁴⁸, l'indagine sulla via europea alla sostenibilità potrebbe proseguire con un'analisi combinata dei tre versanti su cui la Commissione von der Leyen ha inteso concentrare il suo mandato: *Green Deal* europeo, Semestre europeo, diritti sociali. Le più promettenti prospettive di indagine sono le seguenti.

In primo luogo, sul versante del Gde, è stata già sottolineata⁴⁹ la peculiarità del rapporto tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico e sociale: un rapporto spesso impostato, soprattutto nel dibattito internazionale, in termini conflittuali (si allo sviluppo *purché* venga tutelato l'ambiente), ma che il Gde ambisce ad armonizzare, proponendo che lo sviluppo possa avvenire *grazie* alla protezione dell'ambiente. In ciò la strada inaugurata dall'Unione europea sembra indicare una discontinuità rispetto i tracciati convenzionali sulla sostenibilità, e un monitoraggio su recenti iniziative quali quelle prese nell'estate 2021 (il regolamento sulla neutralità climatica e il pacchetto “*Fit for 55*” in testa) diventa cruciale.

In secondo luogo, per poter valutare la riuscita di questo obiettivo non si può prescindere da un'analisi dei rapporti tra Unione e Stati membri, tanto nel con-

⁴⁶ *Fundamental Rights Report*, 2021, 9, 37, 139.

⁴⁷ Così la Commissione europea nella sua COM(2021) 550 cit.

⁴⁸ Il contributo è aggiornato al gennaio 2022.

⁴⁹ Cfr. intervento di D. BEVILACQUA al *Seminario Sviluppo Sostenibile Centro Bachelet – DIPE*, 13 luglio 2021.

testo della generale *governance* multilivello tipica della regolazione europea, quanto e soprattutto nell'ambito del meccanismo di coordinamento annuale delle politiche economiche, fiscali e sociali dell'UE. Più precisamente, bisogna ricordare che il c.d. Semestre europeo, quale modello di *governance* finalizzato alla definizione annuale di obiettivi generali per la politica economica, fiscale e sociale (nell'UE e per i singoli Stati membri), è già stato "socializzato" dopo la crisi del debito pubblico, e include vere e proprie politiche di bilancio⁵⁰. Oggi il Semestre europeo sembra conoscere un'altra sperimentazione, che lo vuole anche "inverdito", per includere una dimensione ambientale finora mancante. Si prospetta dunque un'espansione dell'attuale Semestre europeo in un meccanismo di *governance* per gli Sdgs nell'Unione europea.

In terzo luogo, anche perseguendo una maggiore inclusione degli Sdgs nell'ambito del Semestre europeo, è necessario accertarsi che questi non vengano declinati esclusivamente attraverso il prisma della politica economica o socio-economica o di tematiche ambientali sganciate dall'effettività dei diritti fondamentali. In particolare, tanto la Carta di Nizza quanto i principi di cui agli artt. 7-17 Tfeue costituiscono variabili di cui tener conto nell'esercizio di tutte le forme di *policy-making* dell'Unione: dunque i diritti fondamentali sono parte delle valutazioni di *impact assessment* a cui sono tenute le istituzioni politiche europee in ossequio al principio di proporzionalità. Da ciò possono discendere per gli osservatori avvertenze di vario ordine. Se ne ricordano due: da un lato, ci si aspetta che i diritti fondamentali trovino sempre più spesso spazio in procedure quali lo stesso Semestre europeo, al fine di assicurare la sostenibilità delle misure concepite all'interno della complessiva *governance* europea; dall'altro è necessario vigilare su una sorta di normalizzazione cui rischiano di essere sottoposti i diritti sociali, con la perdita del loro potenziale sovversivo, ovvero col deperimento del loro legame con le forme più tradizionali di dialettica politica e sindacale. Si pone, in altri termini, la questione dell'Unione europea come comunità consapevole dell'inestricabile collegamento tra mercato, democrazia e questione sociale⁵¹.

⁵⁰ J. ZEITLIN, B. VANHERCKE, *Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, 149 ss.

⁵¹ Sul tema, da ultimo, v. F. SAITTO, *La garanzia dei diritti sociali nello stato costituzionale tra composizione della spesa e processi di redistribuzione della ricchezza. Spunti di comparazione*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), *Il costo dei diritti*, il Mulino, Bologna 2021, 49 ss.

LE RISORSE FINANZIARIE PER LA TUTELA DEL CLIMA

di Luna Aristei

Sommario: 1. Lotta al cambiamento climatico e Sdg 13. – 2. Utilizzo delle risorse finanziarie per perseguire l'Sdg 13.

1. Lotta al cambiamento climatico e Sdg 13

Il clima terrestre è determinato in gran parte dalla naturale presenza in atmosfera di gas come l'anidride carbonica, il metano o l'ossido di azoto. Si tratta di gas trasparenti che intrappolano le radiazioni provenienti dalla superficie terrestre contribuendo all'innalzamento delle temperature medie globali. La naturale presenza di tali gas in atmosfera è acuita dalle attività antropiche (come la combustione di combustibili fossili o le pratiche agricole) che immettono nell'atmosfera ingenti quantità di tali gas c.d. climalteranti, costituendo una vera e propria minaccia all'ambiente e al clima.

Il cambiamento climatico è un problema a carattere transfrontaliero. Infatti, a prescindere dal luogo in cui si verifica un fenomeno inquinante, nel giro di qualche anno gli effetti avversi possono manifestarsi anche dalla parte opposta del Pianeta (si pensi, ad esempio, alle emissioni inquinanti delle industrie nei Paesi sviluppati che generano fenomeni avversi nei piccoli Stati insulari nel Pacifico).

Per contrastare i cambiamenti climatici, vi sono due strategie principali: la mitigazione e l'adattamento. Con il primo termine si intende l'insieme delle azioni volte ad agire sulle cause del fenomeno (ad esempio, ridurre all'origine le emissioni di gas a effetto serra o portarle ad un livello sostenibile), mentre l'adattamento opera sulle conseguenze del cambiamento climatico cercando di limitare e riparare quelle negative e sfruttare quelle positive. Nel corso degli anni, l'approccio degli Stati è mutato passando dalla presa in considerazione quasi esclusivamente della mitigazione, all'assunzione della consapevolezza dell'importanza delle azioni di adattamento. A tal proposito, nel 2010, in oc-

casione della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite (Cop) sul Cambiamento Climatico n. 16, si affermò per la prima volta la parità tra le politiche di mitigazione e di adattamento al clima con il *Cancùn Adaptation Framework* e il *Cancùn Adaptation Committee*. Il fine di tale Cop era quello di preparare gli Stati all'adozione di piani nazionali contenenti politiche di adattamento per limitare e contrastare gli effetti negativi climatici nei Paesi più poveri e nei piccoli Stati insulari, ove questi maggiormente si manifestano.

La presa di coscienza della stretta correlazione tra combustibili fossili e deforestazione con l'aumento della temperatura media globale è relativamente recente, essendo stata teorizzata per la prima volta alla fine del XIX dallo scienziato svedese Svante Arrhenius¹. Passeranno tuttavia decenni prima che la comunità internazionale si occupi della tematica. Infatti, solamente nel 1979, con l'adozione del *World Climate Research Program*, si gettano le basi per una regolamentazione internazionale sul clima, per individuare nello specifico i fenomeni climatici conseguenti alle attività umane.

Gli anni successivi sono caratterizzati da un'intensa attività regolatoria sul tema². Nel 1992 viene approvata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici³ che si pone l'obiettivo di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera al fine di raggiungere un livello tale da escludere le interferenze antropiche dannose per il clima. La Convenzione introduce, inoltre, un meccanismo finanziario per contribuire alle misure di adattamento sopprimendo all'incremento dei costi derivanti dai fenomeni del *climate change*, in parte non evitabili.

Cinque anni dopo, in occasione della terza Conferenza delle Parti della Convenzione (Cop)⁴, viene approvato lo storico Protocollo di Kyoto che fissa per la prima volta un obiettivo di riduzione delle emissioni inquinanti del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 per il periodo 2008-2012. Il Protocollo riprende il principio della responsabilità comune ma differenziata di cui alla Convenzione quadro del 1992, sottoponendo i c.d. Paesi Annesso II (i Paesi industrializzati soggetti a maggiori oneri nei confronti dei Paesi più poveri) a vin-

¹ S. ARRHENIUS, *On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground*, in *Philos. Mag. J. Sci.*, April 1896, 237 ss.

² Ad esempio, venne istituito dall'Unep – *UN Environmental Programme* e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale il Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (*Ipcc – Intergovernmental Panel on Climate Change*) nel 1988.

³ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, New York, 9 maggio 1992, 31 ILM 849 (1992).

⁴ La Conferenza delle Parti viene istituita dalla Convenzione del 1992. Si riunisce ogni anno per accertare il rispetto delle disposizioni e il buon funzionamento della Convenzione.

coli più stringenti di riduzione delle emissioni e istituendo Meccanismi Flessibili per consentire il perseguimento degli obiettivi⁵.

Nelle Cop successive si tenta di implementare sempre di più il meccanismo di riduzione delle emissioni, senza tuttavia adottare rilevanti strumenti e accordi fino al 2015, quando, in occasione della Cop21, viene approvato l'Accordo di Parigi. Con tale Accordo la comunità internazionale assume la consapevolezza che per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico non è sufficiente agire solamente *ex ante*, ma anche *ex post*, al fine di riparare i danni causati dai fenomeni estremi. L'Accordo vincola le Parti ad impegnarsi a contenere l'innalzamento della temperatura media globale di 2 °C con uno sforzo ulteriore per contenerla di 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali (anno 1990). Tuttavia, ad oggi, si prevede che alla fine del XXI Secolo la temperatura salirà di 3 °C, poiché le emissioni climalteranti hanno raggiunto livelli talmente elevati da determinare alterazioni climatiche potenzialmente irreversibili e per le quali è dunque necessario un immediato intervento.

Ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo, inoltre, si mira a rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso verso basse emissioni di gas serra e uno sviluppo resistente al clima. L'art. 7 concerne, invece, l'adattamento mirando a migliorarne la capacità, a rafforzare la resilienza e a ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici; ciò al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e garantire un'adeguata risposta di adattamento nel contesto dell'obiettivo di temperatura di cui all'art. 2.

Il 2015 è segnato anche dall'approvazione di un altro importante programma di azione: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L'Agenda è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e sottoscritta dai governi di 193 Paesi membri delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015. Essa contiene 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile (o *Sustainable Development Goals* – Sdgs) al 2030, in sostituzione degli otto *Millennium Development Goals* (Mdg) al 2015. Gli Sdgs interessano tutti i settori statali, dal pubblico al privato, le imprese private, la società civile e gli operatori di informazione e cultura e sono a loro volta suddivisi in 169 *target*, o traguardi, da raggiungere entro il

⁵ Per dovere di completezza, questi sono: l'Attuazione Congiunta (*Joint Implementation – Ji*), il Meccanismo dello Sviluppo Pulito (*Clean Development Mechanism – Cdm*) e il Sistema internazionale dello scambio di quote di emissione (*International Emission Trading System – Iet*). Per la trattazione dei Meccanismi si rinvia ad altri testi. *Ex multis* cfr.: S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 1 ss.; S. NESPOR, *Introduzione: il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 1 ss.; D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 344 ss.; S. NESPOR, *La lunga Marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016.

2030 per perseguire una sostenibilità internazionale in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale.

Per quanto di nostro interesse, l'Sdg 13 riguarda la lotta al cambiamento climatico ponendosi obiettivi, come l'Accordo di Parigi, che tengano conto sia della mitigazione sia dell'adattamento. Inoltre, l'Sdg mira a dare attuazione all'obiettivo della Convenzione quadro del 1992 sul mobilitare \$100 miliardi annui entro il 2020 per aiutare i Paesi in via di sviluppo a contrastare il *climate change*, dando piena operatività al Fondo Verde per il Clima⁶.

L'obiettivo 13 mira innanzitutto, al punto 1, a rafforzare la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi collegati al cambiamento climatico e ai disastri naturali in tutti i Paesi. Come indicato al punto 2, per contrastare il fenomeno occorre integrare le politiche, le strategie e la pianificazione statale con misure sul cambiamento climatico. Inoltre, al punto 3, si prevede la necessaria implementazione di istruzione, sensibilizzazione e capacità umana ed istituzionale circa la mitigazione, l'adattamento, la riduzione dell'impatto e la tempestiva allerta del cambiamento climatico. L'obiettivo prevede poi altri due punti, l'a e il b, che contengono misure più concrete. Il secondo punto mira a promuovere meccanismi di implementazione della capacità di pianificazione e gestione effettiva degli interventi collegati ai fenomeni climatici nei Paesi meno sviluppati e nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, prestando una particolare attenzione a giovani, donne, comunità locali e emarginate.

Il punto 13a è quello invece per noi di maggiore interesse. Infatti, l'obiettivo prevede di dare esecuzione agli impegni di cui alla Convenzione quadro del 1992 tramite la mobilitazione, entro il 2020, di \$100 miliardi all'anno provenienti da tutti i Paesi aderenti, da destinare agli Stati in via di sviluppo maggiormente bisognosi; ciò in un'ottica di promozione di azioni significative di mitigazione, trasparenza nell'implementazione e operatività del Fondo Verde per il Clima nel più breve tempo possibile, tramite la sua capitalizzazione.

Per quanto riguarda il contesto comunitario, già l'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea individua l'ambiente tra gli obiettivi della politica euro-unitaria⁷. Sulla base delle iniziative climatiche a livello inter-

⁶ Sul punto, si veda *infra*, § 2.

⁷ Art. 191 Tfeue (*ex* 174 Tce): «1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. – 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'. In tale contesto, le mi-

nazionale, l'Unione Europea (UE) inizia a occuparsi di politiche per contrastare il fenomeno del *climate change* impegnandosi, nel contesto della Convenzione quadro sul clima del 1992, a ridurre le emissioni di gas serra dell'8% per il periodo 2008-2012.

Per contrastare il fenomeno, l'UE crea, sulla scia del meccanismo di Kyoto, un sistema europeo di scambio di quote di emissione (*Emission Trading System – Ets*)⁸. Il sistema, per la cui trattazione puntuale si rinvia ad altra sede, si pone l'obiettivo di limitare le emissioni fissando un tetto massimo per alcuni gas ad effetto serra per determinati impianti. Nel tempo, tale tetto massimo è destinato a ridursi e di conseguenza anche le emissioni massime ammesse. A ciascun impianto rientrante nel meccanismo viene rilasciata un'autorizzazione ad emettere e vengono assegnate delle quote (a titolo gratuito o su base d'asta). Le imprese virtuose che riescono a emettere meno di quanto loro permesso, possono vendere il *surplus* delle quote sul mercato, a beneficio di quegli impianti che hanno invece emesso più del consentito e che le potranno acquistare; il tutto nel limite del tetto massimo prestabilito. Entro il 30 aprile di ogni anno gli impianti devono poi restituire un numero di quote sufficiente a coprire interamente le emissioni del precedente anno.

Al fine di perseguire l'obiettivo di contrasto al *climate change*, nel corso degli anni i *target* comunitari sono diventati sempre più stringenti. Infatti, il 17

sure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. – 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. – 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».

⁸ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sulla preparazione all'attuazione del Protocollo di Kyoto*, COM(1999) 230, Bruxelles, 19 maggio 1999; COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sullo scambio dei diritti di emissione dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione Europea*, COM(2000) 87, Bruxelles, 8 marzo 2000; direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003. Per approfondire sul sistema di scambio, si veda V. JACOMETTI, *La direttiva Linking: il collegamento tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni e i meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto*, in *Riv. giur. amb.*, 2005; C. EGENHOFER, *The making of EU Emission Trading Scheme: status, prospects and implications for business*, in *Europ. Manag. J.*, 2007, 453 ss.; B. POZZO (a cura di), *Il nuovo sistema di Emission Trading comunitario. Dalla Direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla Direttiva 2009/29/CE*, Giuffrè, Milano, 2010; V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione*, Giuffrè, Milano, 2010.

dicembre 2008 viene approvato il Pacchetto 2020 che fissa tre obiettivi al 2020: riduzione del 20% delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990; aumento del 20% del consumo di energia da fonti rinnovabili; implementazione dell'efficienza energetica migliorando del 20% il risparmio energetico. Tali obiettivi sono stati poi implementati con il Quadro per il Clima e l'Energia 2030 del 23 ottobre 2014⁹ che si pone l'obiettivo di ridurre di almeno il 40% le emissioni di gas serra rispetto al 1990, aumentare al 27% la quota di energia rinnovabile per il consumo energetico e migliorare l'efficienza energetica almeno del 27%. Tali *target* sono in linea con la strategia a lungo termine comunitaria al 2050, "Roadmap 2050"¹⁰, che mira a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra dall'80 al 95% rispetto ai livelli preindustriali fissando delle tappe intermedie (del 40% al 2030 e del 60% al 2040). Al fine di raggiungere tali obiettivi, la *Roadmap* coinvolge tutti i settori, precisando che la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio deve essere fattibile ed economicamente abbordabile.

Da ultimo, la Commissione Europea ha approvato il *Green Deal* europeo nel dicembre 2019¹¹. Il *Green Deal* mira a effettuare una transizione ecologica per raggiungere la neutralità climatica a tutela della salute dei cittadini e a modernizzare l'economia comunitaria mediante un nuovo modello di sostenibilità ambientale competitivo ed efficiente. Per raggiungere gli obiettivi del *Green Deal*, occorre mobilitare ingenti risorse finanziarie e la Commissione ha calcolato che, per ridurre le emissioni del 50-55% al 2030, occorre raccogliere investimenti supplementari rispetto a quelli attuali di circa euro 260 miliardi l'anno, risorse delle quali attualmente non si dispone¹². A tal riguardo, nel 2020 la Commissione Europea ha presentato il *Seip – Sustainable Europe Investment Plan*, piano di investimenti del *Green Deal* fondato sull'effetto moltiplicatore delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio comunitario, at-

⁹ Anche in seguito alla Comunicazione della Commissione Europea contenente una Strategia europea di adattamento al clima (Commissione Europea, *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Bruxelles, 16 aprile 2013, COM(2013) 216 final).

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio al 2050*, 8 marzo 2011, COM(2011) 885.

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

¹² L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Riv. sc. giur.*, 2020, 116. Secondo la Commissione Europea, gli investimenti medi annuali nel sistema energetico, compresi i trasporti, devono aumentare nel periodo 2021-2030, rispetto al periodo 2011-2020, di circa euro 312 miliardi per raggiungere il 50% di riduzione delle emissioni di gas serra e di circa euro 350 miliardi per raggiungere il 55%. In EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document accompanying the document Communication Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*, Brussels, 17 September 2020, SWD(2020) 177 final, 3.

traendo gli investitori privati per finanziare o cofinanziare il completamento di un progetto¹³.

Vi è poi il programma *InvestEU*¹⁴ che dovrà mobilitare euro 279 miliardi entro il 2030. Altre risorse proverranno dal “Meccanismo per la transizione giusta” previsto dal *Green Deal* e cofinanziato dal bilancio comunitario, da *InvestEU*, dagli Stati membri e dalla Banca Europea degli Investimenti per un totale di circa euro 100 miliardi tra il 2021 e il 2027. Tali risorse saranno destinate ai settori economici e alle regioni maggiormente esposte ai costi della decarbonizzazione. Altri fondi verranno forniti in misura pari a circa euro 25 miliardi dalle aste del sistema Ets, mentre la Banca Europea degli Investimenti dovrà raggiungere entro il 2025 il 50% delle operazioni destinate a sostenibilità ambientale e clima.

Infine, il 17 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il quadro finanziario pluriennale comunitario 2021-2027 con un totale di euro 1074,3 miliardi (di cui euro 356,4 miliardi destinati all’ambiente) volto a garantire la transizione digitale e a perseguire gli obiettivi del *Green Deal* europeo, rafforzando la resilienza. Insieme a tale quadro, è stato approvato anche *NextGenerationEU* che, con i suoi euro 750 miliardi, è destinato a creare posti di lavoro e riparare i danni generati dalla pandemia di Covid-19. In totale, tra il quadro finanziario e *NextGenerationEU*, il 30% delle risorse saranno destinate a progetti legati al clima al fine di raggiungere i risultati previsti al 2030 e al 2050. Viene anche creato un Fondo per una transizione giusta per supportare le regioni ad alta intensità di carbonio e più vulnerabili alla transizione verso un’Europa climaticamente neutra, evitando diseguaglianze regionali¹⁵.

Nel nostro ordinamento, la disciplina in materia di cambiamenti climatici viene elaborata sulla scia di quella comunitaria a partire dai primi anni del 2000 con la ratifica del Protocollo di Kyoto da parte della legge 1° giugno 2002, n. 120; da qui emerge la volontà del legislatore nazionale di rimettere alle decisioni comunitarie l’adempimento congiunto, da parte degli Stati membri, degli obiettivi climatici. Negli anni successivi, l’Italia ha convertito in legge le diverse direttive comunitarie sul tema, anche se sempre in ritardo rispetto alle tempistiche stabilite dalle stesse per motivi ricollegati a scetticismo o a ritardi organizzativi. L’Italia ha invece ratificato tempestivamente

¹³ Il Seip intende mobilitare risorse finanziarie pari ad almeno 1 trilione di euro tra il 2020 e il 2030, sia pubbliche che private, per raggiungere la neutralità climatica. Secondo la Commissione, sarà possibile raggiungere tale somma attingendo soprattutto al bilancio comunitario, di cui un quarto delle risorse dovrebbe essere destinato alla transizione ecologica (circa 503 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030), con il cofinanziamento aggiuntivo nazionale.

¹⁴ Il quadro finanziario comunitario 2021-2027 adottato il 17 dicembre 2020 ha previsto per *InvestEU* lo stanziamento di 5,6 miliardi di euro.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal*, cit.

l'Accordo di Parigi con la legge 4 novembre 2016, n. 204.

Con il c.d. “decreto Clima” (d.l. 14 ottobre 2019, n. 111), poi convertito in legge 12 dicembre 2019, n. 141, l'Italia ha voluto definire una politica nazionale strategica di contrasto al *climate change* e miglioramento della qualità dell'aria. Con tale decreto è stato approvato il Programma Strategico Nazionale per contrastare il fenomeno del cambiamento climatico e la denominazione del Cipe (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) viene cambiata in Cipess (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile) dal 1° gennaio 2021, per rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche e perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite¹⁶. Con tale Decreto Clima vengono stanziati fondi pubblici per la mobilità sostenibile, il contrasto alla plastica monouso e l'istituzione delle Zea (Zone Economiche Ambientali), all'interno delle quali le imprese interessate ad avviare attività economiche imprenditoriali o investimenti compatibili con le finalità di cui all'art. 19, co. 6, lett. a), b), d), d-bis) (come la riduzione delle emissioni di gas serra), possono beneficiare di misure di sostegno a condizione di mantenere l'attività nell'area Zea per almeno sette anni.

Nel gennaio 2021 è stata approvata la Strategia a basse emissioni di gas a effetto serra con obiettivi al 2050¹⁷. La Strategia ha natura programmatica e recepisce le linee guida comunitarie per perseguire gli obiettivi previsti sia dall'Accordo di Parigi sia dal *Green Deal* europeo. La Strategia mira a ridurre la domanda di energia, grazie a una riduzione della mobilità privata e dei consumi nel settore civile, e ad aumentare il ricorso alle fonti rinnovabili.

Infine, nell'aprile 2021, in seguito alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di Coronavirus, il governo italiano ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), poi approvato in sede comunitaria il 6 luglio 2021 con decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 10160. Il Piano prevede euro 222,1 miliardi, a cui si aggiungono euro 13 miliardi di React-EU, dei quali il 40% è destinato agli investimenti per contrastare il cambiamento climatico. Tra le diverse missioni, vi è la “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”, che prevede lo stanziamento di euro 68,6 miliardi per iniziative volte ad implementare: l'economia circolare e l'agricoltura sostenibile; l'energia rinnovabile, l'idrogeno, la rete e la mobilità sostenibile; l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici; la tutela del territorio e delle risorse

¹⁶ Art. 1-bis, d.l. 14 ottobre 2019, n. 111.

¹⁷ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Ministero dello Sviluppo Economico – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Ministero delle Politiche agricole, Alimentari e Forestali, *Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra*, gennaio 2021.

idriche. Il tutto al fine di raggiungere la neutralità climatica di cui al *Green Deal* europeo entro il 2050 e perseguire l'Sdg 13 sul *climate change*.

Appare inoltre rilevante segnalare che, con la recente legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, sono stati modificati gli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale. In particolare, l'art. 1 della legge costituzionale inserisce un nuovo comma all'art. 9 Cost. per riconoscere nell'ambito dei Principi fondamentali costituzionali la tutela dell'ambiente. Infatti, si attribuisce espressamente alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali. Inoltre, viene fatto espresso riferimento alla loro tutela nell'interesse anche alla future generazioni, con implicito riferimento al principio dello sviluppo sostenibile. Circa invece l'art. 41 Cost., il secondo articolo della legge costituzionale prevede espressamente che l'iniziativa economica privata non si possa svolgere a danno dell'ambiente e della salute, limiti che si vanno ad aggiungere a quelli già vigenti relativi a sicurezza, libertà e dignità umana.

2. Utilizzo delle risorse finanziarie per perseguire l'Sdg 13

Al fine di perseguire l'obiettivo 13 dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile occorre trovare degli strumenti che consentano di risolvere definitivamente il problema clima. Come anche evidenziato al punto 13.3 dell'Agenda, è necessario aumentare tanto la consapevolezza circa gli impatti avversi dei cambiamenti climatici, quanto la sensibilizzazione sul tema. Tuttavia, occorre anche e soprattutto mobilitare risorse finanziarie per incentivare gli Stati ad adottare politiche e pratiche più *green* e dunque sostenibili (come, ad esempio, l'aumento dell'uso di fonti rinnovabili).

A tal proposito, nel 2010, in occasione della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici n. 16 (nota anche come Cop16) viene creato il Fondo Verde per il Clima (*Green Climate Fund – Gcf*). Il Fondo è il meccanismo finanziario della Convenzione quadro delle Nazioni Unite del 1992 ed è stato istituito in seguito alla Conferenza n. 15 di Copenaghen del 2009, in occasione della quale i Paesi sviluppati si sono impegnati a mobilitare congiuntamente, per le azioni di mitigazione e adattamento, \$30 miliardi l'anno tra il 2010 e il 2012 e \$100 miliardi fino al 2020 (poi esteso al 2025) verso i Paesi in via di sviluppo, coinvolgendo sia gli investitori pubblici sia quelli privati¹⁸. Cercando di promuovere un cambiamento di paradigma verso uno sviluppo a basse emissioni e resiliente al clima, il Gcf deve prendere in considerazione le esigenze dei Paesi in via di sviluppo,

¹⁸ Al 31 luglio 2020, l'Italia aveva fornito al Fondo 337,86 milioni di dollari. Dati in aggiornamento sul sito del *Green Climate Fund*. Ultima visita al sito 22 marzo 2023.

poiché questi sono sia i più vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico, sia quelli meno in grado di attuare uno sviluppo a basse emissioni di carbonio, in particolare a causa di un accesso ineguale al capitale. Il Fondo mira, in particolare, a creare nuovi modelli di finanza climatica, raccogliendo investimenti dai settori pubblico e privato tramite la massimizzazione della finanza pubblica e l'attrazione di quella privata. Il Fondo, inoltre, è stato istituito per assicurare un'allocazione ottimale delle risorse in modo da privilegiare gli Stati maggiormente colpiti dai fenomeni climatici avversi¹⁹ ma, soprattutto, ripartire le risorse tra mitigazione e adattamento in proporzione 50-50. Delle risorse destinate all'adattamento, almeno la metà deve essere destinata ai Paesi più colpiti dai fenomeni climatici. Tuttavia, risulta un gran divario tra gli investimenti nelle due strategie, pari anche al 95% in mitigazione e solamente al rimanente 5% a pratiche di adattamento²⁰. Tale dato è spiegabile in quanto gli *stakeholders* sono in genere più incentivati ad investire in attività che possono generare profitti economici e sociali anche nei loro confronti, piuttosto che in attività di adattamento nei paesi colpiti maggiormente dal clima e lontani dai luoghi dell'investimento; in tali ultimi casi, infatti, l'utilità è spesso sottovalutata in quanto percepita come non prevedibile e dunque rischiosa in termini di ritorni/ricavi economici. Tuttavia, investire in prevenzione richiede risorse economiche ingenti, anche non prevedibili.

Inoltre, l'onere di implementare l'adattamento ricade sempre più sul settore pubblico, mentre per la mitigazione l'interesse e gli investimenti del settore privato sono in aumento.

Il Gcf è stato efficace nel mobilitare investimenti sostanziali, stimolando il finanziamento privato in modo da moltiplicare i fondi generati e aprire i mercati a nuovi investimenti. Tuttavia, questo ha anche portato il Fondo a dare la priorità a certi progetti rispetto ad altri, in particolare quelli di mitigazione più redditizi e finanziariamente attraenti rispetto a quelli di adattamento. Alcuni hanno criticato il Gcf per aver agito "come una banca", cercando ritorni sui suoi investimenti e non riuscendo a fornire finanziamenti sufficienti per i progetti di adattamento, in particolare nei Paesi in via di sviluppo²¹.

Come sopra evidenziato, i progetti di adattamento hanno sempre ricevuto

¹⁹ Si tratta prevalentemente dei Paesi africani, considerati vulnerabili in base alla loro capacità economica e agli impatti subiti dai cambiamenti climatici. In L. CUI, H. HUANG, *Exploring the Schemes for Green Climate Fund Financing: International Lessons*, in *World Development*, 2018, 174.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ F. BASSETTI, *The Green Climate Fund Must Focus on Adaptation*, in *Foresight The CMCC Observatory on climate policies and futures*, rivista online, 14 novembre 2019.

meno fondi di quelli di mitigazione²² ma il Gcf mira a creare un equilibrio²³ non solo dirigendo di più verso l'adattamento le risorse finanziarie, ma anche garantendo che i Paesi vulnerabili ne siano i maggiori beneficiari. Tuttavia, l'adattamento offre meno opportunità di investimento privato rispetto alla mitigazione. Ciò in quanto i benefici derivanti dai progetti di mitigazione possono essere venduti come merce e utilizzati sia in contesti locali che globali. Infatti, la mitigazione spesso coinvolge i settori dell'energia, dei trasporti, dell'efficienza e del settore agroindustriale, che coinvolgono direttamente il settore privato. Al contempo, l'adattamento è molto più difficile da sfruttare e meno attraente per gli investitori del settore privato in quanto le misure sono spesso concentrate a livello locale ed è molto più complicato vendere come merce le esternalità positive generate. Questo implica molto più impegno e coinvolgimento da parte del settore pubblico, che è già attivo nel fornire assistenza sanitaria, infrastrutture, manutenzione degli ecosistemi, ecc.

Tuttavia, la crisi climatica è troppo grande, troppo seria e troppo urgente per contare solo sulle risorse delle istituzioni pubbliche. Oggi, il settore privato gestisce un'ingente quantità di denaro, ma solo una minima parte è dedicata agli investimenti sul clima. Inoltre, insieme ai governi, che mettono in atto sempre di più politiche mirate e incentivi per raggiungere le loro ambizioni in tema di cambiamento climatico e crescita verde, il settore privato ha un'opportunità senza precedenti di fornire gli investimenti necessari per stimolare l'innovazione e creare mercati fiorenti per il clima, spaziando tra energia pulita, trasporto sostenibile, infrastrutture verdi o agricoltura resiliente al clima. Tale coinvolgimento del settore privato può essere garantito dal Gcf. Infatti, è stato istituito lo Strumento per il settore privato (o Psf) che consente al Fondo di finanziare direttamente e indirettamente attività di adattamento e mitigazione del settore privato a livello internazionale, nazionale e regionale. Il Fondo, relativamente al Psf, si pone l'obiettivo di assicurare che l'allocazione dello Strumento superi il 20%, massimizzando l'impegno con il settore privato, comprese le micro, piccole e medie imprese. Anche se coinvolgere i privati nel finanziamento delle azioni di adattamento al clima può essere impegnativo a causa delle diverse barriere finanziarie, economiche e sociali, il Psf del Gcf

²² L'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) stima che l'adattamento riceve solo circa un quinto dei finanziamenti, mentre solamente il 19% dei finanziamenti per il clima mobilitati nel 2017 sono andati a progetti che hanno aiutato le comunità ad adattarsi al cambiamento climatico. La stragrande maggioranza del denaro è andato agli sforzi di mitigazione, con l'8% identificato come utile per entrambi gli obiettivi. F. BASSETTI, *The Green Climate Fund*, cit.

²³ Dal report del 1° luglio 2021 del Fondo Verde per il Clima risulta che, relativamente ai progetti approvati, sono stati investiti 4,4 miliardi di dollari in mitigazione e 1,9 miliardi di dollari in adattamento. Si veda anche GREEN CLIMATE FUND, *GFC Handbook*, June 2021.

riveste un ruolo essenziale²⁴. Attraverso il coinvolgimento di un'ampia gamma di partner privati, il Psf agisce da catalizzatore per il finanziamento di progetti climatici ad alto impatto, trasformativi e innovativi nei Paesi in via di sviluppo, con la capacità di offrire un sostegno a lungo termine finanziario attraverso una varietà di strumenti innovativi e la capacità di strutturare la concessionalità per ridurre il rischio di progetti ad alto impatto²⁵.

Inoltre, nonostante il Gcf si sia impegnato a dividere i suoi fondi il più equamente possibile tra adattamento e mitigazione, i Paesi in via di sviluppo lamentano la non possibilità di accedere direttamente ai finanziamenti per proteggersi dal cambiamento climatico, il che crea ulteriori barriere al loro sviluppo a basse emissioni di carbonio e alla resilienza contro il cambiamento climatico.

In aggiunta, gran parte degli investimenti e delle misure attuate nell'ambito della prevenzione riguardano il contenimento dei gas serra. Se pur si tratti di pratiche giuste e sostenibili, gli effetti della riduzione delle emissioni saranno visibili fra diversi anni, mentre appare più urgente investire in attività a breve termine (come sistemi di allerta precoce, adattamento delle infrastrutture, miglioramenti dell'agricoltura, protezione delle paludi di mangrovie, protezione delle risorse idriche).

La necessità di raggiungere un equilibrio di investimento viene evidenziata anche dal *report* del giugno del 2021 del Fondo²⁶ che, oltre ad affermare la volontà di mantenere nel tempo l'equilibrio 50-50 dei finanziamenti per adattamento e mitigazione, stabilisce di assicurare una soglia di allocazione minima del 50% dei finanziamenti per l'adattamento da fornire ai Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili al *climate change*²⁷. Nel *Report* si legge inol-

²⁴ Il Psf sta anche intensificando i suoi sforzi di collaborazione con il settore assicurativo privato per sviluppare e implementare soluzioni assicurative d'impatto per soddisfare il deficit di finanziamento dell'adattamento, ancora significativo in molti Paesi in via di sviluppo.

²⁵ Il Gcf ha diversi progetti innovativi in fase d'attuazione che forniscono sostegno, sia attraverso linee di credito sia investimenti azionari, alle Pmi pioniere nel settore agroalimentare con l'obiettivo di migliorare la resilienza climatica dei piccoli agricoltori particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, garantendo al contempo un aumento sostenibile e a lungo termine della produttività agricola e catalizzando gli investimenti del settore privato nell'agricoltura resiliente al clima. Inoltre, alcuni progetti di adattamento del settore privato stanno tentando di incorporare strutture di finanziamento innovative che utilizzino strumenti rilevanti di gestione e trasferimento del rischio, come assicurazioni parametriche o obbligazioni verdi incentrate sulla resilienza climatica, con particolare attenzione alle esigenze delle comunità più vulnerabili al clima.

²⁶ GREEN CLIMATE FUND, *Guidance on the approach and scope for providing support to adaptation activities*, Meeting of the Board 28 June-1 July 2021, Gcf/B.29/Inf.12, 7 June 2021.

²⁷ Per l'adattamento, il Gcf cerca di avere un impatto all'interno di quattro aree principali: (i) maggiore resilienza e migliori mezzi di sussistenza di persone e comunità; (ii) maggiore resi-

tre che, rispetto al settore pubblico, le proposte del settore privato non includono attività a sostegno dell'adattamento e che il Fondo rafforzerà il supporto ai Paesi in via di sviluppo per delineare un piano nazionale di adattamento²⁸.

Possono accedere alle risorse del Fondo tutti i Paesi in via di sviluppo che aderiscono alla Convenzione quadro del 1992. In particolare, il Fondo finanzia i costi per attività che consentano e sostengano un'azione rafforzata in materia di adattamento²⁹, mitigazione, sviluppo e trasferimento di tecnologie (compresa la cattura e lo stoccaggio del carbonio) e preparazione di rapporti nazionali da parte dei Paesi in via di sviluppo. Nell'allocare le risorse per l'adattamento, si terrà conto dei bisogni urgenti e immediati dei Paesi in via di sviluppo che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, compresi i Paesi meno sviluppati, i piccoli Stati insulari in via di sviluppo e gli Stati africani, utilizzando, se del caso, quote minime di assegnazione per questi paesi nel rispetto di un equilibrio geografico.

Il Gcf sostiene i Paesi in via di sviluppo sotto forma di sovvenzioni, investimenti azionari e prestiti agevolati. La disponibilità e l'uso di una gamma così ampia di strumenti finanziari lo differenzia da altre entità, come il Fondo speciale per il cambiamento climatico (*Special Climate Change Fund – Sccf*) che fornisce solo sovvenzioni. Con il suo mandato di adattamento e mitigazione, la combinazione di strumenti finanziari e la quantità di finanziamenti assicurati durante la mobilitazione iniziale delle risorse e il processo di ricostituzione, il Gcf è posizionato in modo unico nel panorama della finanza climatica internazionale.

Il Gcf riconosce che, affinché si verifichi un cambiamento rilevante, gli interventi di adattamento devono essere progettati a livello di sistema e basati su politiche allineate, strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas serra, quadri legali e istituzionali e decisioni di bilancio nazionali. L'adozione di un approccio programmatico anche nei Paesi in via di sviluppo viene assicurato mediante il sostegno alla preparazione dei loro programmi nazionali, che gli consentono di ideare progetti e programmi volti ad ottenere il finanziamento del Gcf.

lienza della salute e del benessere, e sicurezza alimentare e idrica; (iii) maggiore resilienza delle infrastrutture e dell'ambiente costruito; e (iv) migliore resilienza degli ecosistemi e dei servizi ecosistemici. In GREEN CLIMATE FUND, *Guidance*, cit., 17.

²⁸ Da sottolineare che il Gcf è complementare ad altre fonti di finanziamento per il clima (come il *Global Environment Facility* (Gef), l'*Adaptation Fund* (Af) e il *Climate Investment Funds* (Cif)) e i suoi finanziamenti vengono impiegati per aumentare i progetti innovativi di questi fondi per il clima, in parallelo al lavoro di collaborazione per sostenere l'accesso diretto e la coerenza nella programmazione nazionale.

²⁹ Mediante modalità operative come: il sostegno alla preparazione, la pianificazione dell'adattamento, la programmazione nazionale, la preparazione di progetti e programmi.

Con riferimento specifico all'Agenda 2030, come è stato già anticipato, il punto 13a dell'Sdg 13, prevede la necessità di rendere effettivo l'impegno degli Stati di mobilitare 100 miliardi di dollari annui e di indirizzare le risorse verso quei Paesi meno sviluppati e maggiormente colpiti dai fenomeni avversi dei cambiamenti climatici (ad esempio i piccoli Stati insulari) in un'ottica di mitigazione e trasparenza nelle azioni. Da precisare che è tuttavia possibile raccogliere e investire risorse finanziarie per lo più con il contributo del settore pubblico, in quanto, come prima sottolineato, spesso il settore privato non è incentivato a investire in prevenzione, pur ricoprendo un ruolo fondamentale nella riduzione delle emissioni climalteranti. Infatti, qualora gli Stati inizino a mobilitare ingenti quantità di risorse finanziarie in politiche di mitigazione, necessariamente il settore privato (incluse le banche) verrà a sua volta stimolato, rendendo possibile l'attuazione dell'obiettivo 13 dell'Agenda 2030 e del principio dello sviluppo sostenibile, consentendo alle generazioni future la fruizione delle stesse risorse ad oggi sfruttabili.

In Italia, come sopra evidenziato, negli ultimi anni sono stati approvati diversi strumenti normativi a tutela del clima. Ai sensi del d.lgs. 30 maggio 2018, n. 30 è stato adottato il Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (Pncia). Il programma individua diverse misure per raggiungere le riduzioni al 2030 (come l'abolizione del carbone al 2025 o l'implementazione della mobilità sostenibile). Maggiori miglioramenti possono essere effettuati nei settori del riscaldamento residenziale e dei trasporti, principali responsabili di emissioni in ambito urbano. Queste ultime sono anche aree di interesse del Pnrr, che verrà analizzato nel prosieguo.

Nel 2019, è stata approvata la legge 12 dicembre 2019, n. 141 di conversione del c.d. "decreto clima" (d.l. 14 ottobre 2019, n. 111) che ha definito una politica nazionale strategica per contrastare il fenomeno del *climate change* migliorando la qualità dell'aria. Con tale legge, sono state mobilitate ingenti risorse finanziarie per sostenere la transizione verso una società più verde (il c.d. buono mobilità, le risorse per la riforestazione, le risorse per la sostenibilità nei trasporti pubblico e scolastico, ecc.) oltre all'istituzione delle Zea (Zone Economiche Ambientali).

Inoltre, durante il *Clean Air Dialogues* nel giugno 2019, la Presidenza del Consiglio, i ministri dell'Ambiente (oggi dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), Economia, Sviluppo Economico, Infrastrutture, Politiche Agricole, Salute e il Presidente della Conferenza delle Regioni hanno adottato il "Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria". Il Piano prevede interventi in ambito di trasporti, combustibile da biomassa, riscaldamento civile e agricoltura e istituisce un fondo economico da euro 400 milioni annui per finanziare le misure individuate e creare un gruppo di lavoro interministeriale a cui partecipano anche le regioni per razionalizzare l'uso dei Sad (Sussidi Ambientalmente Dannosi).

Con la legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), si prevedono, in riferimento alle Zea, diverse norme e agevolazioni per tutelare l'ecosistema e favorire la transizione ecologica (come incentivi per il vuoto a rendere, la tariffa puntuale dei rifiuti o le compostiere di comunità), mentre relativamente alla finanza sostenibile viene istituita una piattaforma per la certificazione ambientale finanziata con euro 500 mila dal 2021 e ad accesso volontario, sia da parte del settore pubblico che privato. Infine, nell'aprile 2021, in seguito alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di Coronavirus, il Governo italiano ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) il cui obiettivo è quello di raggiungere la neutralità climatica di cui al *Green Deal* europeo entro il 2050 e di conseguenza perseguire l'Sdg 13 sul *climate change*. Diverse misure contenute nel Pnrr produrranno effetti positivi sulla qualità dell'aria già entro il 2026, prevedendo il Piano misure per limitare gli inquinanti al 2030 sulla scia delle politiche comunitarie.

Il Piano prevede euro 222,1 miliardi, a cui si aggiungono euro 13 miliardi di ReactEU, dei quali il 40% è destinato agli investimenti per contrastare il cambiamento climatico.

Tra le diverse missioni, vi è la n. 2 “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”, che prevede lo stanziamento di oltre euro 60 miliardi per iniziative sostenibili come l'economia circolare e l'energia rinnovabile. Tale Missione 2 mira alla neutralità climatica mediante l'abbattimento delle emissioni di gas serra, l'uso delle risorse rinnovabili, la promozione dell'economia circolare e la tutela degli ecosistemi naturali, agricoli e della biodiversità³⁰. La Missione, insieme alle altre del Piano³¹, contribuisce al perseguimento dell'Sdg 13³², emergendo dal Pnrr la volontà di garantire la sostenibilità ambientale non tanto in veste di tutela di biodiversità ed ecosistemi, quanto sotto forma di transizione ecologica e abbattimento delle emissioni inquinanti.

La Missione 2 prevede quattro componenti: C1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare; C2 – Transizione energetica e mobilità sostenibile; C3 –

³⁰ Ad esempio, tra i progetti del Piano si mira a ridurre le emissioni degli inquinanti atmosferici (in base alla direttiva 2016/2284/UE) e dei gas climalteranti tramite l'adozione di un Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico. Inoltre, l'art. 1, d.l. n. 111/2019 ha stabilito l'approvazione, in coordinamento con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec) e con la pianificazione di bacino per il dissesto idrogeologico, del Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria per individuare le misure nazionali da attuare e le risorse economiche disponibili. Si veda Dossier Camere Pnrr, 27 maggio 2021.

³¹ Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Missione 4 “Istruzione e ricerca”, Missione 5 “Inclusione e coesione”, Missione 6 “Salute”.

³² L. CAVALLI *et al.*, *Brief. Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione Europea*, Fondazione Enrico Mattei, luglio 2021, 14.

Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica. La componente a cui spettano maggiori fondi è la C2, che mira alla progressiva decarbonizzazione di tutti i settori coinvolti mediante un rapido incremento delle energie rinnovabili, soluzioni innovative e *off-shore* (come l'uso dell'idrogeno).

Nonostante i buoni propositi di finanziamento per contrastare il *climate change*, dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020 della Corte dei conti emerge che l'83% dei 300 miliardi di euro stanziati dallo Stato per gli obiettivi dell'Agenda 2030 sono stati destinati a soli quattro Sdg (n. 3 "Salute e benessere", n. 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica" e n. 9 "Imprese, innovazione e infrastrutture", n. 10 "Ridurre le diseguaglianze") prevalentemente per riprendersi dalla crisi generata dalla recente pandemia di Sars-COV2³³. Tuttavia, prosegue la Relazione della Corte dei conti, gli interventi nell'ambito della tutela di aria e clima sono aumentati del 356% nel 2020, anche in seguito alle risorse stanziate per l'*Ecobonus* mobilità creato nel 2018 dall'art. 1, co. 145, legge 30 dicembre 2018, n. 145 e rifinanziato dall'art. 44, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 e dall'art. 74, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, che prevede lo stanziamento di crediti d'imposta per l'erogazione di contributi per incentivare l'acquisto di veicoli a basse emissioni di CO₂³⁴.

Nel documento dell'Associazione italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS) sul Pnrr³⁵ si legge che viene fissato al 2030 un obiettivo di riduzione delle emissioni rispetto al 1990 del 51%, *target* che non rispetta però l'obiettivo del 55% fissato a livello comunitario dal *Green Deal*. Tale percentuale non è conforme neanche agli obiettivi di Parigi che richiederebbero una riduzione media annua delle emissioni del 7,6% da qui al 2030 pari, nel complesso, ad una riduzione per Italia ed Europa del 65% al 2030 rispetto ai livelli del 1990³⁶. L'Italia potrebbe raggiungere tale obiettivo di riduzione implementando ed accelerando la transizione energetica tramite maggiori investimenti in efficienza e rinnovabili, mediante anche l'abbandono del gas naturale e i progetti di cattura e stoccaggio geologico della CO₂. Manca invece nel Piano un riferimento puntuale alle politiche di adattamento, oltre ad una visione trasversale e prioritaria della lotta ai cambiamenti climatici.

Inoltre, manca un riferimento specifico all'eliminazione dei c.d. Sad (Sussidi Ambientalmente Dannosi alle fonti fossili), ai principi di finanza ambientale

³³ Al clima è stato destinato solamente lo 0,3% delle risorse. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020*, 23 giugno 2021.

³⁴ *Ivi*, 479-484.

³⁵ ASviS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile*, 25 maggio 2021.

³⁶ Superando quindi l'obiettivo comunitario del 55%. *Ivi*, 94.

(con riferimento a *carbon* e *border tax*), oltre al totale abbandono dell'uso del carbone, fissato nel Piano Nazionale Integrato per il Clima e l'Energia al 2025. Da ultimo, sempre in riferimento all'Sdg 13, l'ASviS sottolinea l'assenza di *target* quantitativi e qualitativi puntuali, che non consentono un'efficace attuazione degli obiettivi che sia integrata con gli altri Piani nazionali.

Infine, nel luglio 2021, è stata approvata la proposta per il Piano Transizione Ecologica dal Ministero per la Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica)³⁷. Come sopra evidenziato, per contenere l'aumento della temperatura media globale, l'UE si è posta l'obiettivo al 2030 di riduzione delle emissioni climalteranti del 55% rispetto al 1990. Ciò comporta la revisione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec) del 2019 al fine di raggiungere l'obiettivo comune. Per farlo, occorre investire in politiche di risparmio energetico (in particolare nei settori dell'edilizia e dei trasporti) e nell'elettrificazione del sistema dell'energia primaria, che dovrà superare il 50% nell'ottica della totale decarbonizzazione al 2050. Si dovrà inoltre abbandonare il carbone entro il 2025 e raggiungere il 72% delle fonti rinnovabili al 2030, da aumentare al 95-100% al 2050. In aggiunta, si dovrà ottenere anche una decarbonizzazione del settore industriale, responsabile nel 2018 di circa il 21% del totale delle emissioni nazionali per l'uso di fonti fossili e processi produttivi. Infine, altre emissioni potranno essere abbattute mediante la sostituzione di materiali, come il legno ingegnerizzato al posto del calcestruzzo nel settore edilizio.

Per concludere tale disamina, un breve cenno deve essere fatto alla tassonomia finanziaria sostenibile comunitaria. Infatti, al fine di stanziare correttamente queste risorse finanziarie indirizzandole verso attività *green*, il reg. 2020/852/UE ha delineato una tassonomia per definire in maniera puntuale cosa possa essere effettivamente considerato "verde". Tale strumento ha la peculiarità di identificare le condizioni e i criteri in base ai quali un investimento o un prodotto finanziario contribuisce agli obiettivi sostenibili comunitari, potendo mobilitare la finanza sostenibile e assicurare un alto livello di stabilità finanziaria. Il principio centrale della tassonomia è il *do not significant harm* ai sensi del quale un'attività è sostenibile se, oltre a contribuire a uno degli obiettivi ambientali della normativa europea³⁸, non ne danneggia un altro; oltre a questo, l'attività deve essere conforme ai criteri di vaglio tecnico di cui al regolamento 2021/2139/UE. Sulla base di tale strumento regolatorio comunitario, con la direttiva del Presidente del Consiglio in materia di Investimenti

³⁷ CITE, *Proposta per il Piano di Transizione Ecologica*, luglio 2021.

³⁸ Mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti; prevenzione e controllo dell'inquinamento; protezione degli ecosistemi.

pubblici sostenibili del 7 dicembre 2021 si è stabilito che, con delibera Cipess, entro il 2022 devono essere definite le linee guida generali circa le proposte di investimento pubblico da sottoporre all'esame del Comitato in linea con il regolamento 2020/852/UE. Tali linee guida saranno redatte su proposta del Sottosegretario del Cipess e dovranno comprendere anche una relazione descrittiva e un riferimento all'uso possibile di indicatori di sostenibilità.

II
PROFILI COSTITUZIONALI

LA (MANCATA) COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

di Luca Castelli

Sommario: 1. La genesi ambientalista del principio dello sviluppo sostenibile. – 2. La più articolata configurazione del principio nel diritto dell’Unione europea. – 3. La costituzionalizzazione del principio di sostenibilità nell’ordinamento italiano. – 4. La (non soddisfacente) revisione degli artt. 9 e 41 Cost. – 5. Considerazioni conclusive.

1. La genesi ambientalista del principio dello sviluppo sostenibile

Nella sua più comune accezione a livello internazionale il principio dello sviluppo sostenibile viene definito «*the development that meets the needs of the present without compromising the needs of the future generations*».

Al cuore della nozione di sostenibilità sta «l’aspirazione che un certo valore, attualmente presente (l’ambiente o la ricchezza di un paese, l’equilibrio di bilancio o l’attività turistica) possa esserci anche nel futuro»¹. Lo sviluppo sostenibile serve pertanto a garantire, in una prospettiva intergenerazionale, la sopravvivenza e il futuro del pianeta.

La suindicata definizione appare per la prima volta nel Rapporto Brundtland del 1987, significativamente intitolato «Our Common Future», e fa subito emergere il nesso inscindibile che sussiste fra sviluppo sostenibile, generazioni future e ambiente.

Il Rapporto, non a caso, viene elaborato dalla *World Commission on Environment and Development*, che era stata istituita nell’ambito delle Nazioni Unite con l’obiettivo di definire «a global agenda for change».

Muovendo dal presupposto che le gravi criticità ambientali del Pianeta derivano dal “combinato disposto” della povertà dei Paesi del Sud del mondo e dai modelli insostenibili di produzione e di consumo di quelli del Nord, il

¹ M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna 2009, 13.

Rapporto delinea una strategia in grado di conciliare sviluppo e ambiente e la riassume appunto nella formula «sviluppo sostenibile».

Tuttavia, la sensibilità nei confronti della questione ambientale e la consapevolezza della sua centralità ai fini della promozione del progresso sociale e del miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo – obiettivi, questi ultimi, sanciti anche dalla Carta delle Nazioni Unite, che invece non contiene alcun esplicito riferimento all'ambiente – non sono affatto una novità sul piano internazionale.

Al contrario, già la Conferenza Onu sull'Ambiente Umano, tenuta a Stoccolma nel 1972, riconosce la rilevanza di questi temi e la necessità di affrontarli in una dimensione collaborativa e globale.

Nella Dichiarazione di Stoccolma si legge, infatti, che «[l]’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è *altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell’ambiente davanti alle generazioni future* (corsivo aggiunto)» (principio n. 1); e che «[l]a conservazione della natura [...] deve perciò avere particolare considerazione nella pianificazione dello sviluppo economico» (principio n. 4).

A partire dalla Conferenza di Rio del 1992 l’approccio al tema comincia a mutare. La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, da una parte, ribadisce il ruolo di primo piano dell’ambiente, affermando che «[a]l fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell’ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo» (principio n. 4); dall’altra, però, esorta gli Stati a collaborare «per promuovere un sistema economico internazionale aperto e favorevole, idoneo a generare una crescita economica ed uno sviluppo sostenibile in tutti i paesi ed a consentire una lotta più efficace ai problemi del degrado ambientale» (principio n. 12).

Il baricentro dunque si sposta verso una diversa declinazione del principio – più squisitamente economica – e si passa da un’impostazione, per così dire, “conservativa”, nella quale il *focus* è incentrato essenzialmente sull’esigenza, appunto, di preservare le risorse naturali per trasmetterle ai posteri, ad una più “integrata”, nella quale il rispetto dell’ambiente si colloca nel più ampio contesto di una crescita economica e sociale complessivamente orientata all’obiettivo della sostenibilità. Sicché, come è stato sottolineato in dottrina, è l’interrelazione tra aspetti economici, ambientali e sociali a costituire «l’essenza stessa del tema dello sviluppo sostenibile»².

² A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, il Mulino, Bologna, 1997, 23. Adesivamente S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela ambientale e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e mo-*

L'ultima tappa nell'evoluzione della nozione di sviluppo sostenibile è rappresentata, più di recente, dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che i 193 Stati membri dell'Onu hanno adottato all'unanimità a New York il 25 settembre 2015.

Si tratta, come noto, del più ambizioso programma d'azione globale per le persone, il pianeta e la prosperità³, nel quale lo sviluppo sostenibile viene declinato attraverso la fissazione di 17 obiettivi, a loro volta articolati in 169 traguardi; il che rende anche plasticamente l'idea della natura composita del principio, che si è definitivamente emancipato dalla sua genesi ambientalista, per assumere una valenza plurisettoriale.

2. La più articolata configurazione del principio nel diritto dell'Unione europea

La nuova impostazione emersa nella Conferenza di Rio si riflette in Europa nell'approvazione, nel 1992, del V Piano d'Azione Ambientale dell'Unione europea «Per uno sviluppo durevole e sostenibile». Nel ritenere «necessario un cambiamento radicale in tutti i settori di intervento della comunità», il Piano evidenzia come un'innovazione del genere presuppone che «la tutela dell'ambiente venga *integrata* nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, non solo per il bene dell'ambiente, ma per il bene e il progresso degli altri settori» (corsivo aggiunto).

L'approccio "integrato", insomma, comincia a prendere piede anche nell'ordinamento comunitario, dove l'ambiente era stato nel frattempo "costituzionalizzato" nel Titolo VII del Trattato Cee, in virtù delle modifiche introdotte dall'Atto Unico Europeo del 1986.

L'art. 37 della Carta di Nizza, infatti, stabilisce che «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere *integrati* nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁴; sulla stessa lunghezza d'onda l'art. 11 Tfu, ai sensi del quale «[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere

delli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Jovene, Napoli, 2008, 184, osserva come «[i]l concetto fondamentale che esprime lo sviluppo sostenibile è [...] quello di rendere indispensabile l'integrazione tra sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale».

³ Sul quale valga per tutti il riferimento a E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

⁴ Si veda *amplius* G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 2003, spec. 590 ss.

integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (corsivi aggiunti).

Ai fini della compiuta configurazione dell'azione UE in materia ambientale, tuttavia, deve essere anche richiamato l'art. 4, § 2, lett. e), Tfeue, che annovera l'ambiente tra i settori di competenza concorrente dell'Unione. Essa è dunque titolare di una vera e propria politica in materia ambientale, nell'attuazione della quale è tenuta a raggiungere gli obiettivi ulteriormente previsti dall'art. 191, § 1, Tfeue⁵.

In definitiva, i trattati europei tracciano «due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell'intervento pubblico rivolto alla tutela dell'ambiente»: da una parte, «una “politica ambientale in senso stretto”, rivolta a perseguire direttamente finalità “ambientali”»; dall'altra, una «“integrazione” delle esigenze ambientali all'interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche»⁶, specificamente preordinata alla promozione dello sviluppo sostenibile.

A sua volta l'art. 3, § 3, Tue – nella versione consolidata a seguito del Trattato di Amsterdam –, codifica il principio dello sviluppo sostenibile a livello di diritto dei trattati, precisando che esso si basa «su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Nel testo originario del 1992, invece, la Comunità aveva il compito di promuovere, più riduttivamente, «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche» ed «una crescita sostenibile», che «rispetti l'ambiente».

Si tratta di un'evoluzione rilevante all'interno di quello che può essere considerato «un vero e proprio “diritto costituzionale europeo dell'ambiente”»⁷, perché consente di consolidare il carattere multidimensionale del principio

⁵ E cioè la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

⁶ M. CECCHETTI, *Audizione presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica*, in www.senato.it, 16 gennaio 2020, 7. Per una ricostruzione del principio di sostenibilità nell'ordinamento europeo con particolare riguardo alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona si veda più diffusamente M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in federalismi.it, 2020, 54 ss.

⁷ M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 5. *Contra* G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in federalismi.it, 1 luglio 2021, 5, secondo cui «il diritto dell'(o all') ambiente è un non-diritto, un diritto immaginario, un riflesso sull'acqua della regolazione dell'economia, perché non esiste, in termini scientifici, il suo oggetto. L'ambiente e il diritto ambientale sono territori evanescenti, “non luoghi”».

dello sviluppo sostenibile, facendone emergere l'«intrinseca poliedricità»⁸, dal momento che esso viene a poggiare su quattro fondamentali pilastri: «una crescita economica equilibrata», la «stabilità dei prezzi», un'«economia sociale di mercato» e «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Queste quattro condizioni non sono autonome e separate tra loro, ma concorrono tutte insieme all'attuazione del principio. Ciò significa, da una parte, che senza tutela dell'ambiente – e, può aggiungersi, senza transizione ecologica – non c'è sviluppo sostenibile, essendo la prima implicita nel secondo; dall'altra, che lo sviluppo sostenibile, di per sé, non si esaurisce nella tutela ambientale, ma è un prisma dalle molteplici sfaccettature.

Il che non può non condizionare, come si dirà più diffusamente *infra*, il giudizio complessivo sulla legge cost. n. 1/2022, di modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in materia di tutela dell'ambiente.

3. La costituzionalizzazione del principio di sostenibilità nell'ordinamento italiano

Come risulta da una ricerca effettuata sulle Costituzioni dei 193 Paesi dell'ONU, adottate o modificate dopo la pubblicazione del Rapporto Brundtland, le parole «sostenibilità» o «sostenibile» compaiono in 54 di esse, mentre sono 38 le Costituzioni – tra cui 5 di Stati membri dell'Unione europea⁹ – che contengono un esplicito riferimento allo «sviluppo sostenibile».

Pertanto la sostenibilità può ormai ritenersi «un “key concept” costituzionale»¹⁰, del quale il costituzionalista non può più fare a meno, al pari di altri concetti classici che appartengono al suo tradizionale bagaglio, come quelli di sovranità, di democrazia, di stato di diritto.

Nell'ordinamento italiano tale termine è elevato a rango costituzionale a seguito della revisione operata dalla legge cost. n. 1/2012, che modifica gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo, fra le altre cose, il principio dell'equilibrio dei bilanci e, appunto, quello della «sostenibilità del debito pubblico»¹¹.

⁸ M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 6.

⁹ Francia (art. 6 della Carta dell'ambiente, costituzionalizzata nel 2005); Grecia (art. 24); Polonia (art. 5); Portogallo (art. 66); Svezia (art. 2). Si veda il Dossier della Camera dei deputati sull'A.C. 3156, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, 23 giugno 2021.

¹⁰ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 44.

¹¹ Per la tesi secondo cui già da questi due principi possa desumersi, ancorché implicita-

Nel dare attuazione al nuovo dettato costituzionale, l'art. 4 della legge n. 243/2012 declina la sostenibilità del debito lungo tre principali versanti: coerenza degli obiettivi stabiliti dai documenti di programmazione finanziaria relativi al rapporto debito/Pil con quanto previsto dall'ordinamento UE; esigenza di una riduzione del rapporto debito/Pil se questo supera il valore di riferimento definito a livello europeo; divieto di ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie, fatta salva la necessità di fronteggiare eventi straordinari.

La riforma del 2012, se per un verso va in controtendenza rispetto alla parabola evolutiva che si può cogliere nel diritto internazionale, dove il concetto di sostenibilità nasce, come si è visto, in ambito ambientale; per altro verso, appare nondimeno espressione dell'attitudine del principio ad espandersi progressivamente verso altri settori, come è stato puntualmente segnalato in dottrina¹².

Un'espansione, può aggiungersi, che si registra anche a livello regionale, come dimostrano i molteplici riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nei nuovi statuti regionali adottati dopo la revisione costituzionale del 1999¹³.

Come noto, però, la Corte ha derubricato le norme programmatiche degli statuti ad «enunciazioni [*cui*] non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica», trattandosi di «convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale», che dunque «esplicano una fun-

mente, un sicuro riferimento alle generazioni future si veda L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, *passim*. Adesivamente I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bil. com. pers.*, 1, 2021, 60, la quale ritiene che «l'interpretazione dell'attuale dettato costituzionale possa comunque tutelare quell'idea più generale di futuro che è insita in tutte le Carte costituzionali, senza dover ricorrere a esplicite e puntuali revisioni costituzionali». Sull'introduzione in Costituzione del principio del pareggio [*rectius* equilibrio] di bilancio si veda, tra gli altri, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», in *www.cortecostituzionale.it*, 22 novembre 2013; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli 2011, 89 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2014; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione* in *Riv. AIC*, 2012.

¹² M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, cit., 13. Anche L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost.*, 2021, 10, osserva che «[n]ato in una prospettiva ambientale, tale principio si è spostato verso altri ambiti dell'organizzazione sociale ed economica, potendo sempre essere ricondotto all'obiettivo di tutelare le generazioni future, senza compromettere il benessere di quelle presenti».

¹³ Ne dà conto S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà*, cit., 179.

zione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»¹⁴.

4. La (non soddisfacente) revisione degli artt. 9 e 41 Cost.

La legge cost. n. 1/2022 modifica gli artt. 9 e 41 Cost. al fine di dare un'esplicita copertura costituzionale all'ambiente e alle future generazioni. Il testo risulta dall'unificazione di numerosi progetti di revisione e consta di 3 articoli.

L'art. 1 integra l'art. 9 Cost. con l'aggiunta di un terzo comma che attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Si rinvia invece alla legge dello Stato per la disciplina della tutela degli animali.

L'art. 2 modifica l'art. 41 Cost. arricchendo il catalogo dei limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, previsti dal co. 2, di modo che essa non possa recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, anche «alla salute» e «all'ambiente». Viene poi integrata la gamma delle finalità rispetto alle quali può essere indirizzata e coordinata l'attività economica pubblica e privata con l'aggiunta di fini «ambientali» a quelli sociali.

L'art. 3, infine, introduce una clausola di salvaguardia in favore delle Regioni speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, prevedendo che la legge statale di attuazione del principio della tutela degli animali si applichi in quei territori nei limiti di quanto previsto dai rispettivi statuti.

Sul piano costituzionale, la revisione pone una serie di non trascurabili questioni di ordine teorico generale, che meritano di essere partitamente esaminate, a cominciare da quella relativa alla necessità di un simile intervento di riforma.

Benché infatti la parola «ambiente» non compaia nel testo della Costituzione del 1948¹⁵, questo silenzio non ha impedito un'interpretazione evolutiva dell'art. 9 che ha portato alla configurazione dell'ambiente come «valore» di rilievo costituzionale meritevole di tutela¹⁶.

¹⁴Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372. Si veda per tutti A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, 151 ss.

¹⁵Di «un'atavica lacuna della nostra Carta repubblicana» parla M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali*, in *Quad. cost.*, 2022, 351.

¹⁶*Ex multis*, sentenze 10 marzo 1988, n. 273; 7 ottobre 1999, n. 382; 18 novembre 2000, n. 507. È dunque rimasta isolata e senza seguito la posizione espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza 28 maggio 1987, n. 210, che ha qualificato la tutela ambientale come «diritto fondamentale della persona». Per la tesi che riconduce la tutela ambientale nella sfera dei do-

Decisivi ai fini di siffatta evoluzione sono stati gli studi pioneristici di Alberto Predieri, che facendo leva sulla naturale vocazione espansiva dei valori costituzionali ha per primo proposto una lettura del «paesaggio» come «forma dell'ambiente»¹⁷; ma non meno rilevanti sono stati gli apporti della Corte costituzionale, che nella propria giurisprudenza ha consolidato questa interpretazione e ha creato un vero e proprio «diritto alla salubrità ambientale» attraverso il collegamento tra l'art. 9 e l'art. 32 Cost. Per dirla con Bifulco e D'Aloia, insomma, l'art. 9 «ha svolto un ruolo di apripista»¹⁸ nella tutela dell'ambiente.

Con la riforma del Titolo V del 2001, poi, anche l'ambiente viene formalmente inserito nel testo della Costituzione, che ne annovera la relativa tutela – al pari di quella «dell'ecosistema» e «dei beni culturali» – tra le materie di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. s).

La Corte costituzionale, tuttavia, ricostruisce subito la «tutela dell'ambiente» non come una «materia in senso tecnico», ossia «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata», ma come «una sorta di materia “trasversale”» che «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, che ben possono essere regionali»¹⁹.

Con la conseguenza che allo Stato spetta bensì «il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale», ma ciò non significa «*escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*» (corsivo aggiunto).

Nella sua originaria configurazione, dunque, la trasversalità della materia ambientale non è di ostacolo all'intervento del legislatore regionale che intenda, nell'esercizio delle proprie competenze, soddisfare esigenze ulteriori rispetto a quelle di carattere unitario rimesse alla disciplina statale.

veri costituzionali piuttosto che dei diritti fondamentali si veda T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. PEPE (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, ESI, Napoli 1996. Più di recente, «ritiene più opportuno parlare del suddetto valore in termini di doveri di solidarietà, piuttosto che di diritto fondamentale dell'uomo» anche M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, 289. Inquadra nella medesima prospettiva il problema delle future generazioni, ritenendo preferibile parlare di doveri delle generazioni presenti nei confronti di quelle future, piuttosto che di generazioni future come titolari di veri e propri diritti, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino*, cit., 7.

¹⁷ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969. Sul contributo dato da Predieri al modo di interpretare e amministrare il patrimonio paesaggistico, proprio a partire dal suo celebre saggio del 1969, si veda G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Passigli, Firenze, 2019.

¹⁸ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., XXV.

¹⁹ Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407.

Anzi, come precisa la Corte nella sentenza 22 luglio 2009, n. 225, «se è vero che le Regioni [...] non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati [...], le stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati». Di qui l'incostituzionalità delle norme regionali che determinano un abbassamento degli standard di tutela stabiliti a livello centrale.

Con l'esplosione della crisi finanziaria del 2011, tuttavia, nella giurisprudenza della Corte si registra una "stretta interpretativa" molto intensa, di cui è emblematica la vera e propria trasfigurazione subita dalla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di fatto trasformata in una competenza legislativa esclusiva.

Come ha osservato Amato, la Corte ha esteso a tal punto la competenza statale in tema di coordinamento finanziario da «farne l'espressione non di un potere di coordinamento, ma di una potestà di sovraordinazione gerarchica»²⁰.

Una torsione analoga ha investito anche la competenza trasversale in materia ambientale. Se inizialmente la Corte consentiva interventi legislativi regionali, purché migliorativi dei livelli di tutela assicurati dallo Stato, ad un certo punto il solo fatto che una norma regionale disponga in materia, a prescindere dalla disamina in concreto dei suoi contenuti, la rende di per sé illegittima²¹.

Si passa dunque da una trasversalità "prima maniera", concepita come riserva al legislatore regionale di uno spazio di maggior tutela, ad una trasversalità "onnivora", che assorbe completamente la competenza della Regione e ne preclude qualsiasi tipo di intervento.

Già alla luce di questa sommaria ricognizione della giurisprudenza costituzionale si ricava come, in realtà, non vi fossero ragioni particolarmente impellenti che sollecitassero l'inserzione della tutela ambientale anche fra i principi fondamentali della Costituzione, dato il rigore con cui la Corte interpreta la clausola di cui all'art. 117, co. 2, lett. s).

E la stessa cosa potrebbe dirsi per la modifica dell'art. 41 ove si convenga che «la protezione dell'ambiente, nella sua dimensione di interesse fonamen-

²⁰ G. AMATO, *Conclusioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Seminario di studio – Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it.

²¹ Si vedano in proposito le considerazioni di G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Forum Quad. cost.*, 2021. Più in generale sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente cfr. A.M. GIAMPAOLINO, *Ambiente e generazioni future nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 491 ss.

tale della collettività, è ampiamente presente nell'interpretazione del limite generale dell'«utilità sociale»²².

Ci si deve allora interrogare sulle conseguenze che derivano da siffatta costituzionalizzazione. È noto che la nostra Corte costituzionale, a differenza di quella tedesca, non ammette alcuna gerarchia tra valori e diritti costituzionali, ma afferma che «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»²³.

Ne deriva che l'inserimento dell'«ambiente» in Costituzione, se può ritenersi comunque utile per “mettere in sicurezza” gli orientamenti giurisprudenziali che hanno portato all'interpretazione evolutiva dell'art. 9, non può certo tradursi in una sovraordinazione gerarchica di questo valore rispetto agli altri costituzionalmente protetti, magari in ragione di un'asserita “super-primarietà” derivante proprio dalla sua collocazione tra i principi fondamentali, ma può solo significare che l'ambiente non può mai essere pretermesso ai fini del bilanciamento con altri diritti con esso confliggenti e che, all'esito di tale bilanciamento, non può mai essere limitato fino al punto da pregiudicarne il contenuto essenziale²⁴.

Da questo punto di vista la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. – per riprendere la distinzione di Silvestri²⁵ – assume più i contorni di una «revisione bilancio» che non di una «revisione programma», perché vale appunto a fornire un'esplicita sanzione, a livello di Costituzione formale, ad un valore già ampiamente riconosciuto dal diritto vivente, piuttosto che a definire un nuovo bene della vita meritevole di tutela *pro futuro*²⁶.

²² L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4.

²³ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85.

²⁴ Sul «contenuto essenziale» come lemma per costruire un linguaggio comune tra la Corte di Giustizia UE e la Corte costituzionale, al fine di favorire l'allineamento “verso l'alto” delle rispettive tutele nei confronti dei diritti fondamentali, sia consentito rinviare a L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Riv. AIC*, 2021, 454 ss.

²⁵ G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, 1189.

²⁶ Adesivamente D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in

Dunque un'opera di chiarificazione, che non serve a colmare una lacuna sul piano delle tutele offerte dall'ordinamento ed ha più che altro il valore di un *restatement of law*, un intervento di ricognizione e codificazione di qualcosa che esiste già e che i giudici già proteggono da molto tempo²⁷.

Dove invece la revisione rappresenta più un "punto di partenza" che un "punto d'arrivo" è con riguardo all'emersione costituzionale dell'«interesse delle future generazioni». Per quanto infatti la nostra Costituzione sia «presbite»²⁸, denoti «una forte propensione al futuro»²⁹ in molte sue disposizioni³⁰ e abbia un *humus* sicuramente fertile rispetto all'accoglimento delle esigenze delle generazioni future, come dimostrano – a tacer d'altro – i sempre più frequenti richiami ad esse da parte della Corte costituzionale³¹, il testo non con-

federalismi.it, 15, 2022, 125, secondo cui «la revisione in esame appare [...] in buona parte come il "bilancio consuntivo" di un complesso percorso ermeneutico avviato ormai qualche decennio fa dalla nostra Corte costituzionale».

²⁷ In quello che rappresenta probabilmente uno dei suoi ultimi interventi pubblici V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in *Corti Sup. Sal.*, 2022, 16 febbraio 2022, 359, osserva come la modifica costituzionale «non ha tanto una portata innovativa o modificativa dei principi costituzionali in tema di tutela della natura e dell'ambiente, quanto di esplicitazione di principi che già, sulla base della Costituzione originaria, erano ritenuti impliciti dalla giurisprudenza, in particolare della Corte costituzionale». Di revisione «pleonastica» parla C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 149. Ritiene invece che si tratti di un «cambio di passo [...] notevole anche rispetto allo stato dell'arte legislativo e giurisprudenziale» R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022.

²⁸ Come sosteneva P. CALAMANDREI, *Assemblea costituente, Resoconto della seduta del 4 marzo 1947*, in *www.camera.it*, 1752.

²⁹ R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future*, cit., XXIII.

³⁰ Dalla dignità umana ai doveri di solidarietà, dall'eguaglianza sostanziale all'utilità sociale, dall'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa al ricorso all'indebitamento solo per finanziarie spese di investimento, dall'equilibrio di bilancio alla sostenibilità del debito. Al punto che I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future*, cit., 62, rileva come «[u]n gran numero di norme costituzionali, dunque, si pone come parametro di legittimità costituzionale rispetto alla violazione dell'obbligo di preservare risorse per il futuro, senza dover ricorrere al concetto di generazioni future».

³¹ Soprattutto ad opera della "giurisprudenza Carosi". Per il progressivo rilievo assunto dalle generazioni future in questa giurisprudenza si veda C. BERGONZINI, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all'equità intergenerazionale*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 114 ss. In generale sul tema anche I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future*, spec. 66 ss. Con particolare riguardo alla "svolta" operata dalla sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, in cui il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future entra a far parte del *thema decidendum* e viene espressamente collegato alla responsabilità politica degli amministratori locali, cfr. A. SAIITA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. cost.*, 2019, 216 ss. Sull'equità intergenerazionale in materia previdenziale si veda volendo L. CASTELLI, *La Corte costituzionale e le pensioni di elevato importo. In margine alla sentenza n. 234 del 2020*, in *Rass. parl.*, 2020, 477 ss.

tiene alcun riferimento simile a quelli che si rinvergono, ad esempio, nel celebre *incipit* della Costituzione USA del 1787³² o nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793³³.

È dunque innegabile che accordando un esplicito rilievo costituzionale alle generazioni future (anche) in vista della tutela dei loro interessi, la Costituzione dimostra di guardare lontano, affidando alle istituzioni repubblicane un nuovo compito da perseguire e alla Corte costituzionale un più solido parametro alla cui stregua sindacare le politiche statali e regionali in materia ambientale.

Ma è altrettanto vero che la congiunzione «anche» prima delle parole «nell'interesse delle future generazioni» porta a pensare che quella che la Repubblica è chiamata ad assicurare nei loro confronti sia una tutela comunque riflessa – “in seconda battuta” – rispetto a quella che va primariamente rivolta alle generazioni presenti³⁴.

Da questo punto di vista il nuovo testo dell'art. 9 Cost. esibisce una sensibile diversità rispetto alla formulazione dell'art. 20a della Legge Fondamentale di Bonn, ai sensi del quale «[l]o Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future (corsivo aggiunto), i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

Né è un caso che proprio sulla base di tale disposizione il Tribunale costituzionale tedesco abbia di recente ritenuto illegittime le misure di contrasto al cambiamento climatico adottate dal Governo e dal Parlamento, perché troppo

³² Ai sensi della quale «We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America» (corsivo aggiunto). D'altra parte, che «l'introduzione di vincoli di bilancio espressamente ancorati alla predeterminazione di limiti all'indebitamento finalizzati a tutelare i diritti delle generazioni future [potesse] infrangersi su due scogli insormontabili», come «il mancato riconoscimento formale delle generazioni future come soggetti di diritto» e «la consolidata ricostruzione dei vincoli di spesa pubblica che [...] sono riconducibili a profili procedurali piuttosto che contenutistici» era stato segnalato da G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 489-490. Anche M. LUCIANI, *ivi*, 423 ss., nega l'esistenza di vincoli costituzionali alla spesa pubblica per salvaguardare i diritti delle generazioni future.

³³ Il cui art. 28 recita «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future».

³⁴ Di «un inciso alquanto fumoso» parla F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, 4.

blande per il presente, mentre le più onerose venivano accolte alle generazioni future³⁵.

Tornando invece alla questione della *sedes materiae* prescelta per la costituzionalizzazione dell'ambiente, essa pone delicati problemi di teoria della Costituzione³⁶. L'art. 9, infatti, rientra tra i principi fondamentali della nostra Carta, che fin qui non erano mai stati fatti oggetto di revisione sul presupposto, evidentemente, che fossero incorporati nella nozione di «forma repubblicana» di cui l'art. 139 garantisce l'intangibilità.

Senza poter qui affrontare *funditus* tutte le rilevanti questioni dommatiche che ruotano intorno al problema della rigidità della Costituzione, basti richiamare l'opinione della prevalente dottrina che ha attribuito alla nozione di «forma repubblicana» un significato più ampio rispetto al mero divieto di reintrodurre la monarchia³⁷ o di modificare il principio dell'elettività del Presidente della Repubblica³⁸.

Un significato che, sulla scorta di Paladin, si è ricavato dal combinato disposto dell'art. 139 con l'art. 1 Cost., che sancisce il carattere «democratico» della Repubblica, sicché l'espressione «forma repubblicana» non farebbe altro che condensare quel nucleo essenziale di principi e valori costituzionali che rappresentano i «presupposti indefettibili della democrazia liberale e pluralistica voluta dai costituenti»³⁹.

Di qui la conseguenza che anche tali principi, in quanto invarianti di sistema, beneficiano della medesima garanzia di non-rivedibilità sancita dall'art. 139 e quindi si pongono come limiti impliciti alla revisione costituzionale⁴⁰.

³⁵ Su questa significativa pronuncia del giudice costituzionale tedesco si veda R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, 14, secondo cui il Tribunale ha stigmatizzato la «miopia del legislatore, imprigionato da scadenze elettorali che spesso lo zavorrano legandolo ad interessi di breve o brevissimo periodo» ed ha osservato come «[a] questa miopia [...] rimedia la Costituzione, e l'art. 20a LF in particolare, imponendo vincoli intergenerazionali alla decisione democratica».

³⁶ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 021, 5, nota 6, ritiene invece «oziosa [...] la discussione intorno alla decisione di collocare tale tutela tra i *Principi fondamentali*». Anche R. BIFULCO, *Primitissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., 2, considera «tutto sommato secondarie [...] le polemiche riguardanti l'aver messo mano ai principi fondamentali».

³⁷ È la tesi, tra gli altri, di G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione)*, Giuffrè, Milano, 1949, 212.

³⁸ F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1962, 189.

³⁹ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 159.

⁴⁰ Cfr. *amplius* M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di Stato*, in *Dir. soc.*, 1996, spec. 311 ss. Si veda anche L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1995, 33 ss.

Questa lettura è stata poi avallata dalla Corte costituzionale, che ha chiarito come «[l]a Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»⁴¹ (corsivo aggiunto).

L'affermazione dell'esistenza di principi supremi che appartengono alla Costituzione materiale e fungono da limite allo stesso potere di revisione costituzionale, oltre ad introdurre un'inedita gerarchia strutturale tra principi supremi e altre norme poste da fonte costituzionale, giacché queste ultime sono sindacabili per contrasto con i primi nonostante appartengano al medesimo livello normativo⁴², pone l'ulteriore problema di individuare quali siano questi principi.

La Corte, infatti, non ne stila un elenco preciso, ma procede alla loro identificazione caso per caso⁴³, peraltro non senza incertezze e ambiguità terminologiche, che derivano dalla tendenza – riscontrabile anche in dottrina – a parlare indistintamente di «principi supremi», o «fondamentali», o «essenziali»⁴⁴.

⁴¹ Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146.

⁴² È celebre la «metafora cartografica» di L. ELIA, *I principi supremi presi sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 2147-2148, il quale contrappone ad «una concezione piatta o appiattita di costituzione» un'altra «che tiene conto di rilievi montuosi, picchi e pianure» e osserva che «[s]enza queste differenze, che ormai si scorgono a occhio nudo, non si può capire, in termini coerenti, il concetto stesso di rigidità della Costituzione». L'altra classica smentita alle perplessità che sorgono rispetto all'ipotesi che il potere di revisione possa incontrare limiti materiali invalicabili è quella di F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 913, secondo cui «[s]e l'attività in parola [di revisione costituzionale] violasse tali principi risultanti da formule esplicite (come quella di cui all'art. 139 cost.), o in via implicita attraverso l'interpretazione non si adeguerebbe alla sua propria natura, e contravverrebbe al compito che le è assegnato come attività costituita, vale a dire come attività prevista e disciplinata dalle norme in vigore». Sul tema per tutti F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *ID.*, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 9 ss.

⁴³ Sono stati riconosciuti come principi supremi dell'ordinamento costituzionale il diritto alla tutela giurisdizionale (Corte cost. 2 febbraio 1982, n. 18 e 22 ottobre 2014, n. 238); la laicità dello Stato (Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203); l'unità della Repubblica (Corte cost. 25 giugno 2015, n. 118); il principio di legalità in materia penale (Corte cost. 26 gennaio 2017, n. 24); il «diritto al silenzio» dell'imputato (Corte cost. 10 maggio 2019, n. 117).

⁴⁴ Lo evidenzia P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, 24.

Sicché ci si è chiesti se i principi fondamentali siano anche supremi, ai sensi della sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, e se coincidano con i principi di cui ai primi dodici articoli della Costituzione.

Secondo Pizzorusso, come limiti impliciti alla revisione «*potranno verosimilmente risultare quelli contenuti nella sezione preliminare del testo costituzionale (intitolata appunto: “principi fondamentali”)*, senza tuttavia che la collocazione in essa di una singola disposizione costituisca dimostrazione insuperabile della sua qualificazione come principio fondamentale e viceversa»⁴⁵.

Anche per Nania «nonostante l’innegabile tasso di discrezionalità applicativa che discende dalla teorica dei principi supremi, si può senz’altro condividere il postulato secondo il quale il relativo *iter* di identificazione, benché non possa seguire da noi un percorso topograficamente obbligato come accade ad esempio nella costituzione tedesca, *trova il suo momento di avvio nelle formule che prospettano in via sintetica [...] i “principi fondamentali” della Costituzione*»⁴⁶.

A sua volta Apostoli sottolinea come «il divieto di rivedibilità della forma repubblicana sia stato in grado di assolvere la funzione di fissare, *anche attraverso le norme inserite nei primi articoli della Costituzione*, “un punto fermo, una dichiarazione di non ritorno”»⁴⁷ (corsivi aggiunti).

Insomma, non mancano autorevoli opinioni dottrinali le quali, pur senza escludere che i principi supremi si possano ricavare anche da disposizioni costituzionali collocate in altre parti della Carta, muovono tuttavia, ai fini della loro ricognizione, da quelli che essa qualifica espressamente come fondamentali e situa nelle sue disposizioni iniziali.

Con particolare riguardo all’art. 9 Cost., poi, l’elemento topografico viene valorizzato anche dalla Corte costituzionale, che nella sentenza 1° aprile 1985, n. 94, rileva come «[i]l paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell’ordinamento».

Ora sulla base di questa ricostruzione non si vuol certo negare l’ammissibilità di una modifica in senso migliorativo dell’art. 9, volta ad introdurre «nell’ambito costituzionale istituti innovatori già presenti a livello sub-costituzionale»⁴⁸.

⁴⁵ A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1981, 723-724. A suo avviso, infatti, «appare modificabile la disposizione che stabilisce i colori della bandiera nazionale».

⁴⁶ R. NANIA, *Principi supremi e revisione costituzionale (annotazioni sulla progressione di una controversia scientifica)*, in *Nomos*, 2016, 6.

⁴⁷ A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 8-9.

⁴⁸ G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione*, cit., 1208.

D'altra parte, come sottolinea Mortati, la revisione costituzionale serve proprio a questo: «ad adattare all'evoluzione dei tempi i principi fissati nella Costituzione, a conciliare cioè l'esigenza della maggiore stabilità [...] con la sua costante intima aderenza ai bisogni e alle situazioni via via manifestantisi nel corso storico, e che devono appunto trovare il modo della loro soddisfazione legale nelle modifiche al vecchio testo»⁴⁹.

Ed è innegabile che in questa fase storica l'attenzione nei confronti dell'ambiente – con tutto ciò che ne deriva in termini di transizione ecologica, lotta ai cambiamenti climatici, *favor* per le energie rinnovabili, ecc. – sia sensibilmente cresciuta ed abbia acquisito un rilievo primario nella coscienza sociale.

Rispetto alla legge cost. n. 1/2022 non siamo in presenza né di una «revisione in senso regressivo», che sarebbe «illegittima quale che sia il principio costituzionale intaccato», ove si convenga con Silvestri che il combinato disposto degli artt. 138 e 139 esprime una «clausola di innovazione», una «garanzia di non ritorno che circonda l'intera gamma dei principi costituzionali»⁵⁰; né siamo in presenza di un intervento che modifica o sovverte un principio supremo nel suo contenuto essenziale, secondo quanto vietato dalla Corte nella sentenza del 1988.

Ma non si può fare a meno di segnalare come la revisione di un principio fondamentale della Costituzione rappresenti in ogni caso un precedente molto scivoloso⁵¹. Benché sia senz'altro apprezzabile, sul piano del metodo, che la revisione costituzionale sia stata approvata in seconda votazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera; che si sia abbandonata la strada della «“grande” riforma di tipo palingenetico»⁵², in favore di un intervento di manutenzione puntuale e omogeneo; e benché non si tratti neppure di un tentativo inedito, dato che già in passato la Commissione Bozzi

⁴⁹ C. MORTATI, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi costituzionali*, in *For. pad.*, IV, 1949, 21 ss.

⁵⁰ G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 1205-1206.

⁵¹ *Contra* M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 308, secondo cui il fatto «la revisione in esame si configurerebbe come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli [...] non può certo essere ritenuto decisivo [...] per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti al potere di revisione costituzionale», dovendo «considerarsi decisamente erronea una qualunque operazione di assimilazione volta a far coincidere, *sic et simpliciter*, le disposizioni sui “principi fondamentali” di cui agli artt. 1-12 della Costituzione con i “principi supremi”» evocati dalla Corte costituzionale nella sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146.

⁵² A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *ID.*, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., 181.

aveva approvato un progetto di riforma volto ad introdurre proprio nel co. 2 dell'art. 9 Cost. la tutela ambientale e del patrimonio storico-artistico, resta il fatto che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rec-tius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo»⁵³.

Questo è il punto. Davanti ai rischi di tenuta della democrazia liberale e alle prevaricazioni della maggioranza cui sempre più di frequente assistiamo a livello globale non è peregrino immaginare che un domani anche nel nostro Paese una maggioranza parlamentare imperialista possa decidere – ed ogni riferimento è puramente voluto – di modificare l'art. 11 Cost. non già nel senso di inserirvi il riferimento specifico alle limitazioni di sovranità che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, bensì, in ipotesi, per sopprimere il primo periodo o per sostituire alla parola «ripudia» la parola «tollera».

Si tratterebbe senza ombra di dubbio di una revisione «regressiva» e quindi incostituzionale, perché affievolirebbe il principio del ripudio della guerra e avrebbe un effetto restaurativo di valori e regole espressivi dell'identità del passato regime ed ormai incompatibili col nuovo ordine costituzionale.

Ma il precedente costituito dalla revisione dell'art. 9 potrebbe essere utilizzato, pretestuosamente, proprio come argomento per giustificare comunque la possibilità di reiterare un (qualsivoglia) intervento di modifica di un principio fondamentale, essendo ormai crollato il tabù dell'intangibilità dei primi dodici articoli.

E poiché abbiamo già sperimentato le conseguenze nefaste provocate, sul piano istituzionale, dal “peccato originale” della riforma del Titolo V, che ha costituito anch'essa un precedente molto ingombrante, aprendo la stagione delle revisioni “a colpi di maggioranza”, sarebbe stato meglio fare tesoro di certi errori del passato ed evitare di creare precedenti che potrebbero poi sfuggire di mano ed essere invocati da maggioranze malintenzionate per finalità che nulla hanno a che fare con quelle proprie della revisione costituzionale.

A quel punto l'unico rimedio contro una revisione del genere sarebbe quello indicato da Elia nel celebre saggio su *I principi supremi presi sul serio*⁵⁴. Di fronte all'ipotesi che le Camere, a maggioranza dei due terzi, approvino una legge di revisione in contrasto con un principio supremo – che rappresenta per Elia il tipico caso in cui può trovare applicazione la sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, oltre a quello della nuova approvazione da parte delle Camere di una legge già rinviata dal Presidente della Repubblica per viola-

⁵³ T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2012, 2.

⁵⁴ L. ELIA, *I principi supremi presi sul serio*, cit., 2149-2150.

zione di un principio supremo – dovrebbe essere lo stesso Presidente, in via suppletiva, a sottoporre la questione alla Corte costituzionale a tutela dei principi supremi.

Né passa inosservato che proprio nel suo saggio Elia dia conto di una proposta di modifica dell'art. 138 che gli era stata inviata dal prof. Silvio Basile, ai sensi della quale «La Costituzione può essere modificata con legge costituzionale solo per emendamento esplicito relativo a parti omogenee e circoscritte del suo testo *e senza toccarne i principi fondamentali* [...]»⁵⁵ (corsivo aggiunto).

L'auspicio, ovviamente, è che non si debba mai arrivare all'*extrema ratio* prefigurata da Elia e che la revisione qui paventata a fini meramente esemplificativi resti un caso di scuola privo di svolgimenti pratici. E tuttavia, di questi tempi, *abundans cautela non nocet*.

Un'ultima questione è quella che riguarda l'oggetto della tutela che viene approntata a livello costituzionale. Se, come è stato rilevato già con riguardo all'ambiente, «[i]l rimando alla categoria dei valori costituzionali ben si attaglia alla complessità e alla multiformità strutturale dell'oggetto di tutela»⁵⁶, l'introduzione in Costituzione di ulteriori concetti come quello di «biodiversità» ed «ecosistemi»⁵⁷ pone il problema di capire, tra le altre cose, quale ne sia il contenuto; se non possano già ritenersi compresi in una definizione di ambiente *lato sensu*; e che differenza ci sia – se c'è – tra la tutela degli «ecosistemi» di cui all'art. 9 e quella dell'«ecosistema» di cui all'art. 117, co. 2, lett. s)⁵⁸.

Si può solo immaginare che davanti a questa parcellizzazione degli oggetti di tutela e al cospetto di concetti così indeterminati, per di più ricompresi all'interno di principi e non di norme di dettaglio, i margini di creatività del giudice costituzionale non potranno che ampliarsi e con essi i rischi di sconfinamento sul terreno proprio delle scelte discrezionali del legislatore.

Va infine segnalato come nel momento in cui l'ambiente veniva elevato a rango costituzionale esso perdesse, almeno formalmente, il suo Ministero di

⁵⁵ L. ELIA, *ivi*, 2151, nota 15.

⁵⁶ M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, 287.

⁵⁷ I quali, secondo F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 4, «contengono ognuno un "mondo" di difficile definizione ed individuazione».

⁵⁸ Secondo M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 300, si tratta di «preoccupazioni che non colgono nel segno». A suo avviso, invece, «la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine "ambiente" i termini "biodiversità" e "ecosistemi" [...] si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma costituzionale che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica [...] che da tempo fa ampio uso di quei lemmi, dall'altro, è certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venire, con l'obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell'intera comunità repubblicana».

riferimento. Non sembra, tuttavia, che ciò abbia comportato particolari problemi di coordinamento sul piano amministrativo dato che il d.l. n. 22/2021, nel ribattezzare il dicastero «Ministero della transizione ecologica», ha attribuito ad esso «le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, e alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema» (corsivo aggiunto)⁵⁹.

5. Considerazioni conclusive

La riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. è stata accolta da un consenso corale di costituzionalisti e addetti ai lavori ed ha avuto, tra gli altri, l'autorevole avallo del Presidente Mario Draghi, che in occasione delle comunicazioni rese in Senato durante il dibattito sulla fiducia al suo Governo ha confermato l'impegno del nuovo esecutivo ad inserire il concetto di sviluppo sostenibile in Costituzione⁶⁰.

D'altra parte, che il tema dello sviluppo sostenibile abbia anche un *appeal* tutto politico trova conferma, a tacer d'altro, nel fatto che l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte abbia denominato l'accordo di governo con Pd, M5S e Leu «Alleanza per lo sviluppo sostenibile».

Alla luce dei contenuti della revisione costituzionale, tuttavia, non si può fare a meno di rilevare lo scarto che sussiste tra l'enfasi con cui lo sviluppo sostenibile viene “predicato”, specie da parte della classe politica, e la sua effettiva traduzione sul piano costituzionale.

La revisione in oggetto, a ben vedere, non ha affatto costituzionalizzato tale principio⁶¹. E questo, può aggiungersi, nonostante l'inserimento in Costituzione dello sviluppo sostenibile fosse espressamente previsto in tre degli otto di-

⁵⁹ Con la formazione del Governo Meloni si è ripristinato il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

⁶⁰ Cfr. Resoconto stenografico della seduta del 17 febbraio 2021, in www.senato.it.

⁶¹ Risolvendosi anche per tale ragione in una «scelta al ribasso» secondo F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 5; di «eccessiva timidezza, caratterizzata, per esempio, dal mancato recepimento di concetti anche estremamente consolidati, quali lo “sviluppo sostenibile”» ha parlato G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 467. Che «questa avrebbe potuto essere anche l'occasione per inserire in Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile» è altresì l'opinione di L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino*, cit., 5, il quale ritiene tuttavia che «anche in tal modo la modifica costituzionale apporta una novità estremamente significativa». Più in generale, una severa critica alla riforma è espressa da G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021, 2, che l'ha definita «inutile, forse dannosa, al limite stupida».

segni di legge poi confluiti nel testo unificato alla fine approvato⁶²; mentre in altri due si parlava, rispettivamente, di «sostenibilità ecologica, sociale ed economica»⁶³ e di «sostenibilità ambientale»⁶⁴.

L'espunzione del riferimento allo sviluppo sostenibile dalla versione finale del progetto di revisione, dunque, non è senza significato. Né è compensata dalla costituzionalizzazione dell'ambiente e delle future generazioni.

È bensì vero, infatti, che sia l'uno che le altre sono le due fondamentali colonne su cui il Rapporto Brundtland aveva originariamente edificato la nozione di sviluppo sostenibile, ma come si è visto dalla successiva evoluzione del principio, questo ha poi assunto una caratura assiologica molto più articolata e pregnante, non riducibile unicamente né alla tutela ambientale, né alla necessità di tutelare le future generazioni e nemmeno alla somma di entrambe⁶⁵.

È dunque lecito nutrire dubbi sul fatto che le esigenze sottese alla promozione dello sviluppo sostenibile possano essere compiutamente soddisfatte in mancanza di un'esplicita costituzionalizzazione del principio, giacché solo questa avrebbe potuto determinare quel reale cambio di paradigma necessario per trasformare il modello di sviluppo orientato alla crescita, che è alla base della nostra Costituzione, in un diverso modello orientato alla sostenibilità.

D'altra parte già Grassi, con riguardo ad una proposta di revisione dai contenuti analoghi alla presente, rilevava come «non basta [...] inserire in Costituzione norme di carattere generale che affermino l'ambiente come valore costituzionale [...] Formulazioni di questo tipo (o analoghe) sono sicuramente da introdurre, ma occorre essere consapevoli che sono soltanto in grado di consolidare risultati interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. È invece indispensabile inserire [...] strumenti capaci di dare efficacia al principio dello sviluppo sostenibile, attuando il principio di integrazione degli interessi ambientali in tutte le azioni pubbliche e individuando i criteri procedurali che consentano di raggiungere in modo corretto gli obiettivi di tutela»⁶⁶.

Di conseguenza la legge cost. n. 1/2022 sembra più un'occasione mancata⁶⁷ che un aggiornamento di cui il nostro assetto costituzionale avesse davve-

⁶² Atto Senato n. 938 (Collina), n. 1203 (Perilli) e n. 1632 (Bonino).

⁶³ A.S. n. 1627 (L'Abbate).

⁶⁴ A.S. n. 2160 (Calderoli).

⁶⁵ Invece secondo R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., 8, «la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità».

⁶⁶ S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà*, cit., 189.

⁶⁷ Anche M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali*, cit., 351, parla della riforma come di «una occasione per-

ro bisogno⁶⁸. Se poi si aggiunge che essa comporta la formazione di un precedente rischioso, «che in futuro potrebbe essere maldestramente impiegato per scalfire direttamente [...] norme e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale»⁶⁹, si hanno fondate ragioni per non indulgere in toni eccessivamente enfatici al cospetto di tale innovazione costituzionale.

Per le medesime ragioni sarebbe stata molto più promettente ai fini dell'effettiva promozione dello sviluppo sostenibile, nonché meno densa di implicazioni sul piano della garanzia dei principi fondamentali della Costituzione, una modifica che fosse intervenuta sul solo art. 41 Cost. e avesse previsto quanto segue: «al terzo comma, dopo le parole: “a fini sociali” sono inserite le seguenti: “e di promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni”».

duta», piuttosto che «di un'autentica svolta epocale», ma si riferisce al fatto che il legislatore di revisione non abbia inserito in Costituzione «alcuna specificazione di natura sostanziale e formale-procedimentale» rispetto al «compito dei poteri pubblici di elaborare politiche ambientali intergenerazionali». In fondo è la medesima critica espressa da Grassi nella nota precedente.

⁶⁸ *Contra* A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta Online*, 12 maggio 2022, 484, secondo cui «l'aggiornamento dell'art. 9 non costituisce un mero fatto di opportunità, che si è avuto così come avrebbe potuto non aversi; di contro, era (ed è) un fatto doveroso, rispondente cioè ad una sollecitazione venuta dallo stesso enunciato costituzionale innovato che già da tempo richiedeva di essere fatto espandere nella sua *vis* normativa, eccessivamente ingabbiata dentro la cornice linguistico-normativa originariamente stabilita».

⁶⁹ C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica.*, cit., 150.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL RIPARTO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

di Anna Paiano

Sommario: 1. Dalla tutela dell'ambiente al principio dello sviluppo sostenibile: le tre dimensioni della sostenibilità. – 2. Lo sviluppo sostenibile nel riparto delle competenze legislative: brevi considerazioni sul metodo. – 2.1. La tutela dell'ambiente nel riparto di competenze. – 2.2. La dimensione sociale dello sviluppo: un'ipotesi ricostruttiva. – 2.3. La dimensione economica dello sviluppo e il principio di "solidarietà intergenerazionale". – 3. Conclusioni: lo sviluppo sostenibile come principio e non come materia.

1. Dalla tutela dell'ambiente al principio dello sviluppo sostenibile: le tre dimensioni della sostenibilità

Il tema del riparto di competenze legislative nella materia dello sviluppo sostenibile richiede una precisazione preliminare su tale concetto, molto complesso e oggetto di numerose interpretazioni.

Se, tradizionalmente, il concetto di sostenibilità è stato associato a quello di tutela dell'ambiente e di uso accorto delle risorse naturali, nel corso del tempo, anche grazie alla definizione fornita dal c.d. Rapporto Brundtland¹ del 1987, esso si è emancipato da una connotazione ambientalistica "pura" fino ad assumere anche una dimensione sociale ed economica².

¹ United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future"*, 1987, in base al quale sostenibile è «lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri». Cfr. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASO, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

² F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 0, 2010, 39 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 1; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014, 221 ss.

Nello specifico, con la *United Nations Conference on Environment and Development* (Unced)³ del 1992 è stato affermato il principio di integrazione fra tutela ambientale e sviluppo⁴, riconoscendo la prima come componente necessaria di tutti i processi economici.

Nel corso del *World Summit on Sustainable Development* (Wssd)⁵ del 2002, i capi di Stato e di Governo si sono assunti la responsabilità «di promuovere e rafforzare i tre pilastri inseparabili dello sviluppo sostenibile: la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale»⁶, impegno ribadito nella Conferenza di Rio del 2012⁷.

Il concetto di sostenibilità, dunque, può essere declinato secondo diverse definizioni, sintetizzabili in tre dimensioni: ambientale, sociale ed economica.

In letteratura, la prima definizione dei tre pilastri della sostenibilità si ritrova nell'opera *Global sustainability: toward definition*⁸. Qui la sostenibilità ambientale viene connessa alla produttività, al funzionamento degli ecosistemi, alla conservazione della diversità biologica e al risparmio delle risorse naturali ed energetiche⁹. La sostenibilità sociale viene definita come la soddisfazione continuativa nel tempo dei bisogni umani primari e delle necessità sociali e culturali di più alto livello, quali sicurezza, istruzione, occupazione e svago¹⁰. Infine, il concetto di sostenibilità economica viene inteso come la capacità di generare reddito e lavoro per la popolazione, ma anche come efficienza economica, da realizzare attraverso un'attenta gestione delle risorse non rinnovabili in un'ottica di equità intergenerazionale e intragenerazionale¹¹.

Vari studiosi hanno provato a rappresentare graficamente il rapporto intercorrente fra le tre dimensioni. Fra le varie elaborazioni meritano di essere menzionate il *Three ring circus model* e il *Russian model*.

³ *United Nations Conference on Environment and Development* (Unced) o *Earth Summit*, Rio de Janeiro, Brasile, 3-14 giugno 1992.

⁴ UNITED NATIONS, *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, principio 4.

⁵ *World Summit on Sustainable Development* (Wssd), Johannesburg, Sudafrica, 24 agosto-4 settembre 2002.

⁶ UNITED NATIONS, *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, 2002, punto 5.

⁷ *United Nations Conference on Sustainable Development* (Uncsd), Rio de Janeiro, Brasile, 20-22 giugno 2012.

⁸ B.J. BROWN, M.E. HANSON, D.M. LIVERMAN, R.W. MERIDETH, *Global sustainability: toward definition*, in *Environmental Management*, 1987, 713-719.

⁹ V. *infra*, § 2.1.

¹⁰ V. *infra*, § 2.2.

¹¹ V. *infra*, § 2.3.

Il primo è stato teorizzato dagli studiosi Custance e Hillier¹² e sottolinea l'interconnessione e il legame inseparabile fra i tre aspetti, senza però stabilire una gerarchia fra di essi.

In questo schema, nessuna delle tre istanze è considerata più importante delle altre, né esiste una forte dipendenza dell'una nei confronti dell'altra. Gli studiosi hanno sostenuto che tale rappresentazione sia troppo semplicistica rispetto alla realtà, dove risulta difficile coniugare le tre dimensioni¹³. Per di più, poiché una ricostruzione di tal fatta del rapporto tra i tre settori non è supportata da adeguate argomentazioni, questi dovrebbero considerarsi come separati¹⁴.

Il *Russian doll model* proposto da Roger Levett¹⁵, invece, evidenzia che l'economia è dipendente dalla società e che entrambe fanno parte del più ampio sistema ambientale, secondo una relazione gerarchica.

In sostanza, tale schema evidenzia la priorità intrinseca della dimensione ambientale rispetto alle altre due dimensioni¹⁶. Lo sviluppo economico, cioè, è sostenibile se garantisce una buona qualità della vita e rientra nei limiti imposti dalla tutela ambientale. Nessuna delle tre dimensioni è opzionale, ma tutte devono essere perseguite di pari passo¹⁷.

Proprio per questa opposizione all'idea di equilibrio tra le varie dimensioni, il *Russian doll model* è stato definito di *strong sustainability*, in contrapposizione al *weak model* di Custance e Hillier¹⁸. Tuttavia, nonostante questo modello sia ritenuto più rispondente al reale¹⁹, anch'esso ha ricevuto delle critiche negli ambienti scientifici e accademici²⁰.

¹² J. CUSTANCE, H. HILLIER, *Statistical issues in developing indicators of sustainable development*, in *Journal of the Royal Statistical Society*, 1998, 281 ss.

¹³ R. LOZANO, *Envisioning sustainability three-dimensionally*, in *Journal of Cleaner Production*, 2008, 1838 ss.; B. GIDDINGS, B. HOPWOOD, G. O'BRIEN, *Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development*, in *Sustainable Development*, 2002, 187 ss.; M. YOLLES, *Sustainability development: part 2-exploring the dimension of sustainability development*, in *International Journal of Markets and Business System*, 256 ss.

¹⁴ R. LOZANO, *op. ult. cit.*

¹⁵ R. LEVETT, *Sustainability indicators – integrating quality of life and environmental protection*, in *Journal of the Royal Statistical Society*, 1998, 291 ss.

¹⁶ R. LOZANO, *op. ult. cit.*; B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, in *Sustainability Science*, 2019, 681-695.

¹⁷ B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *op. ult. cit.*

¹⁸ A. ANGELINI, P. PIZZUTO, *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, FrancoAngeli, Milano, 2007, 162 ss.

¹⁹ B. GIDDINGS, B. HOPWOOD, G. O'BRIEN, *op. ult. cit.*

²⁰ B. GIDDINGS, B. HOPWOOD, G. O'BRIEN, *op. ult. cit.*; S. MCKENZIE, *Social Sustainability: towards some definition*, Hawke Research Institute, Magill, Australia, 2004; M. YOLLES, *op. ult. cit.*

Ciò che rileva, comunque, è che si è presa coscienza del fatto che le politiche ambientali non possono essere scisse dalle scelte dello sviluppo economico e sociale²¹. Ciò ha comportato come immediata conseguenza un'espansione delle aree di intervento del legislatore in materia di sviluppo sostenibile alle politiche non strettamente consacrate all'ambiente. I tre pilastri della sostenibilità, detto altrimenti, individuano altrettanti settori di intervento normativo.

Il tema del riparto di potestà legislative, dunque, si presta ad essere esaminato sotto tre diversi profili – ambientale, sociale, economico –, né è possibile immaginare una ricostruzione diversa, che sarebbe inevitabilmente riduttiva.

2. Lo sviluppo sostenibile nel riparto delle competenze legislative: brevi considerazioni sul metodo

Si è visto come lo sviluppo sostenibile si presti ad una lettura più ampia rispetto a quella tradizionale, che lo connette esclusivamente alla materia ambientale. Proprio in virtù dell'attitudine espansiva di questo concetto, è possibile individuare degli ambiti materiali rientranti nel suo campo di applicazione, ma non in quello di tutela dell'ambiente in senso proprio.

Ciononostante, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, lo sviluppo sostenibile viene confinato alla materia ambientale, che rimane la «spina dorsale» della sostenibilità²². Le sentenze in cui si fa espressa menzione del principio, infatti, sono per la maggior parte rese in tema di tutela dell'ambiente²³. Da questa, dunque, occorre partire per verificare in che modo tale principio si attegga nel riparto di competenze.

Successivamente, si cercherà di estendere l'indagine al di fuori di tale ambito, al fine di evitare errori di prospettiva e delineare le possibili evoluzioni del concetto con specifico riferimento al riparto di competenze, tenendo anche

²¹ P. BRUNELLI, *Sviluppo sostenibile. Sistemi e modelli economici*, Edi&Sons Edizioni, e-pub, 2014, 6 ss.

²² M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2002, 6, scrive che: «la tutela dell'ambiente non può essere considerata “materia” in senso proprio solo perché non è soltanto una materia, in quanto l'attuazione di questo “valore costituzionale” deve necessariamente attraversare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche; ma ciò non può valere a negare che esista un profilo “materiale” (in senso stretto) che risulta, almeno in certa misura, ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente».

²³ Cfr., ad es., Corte cost. 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004, n. 14; 17 maggio 2006, n. 213; 5 marzo 2007, n. 81; 14 aprile 2008, n. 105; 11 marzo 2009, n. 88; 14 luglio 2009, n. 225.

conto delle missioni e gli obiettivi fissati nel Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (Pnrr). Quest'ultimo, infatti, vuole rendere competitivo il sistema, destinando un'importante fetta di investimenti alla sostenibilità.

Ogni paragrafo si soffermerà dapprima sull'identificazione delle materie che astrattamente possono essere ricondotte al concetto di sostenibilità e alle sue dimensioni, per poi soffermarsi sulla relativa potestà legislativa.

2.1. La tutela dell'ambiente nel riparto di competenze

La sostenibilità ambientale viene definita come la capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse naturali²⁴, di preservare la diversità biologica e di garantire l'integrità degli ecosistemi. Tale dimensione dello sviluppo sostenibile, dunque, è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente e a tutte quelle che si intersecano con essa.

Ciò emerge, in primo luogo, dallo stesso Pnrr, laddove si fa riferimento alla rivoluzione verde e la transizione ecologica (M2), nonché alle infrastrutture per la mobilità sostenibile (M3). A titolo esemplificativo, nell'ambito di tali missioni sono richiamati obiettivi come la riduzione delle emissioni inquinanti, l'agricoltura sostenibile, il miglioramento della capacità di gestione dei rifiuti, l'attivazione di programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, gli interventi per la rigenerazione urbana, ecc. Materie queste che, pur non potendo essere ricondotte alla tutela dell'ambiente in senso proprio, ad essa risultano strettamente connesse.

Ciò mette in evidenza il carattere complesso e pluridimensionale del bene ambiente, di cui si trova corrispondenza nella giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima ha da sempre affermato il carattere trasversale della materia in oggetto, in virtù della capacità di quest'ultima di incidere su una pluralità di interessi.

Nello specifico, prima della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la Corte costituzionale²⁵ riconduceva la materia ambientale, in virtù del carattere trasversale della medesima, alla competenza concorrente delle regioni²⁶, sebbene l'art. 117 Cost. non la inserisse espressamente fra le materie a queste attribuite²⁷.

²⁴ F. PERRINI, *Sostenibilità*, Egea, Milano, 2018, § 1.1.

²⁵ Cfr., *ex multis*, Corte cost. 22 maggio 1987, n. 183; 15 novembre 1988, n. 1031; 7 ottobre 1999, n. 382; 15 febbraio 2000, n. 54; 14 giugno 2001, n. 190.

²⁶ E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'orbita costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, cit., 302 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 6 ss.

²⁷ C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in *giustamm.it*, 2011, 2.

Il Giudice delle leggi, in nome di un'esigenza di uniformità della disciplina, era pervenuto a riconoscere nella materia ambientale una competenza legislativa generale dello Stato, cui si affiancava una competenza concorrente delle regioni. Queste, disciplinando materie connesse a quella dell'ambiente, potevano innalzare il livello di tutela imposto dal legislatore statale in nome di un'esigenza di differenziazione della disciplina²⁸.

Dopo la riforma del Titolo V, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata attribuita alla competenza esclusiva statale [art. 117, co. 2, lett. s)]. Ciò avrebbe dovuto comportare l'impossibilità per le regioni di adottare norme di legislazione sostanziale nella materia in oggetto²⁹. Ciononostante, la Corte costituzionale non ha abbandonato l'impostazione antecedente e ha confermato l'idea dell'ambiente come materia trasversale, che sfugge ad una rigida distribuzione di competenze³⁰.

Così, a partire dalla nota sentenza 26 luglio 2002, n. 407³¹, la Corte ha riconosciuto alle regioni la possibilità di intervenire per la cura di interessi funzionalmente collegati con quello propriamente ambientale, disciplinato in maniera uniforme dallo Stato.

Fra gli ambiti rientranti nella potestà legislativa concorrente delle regioni si ricordano, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., la tutela della salute, la protezione civile, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Tra quelli attribuiti alla potestà residuale delle regioni si ricordano, invece, l'agricoltura e le foreste, l'industria, il commercio e l'artigianato, il turismo, la produzione, il trasporto e la distribuzione regionale e locale dell'energia, le reti di trasporto e di navigazione regionali e locali, la caccia e la pesca, le miniere, le cave e le torbiere, le acque minerali e termali, e così via.

²⁸ V., ad es., Corte cost. 24 giugno 1986, n. 151; 21 maggio 1987, n. 192; 20 giugno 1988, n. 744; 12 dicembre 1990, nn. 577 e 578; 9 luglio 1992, n. 366; 26 ottobre 1994, n. 379.

²⁹ F. FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, 2002, 340.

³⁰ T. MARROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 937 ss.; G. VESPERINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale. Un'introduzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 551 ss.; F. PASTORE, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in F. PASTORE (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Carocci, Roma, 2015, 36 ss.

³¹ Nello stesso senso, Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536; 24 giugno 2003, n. 222; 4 luglio 2003, n. 227; 7 ottobre 2003, n. 307; 7 novembre 2003, n. 331; 18 marzo 2005, n. 108; 16 giugno 2005, n. 232; 17 marzo 2006, n. 103; ecc. Cfr., tra gli altri, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 318 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una "storia infinita"*, in *Foro it.*, I, 2003, 692 ss.; G. MANFREDI, *Tre modelli di riparto delle competenze in materia di ambiente*, in *Ist. deder.*, 2004, 509 ss.

In tutti i casi si tratta di materie che interferiscono reciprocamente tra di loro e inestricabilmente connesse con la tutela dell'ambiente. Quest'ultima, come detto, non è stata ricostruita come vera e propria materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato³², ma come materia trasversale e «valore costituzionalmente protetto» di cui lo Stato è direttamente responsabile, pur con l'apporto partecipativo delle regioni³³.

Si pone, allora, il problema di stabilire quale sia il confine effettivo del riparto di competenze e quando la deroga regionale agli standard di tutela imposti dalla disciplina statale sia da ritenersi legittima.

Non ci sono dubbi sul fatto che, in assenza di una specifica autorizzazione statale³⁴, le leggi regionali non possono mai peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato³⁵.

Quanto alle deroghe *in melius*, invece, la giurisprudenza costituzionale appare ondivaga. In alcune pronunce la Corte riconosce la possibilità per le regioni di incrementare, con riferimento ai settori di propria competenza, l'intensità della tutela imposta dallo Stato³⁶, in nome dell'esigenza di garantire la più ampia protezione ambientale possibile³⁷.

In altre pronunce, invece, manifestando una maggiore sensibilità verso il tema, la Corte nega l'ammissibilità di disposizioni regionali maggiormente protettive, al fine di non compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte individuato dal legislatore statale³⁸.

³² A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2030 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 240.

³³ Corte cost. 16 settembre 2016, n. 210; 22 settembre e 6 luglio 2012, n. 171. Cfr. S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 1119 ss.; G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 419 ss.; F. RESCIGNO, *La "trasversalità" del "valore ambiente" tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, 2004, 467.

³⁴ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, 158 ss.

³⁵ La giurisprudenza è consolidata sul punto. Cfr. Corte cost. 18 marzo 2005, n. 108; 14 gennaio 2010, n. 1; 10 aprile 2015, n. 58; 8 novembre 2017, n. 232. P. FALLETTA, *La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale (nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 1)*, in *Amm. in camm.*, 14 gennaio 2010, § 2.

³⁶ Corte cost. 20 aprile 2006, n. 182; 14 aprile 2008, n. 104; 22 febbraio 2010, n. 67; 17 giugno 2013, n. 145; 21 febbraio 2017, n. 77; 5 dicembre 2018-17 gennaio 2019, n. 9. Cfr. G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale "valore costituzionale primario" prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, 60-61.

³⁷ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., 159.

³⁸ Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307; 7 novembre 2003, n. 331; 23 giugno 2008, n. 241; 14

In base a tale impostazione, la competenza legislativa statale prevista dall'art. 117, co. 2, lett. s), in virtù del suo carattere trasversale, può espandersi verso ambiti materiali di potestà concorrente o residuale. Essa, tuttavia, non può essere “invasa” dalla legislazione regionale, laddove quest’ultima, pur essendo volta a garantire un più elevato standard di tutela ambientale, metta in discussione la contestuale soddisfazione di altri valori costituzionalmente protetti. In tal senso, gli standard di tutela fissati dallo Stato costituiscono un limite invalicabile all’esercizio delle competenze regionali.

Ciò, peraltro, non esclude che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale³⁹.

Al di là dell’orientamento cui la Corte, di volta in volta, intenda aderire, ciò che conta è che la deroga regionale agli standard di tutela imposti dallo Stato sia motivata da esigenze oggettive e specifiche legate al territorio, e che le misure introdotte non risultino sproporzionate, irragionevoli o arbitrarie. Ciò che, peraltro, si desume dall’art. 3-*quiquies*, co. 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il “Codice dell’ambiente”)⁴⁰, in base al quale «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un’arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedimentali».

L’assetto così delineato enfatizza, altresì, il ruolo del principio di leale collaborazione⁴¹, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle specificità delle singole situazioni ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze⁴². Infatti, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, il prin-

luglio 2009, n. 225; 14 gennaio 2010, n. 1; 11 dicembre 2013, n. 300. Cfr. G. MANFREDI, *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio*, in *Urb. app.*, 2004, 296 ss.; F. FONDERICO, *La Corte costituzionale ed il codice dell’ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 370.

³⁹ Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307; 7 novembre 2003, n. 331; 5 novembre 2007, n. 380.

⁴⁰ D. DE PRETIS, *Il codice dell’ambiente e il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni*, in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *Studi sul Codice dell’Ambiente*, Atti del convegno, Palermo 23-24 maggio 2008, Giappichelli, Torino, 2009, 103 ss.

⁴¹ R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 311.

⁴² Cfr., *ex multis*, Corte cost. 7 marzo 2018, n. 71; 10 marzo 2014, n. 44; 10 ottobre 2012, n. 234; 11 marzo 2009, n. 88; 27 febbraio 2008, n. 50; 17 maggio 2006, n. 213; 6 giugno 2005, n. 219. V. Camera dei deputati, Servizio Studi, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V. La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente*, II ed., n. 14, 15 marzo 2021, 16 ss.

cipio di leale collaborazione diventa un modulo procedimentale fondamentale per la tenuta del riparto di competenze.

Infine, al di là delle peculiarità della materia in oggetto, è possibile affermare che ormai risulta difficile concepire la tutela dell'ambiente come mera materia di riparto tra enti territoriali⁴³. Difatti, come già evidenziato all'inizio della trattazione, l'ambiente e la sua tutela abbracciano gran parte delle politiche pubbliche e contribuiscono a delineare il concetto di sviluppo sostenibile, che tocca anche le dimensioni sociale ed economica. I valori ambientali richiedono un attento bilanciamento con le ragioni dello sviluppo economico e con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, in un'ottica di lungo periodo che tenga conto delle esigenze delle generazioni attuali e di quelle future⁴⁴.

Dunque, anticipando almeno in parte ciò che si dirà a conclusione della ricerca, lo sviluppo sostenibile non è assorbito dalla tutela dell'ambiente, né può essere considerato alla stregua di una materia che la Costituzione riserva alla competenza statale o regionale ma, utilizzando le parole della Corte, esso costituisce "un valore costituzionale" a cui tutte le politiche pubbliche devono tendere e conformarsi.

2.2. La dimensione sociale dello sviluppo: un'ipotesi ricostruttiva

La sostenibilità sociale è intesa come capacità di garantire condizioni di benessere (sicurezza, salute, istruzione, democrazia, partecipazione, giustizia) equamente distribuite per classi e genere⁴⁵, cosicché esso possa crescere e mai peggiorare. Tale dimensione dello sviluppo evidenzia la necessità di migliorare la qualità della vita, attraverso la garanzia di un migliore accesso ai servizi sanitari, educativi e sociali⁴⁶.

⁴³ R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 329, afferma che «la rassegna finora svolta permette di rinvenire [...] un'evoluzione della giurisprudenza della Corte che conserva e valorizza (e in qualche caso scopre nuove) successive dimensioni dell'ambiente, le quali tuttavia non sono tra loro incompatibili».

⁴⁴ Corte cost. 16 luglio 2009, n. 246; 27 gennaio 2010, n. 29; 8 aprile 2013, n. 67, in cui la Corte evidenzia come la normativa in tema di tutela dell'ambiente sia stata adottata anche a tutela delle «aspettative e dei diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale». Nello stesso senso, S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2017, 35 ss.

⁴⁵ UNITED NATIONS, *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, 2002, punti 17-21; B.J. BROWN, M.E. HANSON, D.M. LIVERMAN, R.W. MERIDETH, *op. cit.*, 716; W. BECKERMAN, "Sustainable development": *Is it a useful concept?*, in *Environmental values*, vol. 3, n. 3, 1994, 191-209; F. PERRINI, *Sostenibilità*, cit., § 1.1; M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, anno II, 2015, 218; M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2015, 320.

⁴⁶ Cfr. M. PERSIANI, voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, *Annali*, IV, Milano,

Alla sostenibilità sociale può essere ricondotta una pluralità di materie, anche molto diverse fra loro, che hanno in comune lo scopo di realizzare la solidarietà, nonché l'uguaglianza formale e sostanziale, come prefigurate dagli artt. 2 e 3 della Cost.

Tale è lo scopo sotteso a molte missioni del Pnrr (M1, M4, M5, M6), che richiamano, ad esempio, il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale, le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati, i sistemi di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, la promozione del terzo settore, la riforma della P.A., e così via.

Questo panorama estremamente variegato si ripropone anche dal punto di vista del riparto di competenze, che sarà a favore dello Stato o delle regioni a seconda della specifica materia trattata. Solo per citare qualche esempio, è attribuita alla potestà esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [art. 117, co. 2, lett. m)], e la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali [lett. g)], mentre rientrano nella competenza concorrente delle Regioni (art. 117, co. 3) la tutela e sicurezza del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica, la previdenza complementare e integrativa, e via dicendo.

Anche in questi casi spesso emerge un intreccio di materie che viene risolto dalla Corte costituzionale a favore dello Stato o della regione attraverso i tradizionali criteri risolutivi, quali quello della prevalenza e della leale collaborazione⁴⁷, in base alla specifica questione rimessa al suo sindacato.

Per semplicità d'analisi, nel seguito si esaminerà sinteticamente il riparto di potestà legislativa con riferimento ai settori di istruzione, salute, lavoro e previdenza. Questi, sebbene coprano in gran parte l'area interessata dallo sviluppo sociale sostenibile, comunque non ne esauriscono la portata. Come detto, infatti, la sostenibilità sociale investe tutte le politiche di *welfare*, che sono volte a garantire l'assistenza e il benessere sociale dei cittadini nel lungo periodo.

Cominciando dall'istruzione, è possibile affermare che in tale materia il confine tra gli ambiti di competenza statale e quelli di competenza concorrente è molto sottile. Infatti, l'art. 117, co. 2, lett. n), Cost. attribuisce alla potestà esclusiva statale la definizione delle norme generali sull'istruzione. Per contro, è affidata alla competenza concorrente regionale «l'istruzione, salva l'autonomia

2011, 447 ss.; U. ASCOLI (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, 2012; C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁴⁷ Cfr. M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 545 ss.

delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», che quindi rientrano nella competenza residuale delle regioni.

In virtù di ciò, decisivo risulta il ruolo della giurisprudenza costituzionale nel circoscrivere le rispettive sfere d'azione. In particolare, la Corte ha operato una distinzione preliminare fra norme generali e principi fondamentali della materia. Le prime sono quelle che definiscono la struttura fondamentale del sistema scolastico e sono applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale⁴⁸. I secondi ricomprendono i restanti temi in materia di istruzione e necessitano per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale. Quest'ultimo deve limitarsi a dettare la disciplina di dettaglio⁴⁹.

A ciò si aggiunge la competenza dello Stato nel definire i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), competenza che, oltre ad investire il sistema e il servizio scolastico, in realtà, per la sua trasversalità, permette un'interferenza statutale in qualunque materia che involga i diritti civili e sociali (quindi anche sanità, lavoro e previdenza)⁵⁰, senza che la legislazione regionale possa limitarla o condizionarla.

In ambito sanitario, la riforma del Titolo V ha ridisegnato le competenze legislative di Stato e regioni, inserendo la tutela della salute nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente. Anche in tale materia, quindi, la Corte costituzionale si è adoperata per distinguere le norme espressione dei principi fondamentali dalle norme di dettaglio, attribuendo le prime alla competenza statale e le seconde alla competenza regionale⁵¹.

Sul punto, è stato affermato con indirizzo costante che la materia della tutela della salute è «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza

⁴⁸ Vi rientrano, a titolo esemplificativo, l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi, la parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni, la obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, e così via. Cfr. Corte cost. 7 luglio 2005, n. 279; 5 dicembre 2012, n. 279; 22 novembre 2016, n. 284; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003, 103, ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma, marzo 2003.

⁴⁹ Esempi di principi fondamentali sono la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie, il perseguimento del successo formativo dell'alunno, il coordinamento con il contesto territoriale, ecc. Cfr. Corte cost. 24 giugno 2009, n. 200; nello stesso senso, 9 marzo 2011, n. 92; 4 giugno 2012, n. 147; M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in *dirittifondamentali.it*, 2018; A. AVON, *La legislazione scolastica: un sistema per il servizio di istruzione. Contenuti, significati e prospettive tra riforme e sfide quotidiane*, FrancoAngeli, Milano, 2009, 39 ss.

⁵⁰ Camera dei deputati, Servizio Studi, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V*, cit., 14.

⁵¹ V. Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282; 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004, n. 12; 6 marzo 2006, n. 87; 5 novembre 2008, n. 371.

sanitaria e ospedaliera»⁵², sicché in essa rientrano, a titolo esemplificativo, l'organizzazione dei servizi sanitari (su cui, dunque, le regioni sono legittimate a legiferare, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato⁵³), l'organizzazione del servizio farmaceutico⁵⁴, l'appropriatezza delle pratiche terapeutiche⁵⁵, e così via⁵⁶.

Peraltro, nel corso degli ultimi anni, l'ambito di intervento delle regioni è stato più volte ridimensionato dal legislatore statale al fine di contenere la spesa sanitaria, per effetto della crisi economica e in conformità agli obiettivi di finanza pubblica⁵⁷.

Infine, occorre evidenziare che la materia della salute si interseca con molteplici titoli competenziali, quali la tutela dell'ambiente, la profilassi internazionale⁵⁸ e il coordinamento della finanza pubblica (oltre ai già menzionati Lep), i quali fanno sì che anche la disciplina di questa materia sia improntata al principio di leale collaborazione⁵⁹.

Nell'ambito del diritto del lavoro, si distinguono gli aspetti correlati alla materia ordinamento civile, oggetto di competenza esclusiva dello Stato, *ex art. 117, co. 2, lett. l)*, Cost., da quelli relativi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, rientranti nella competenza legislativa concorrente. In base alla giurisprudenza costituzionale, la prima inerisce alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale, mentre la seconda comprende la regolazione del mer-

⁵² Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. 23 giugno 2005, n. 270; 20 aprile 2006, n. 181; 18 aprile 2007, n. 162; 5 novembre 2008, n. 371; 24 febbraio 2015, n. 54; 26 settembre 2017, n. 231; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Oss. cost.*, 1, 2018, 3 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, 46-50.

⁵³ Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282; 10 dicembre 2003, n. 361; 19 marzo 2007, n. 105; 2 dicembre 2013, n. 301; 5 aprile 2017, n. 110; 17 aprile 2019, n. 137.

⁵⁴ Corte cost. 6 marzo 2006, n. 87; nello stesso senso, 10 dicembre 2007, n. 430; 18 aprile 2011, n. 150; 8 ottobre 2012, n. 231; 23 ottobre 2013, n. 255.

⁵⁵ V., ad es., Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282; 10 novembre 2003, n. 338.

⁵⁶ Cfr. G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum Quad. cost.*, 2020, 111 ss. C. FASONE, *Tutela della salute (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 283 ss.; G. CILIONE, *Diritto sanitario*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 64-81.

⁵⁷ Corte cost. 12 gennaio 2005, n. 36; 4 aprile 2012, n. 91; 25 marzo 2013, n. 51; 24 aprile 2013, n. 79; 21 marzo 2017, n. 169; 7 marzo 2018, n. 103.

⁵⁸ Sul punto, si segnala che con la sent. n. 37 del 24 febbraio 2021, la Corte ha fornito alcuni chiarimenti sul riparto di competenze in ordine agli interventi legislativi di contenimento e contrasto della pandemia, da ricondurre, in base a tale pronuncia, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, co. 2, lett. q*, Cost.

⁵⁹ Corte cost. 12 dicembre 2011, n. 330; 4 luglio 2012, n. 187; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali*, cit., 9 ss.

cato del lavoro e, quindi, la disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego⁶⁰.

Infine, nel testo costituzionale vigente, la previdenza sociale è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. o), mentre la materia della previdenza complementare ed integrativa è oggetto di competenza concorrente. Alla potestà residuale delle regioni possono essere ricondotti l'assistenza sociale e i servizi sociali⁶¹.

L'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare e integrativa, è stata evidenziata in varie occasioni dalla Corte costituzionale⁶². In particolare, essa ha evidenziato la stretta connessione tra la previdenza sociale e quella complementare e integrativa, che fa sì che quest'ultima possa essere attratta nella competenza esclusiva statale.

Anche in materia di lavoro e previdenza, comunque, alle difficoltà legate al riparto di competenze si affianca il problema delle interferenze tra le diverse materie, che può «giustificare interventi del legislatore statale di ordine generale e astratto, come di tipo dettagliato e concreto, su tutti i campi materia a prescindere dalla regola di competenza»⁶³.

Alla luce di quanto esposto, emerge come nella Costituzione non manchi una delimitazione del riparto di competenze con riferimento ai singoli diritti sociali⁶⁴. Questi, oltre ad essere funzionali alla realizzazione dei menzionati principi della solidarietà e dell'uguaglianza⁶⁵, sono sottoposti dalla Corte costituzionale ad una delicata opera di bilanciamento con le esigenze economico-fi-

⁶⁰ Corte cost. 10 dicembre 2003, n. 359; 29 novembre 2004, n. 379; 28 gennaio 2005 n. 50; 4 dicembre 2006, n. 411; 24 gennaio 2007, n. 24; D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Ist. feder.*, 2006, 1034 ss.; ASTRID, *L'attuazione del Titolo V: aspetti problematici. La legislazione sul lavoro fra Stato e Regioni*, Roma, novembre 2002; M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 14 ss.; A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, 21 ss.; R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 156 ss.; E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, 18.

⁶¹ A. TROISI, *Le fonti del diritto del lavoro fra Stato e Regione*, Giappichelli, Torino, 2013, 13.

⁶² Corte cost. 8 giugno 2011, n. 189; 22 novembre 2011, n. 325; 11 febbraio 2013, n. 26; 20 maggio 2013, n. 98; A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, in *Ist. feder.*, 2002, 759 ss.; Camera dei deputati, Servizio Studi, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V*, cit., 155 ss.

⁶³ S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 127.

⁶⁴ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012, 219 ss.; S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012.

⁶⁵ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sicur. soc.*, 2017, 212.

nanziarie e di bilancio⁶⁶. Sotto tali profili è possibile evidenziare un punto di contatto fra questi diritti e lo sviluppo sostenibile.

Ciononostante, non è possibile sostenere che nella giurisprudenza costituzionale sia presente il concetto di sostenibilità sociale. Quest'ultima non comporta semplicemente la ricerca di un punto di equilibrio fra il diritto sociale di volta in volta considerato e le esigenze di bilancio, che rappresenta soltanto uno degli aspetti della riflessione sul tema. Al contrario, essa richiede una valutazione di più ampio respiro, implicante un coordinamento con gli altri valori dello sviluppo sostenibile – quello ambientale e quello economico –, che non possono essere scissi, e un'attenzione alle esigenze delle generazioni che verranno⁶⁷.

Anche qui, dunque, si ripropongono le stesse considerazioni già svolte con riferimento alla tutela dell'ambiente: una ricostruzione della sostenibilità sociale per compartimenti stagni e, in particolare, sulla base del riparto di competenze ne minerebbe inevitabilmente la portata. Soprattutto, si perderebbe quella prospettiva di tutela delle generazioni future secondo un'ottica integrata e comprensiva delle tre dimensioni della sostenibilità, che invece costituiscono il *proprium* di tale concetto.

Un'apertura verso questa direzione – è opportuno precisare – si registra con riferimento alla materia previdenziale, in connessione con quella finanziaria, di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo.

2.3. La dimensione economica dello sviluppo e il principio di “solidarietà intergenerazionale”

Lo sviluppo economico sostenibile è lo sviluppo di un Paese che non sperpera risorse economiche per privilegiare le contingenze di un determinato momento storico e investe tenendo conto delle esigenze delle generazioni future⁶⁸. La sostenibilità economica, dunque, è intesa come capacità di generare una crescita duratura degli indicatori economici, nonché di produrre reddito e

⁶⁶ C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 646 ss.; C. MARCHESE (a cura di), *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, Estratto, Servizio Studi Corte costituzionale, marzo 2015.

⁶⁷ La necessità di inglobare nel “discorso sociale” temi concernenti lo sviluppo economico e le altre politiche pubbliche è sostenuta da G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza. Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 35 ss.; l'importanza della sostenibilità sociale è sostenuta da L. LA POSTA, *Sostenibilità sociale chiave dello sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 marzo 2016.

⁶⁸ E. LECCESE, *L'ambiente: dal codice di settore alla Costituzione, un percorso al contrario? (Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della costituzione)*, in *Riv. giur. amb. dir.*, 2020, 23.

lavoro per il sostentamento della popolazione, attraverso un uso razionale delle risorse disponibili⁶⁹.

In quest'accezione, lo sviluppo sostenibile si ricollega a tutte quelle scelte di finanza pubblica che incidono sugli equilibri di bilancio e sulla corretta gestione delle risorse economiche. Esso, in particolare, esprime l'esigenza che non si aggravino il debito pubblico al punto tale da compromettere i bisogni delle generazioni future e, in questo senso, implica anche che ogni scelta che comporti oneri o spese a carico dello Stato sia pensata in un'ottica infra e intergenerazionale.

A questo settore può essere ricondotta la sezione del Pnrr dedicata alle riforme strutturali (2A). Fra queste si ricordano, ad esempio, le riforme pensionistiche, previste al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. Ancora, si pensi all'obiettivo di perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando allo stesso tempo gli investimenti, o a quelli di promuovere la concorrenza e il federalismo fiscale e contrastare l'evasione fiscale.

Si tratta di materie attribuite per lo più alla potestà esclusiva dello Stato (ad esempio, art. 117, co. 2, lett. e), che richiama la tutela della concorrenza, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, la perequazione delle risorse finanziarie), anche se non è escluso in alcune ipotesi un intervento concorrente delle regioni (ad esempio, sulla base dell'art. 117, co. 3, laddove si fa riferimento al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Senonché, occorre evidenziare fin da subito che all'interno della Costituzione l'unico riferimento alla sostenibilità si ritrova proprio in materia di risorse economiche, vincoli di spesa e debito pubblico. Tale concetto, in particolare, viene esplicitato con riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio (artt. 81, ult. co., e 97, co. 1, Cost.)⁷⁰. Dunque, esso non viene in rilievo come criterio di riparto delle competenze, ma come principio sulla cui base valutare la ragionevolezza delle scelte del legislatore. Di ciò si trova puntuale corrispondenza nella giurisprudenza costituzionale.

In particolare, la Corte parla non solo di «sostenibilità del debito pubblico», ma anche di «solidarietà intergenerazionale» quale principio che deve presiedere alle scelte del legislatore in materia finanziaria, in un'ottica di equità sociale e giustizia redistributiva⁷¹.

⁶⁹ F. PERRINI, *Sostenibilità*, cit., § 1.1.; F. SUPERTI FURGA, *Note introduttive al bilancio sociale*, in *Svil. organizz.*, 1977, 21-31.

⁷⁰ Sul punto, v. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bil., com., pers.*, 2012, 62.

⁷¹ G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della soli-*

Si possono individuare due filoni giurisprudenziali: uno relativo alle prestazioni previdenziali⁷²; l'altro avente ad oggetto le norme contrastanti con la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, nonché con il riparto di competenze legislative in tema di coordinamento della finanza pubblica⁷³.

In questa giurisprudenza la sostenibilità assume i caratteri della responsabilità intergenerazionale, intesa proprio come la necessità di non gravare sulle generazioni che verranno per quanto riguarda il debito che dovranno sostenere⁷⁴. Ciò consente anche una rilettura del principio dell'equilibrio di bilancio: questo deve essere inteso come strumento a tutela non solo della sostenibilità del debito, ma anche delle risorse disponibili. Esso diventa strumento per garantire un'equa ripartizione degli oneri, in conformità a quell'obiettivo costituzionale di solidarietà che non può non riguardare anche le generazioni future⁷⁵.

Quindi, la Corte costituzionale, evitando che politiche di spesa irragionevoli e non sufficientemente giustificate determinino squilibri in termini di disponibilità di risorse, dà rilievo al principio di solidarietà intergenerazionale e, per mezzo di questo, a quello di sviluppo sostenibile.

Per tale via, si realizza un ampliamento di prospettiva che dalla materia ambientale si estende al contesto economico, giungendo a richiamare la responsabilità dei pubblici poteri verso le generazioni future, alle quali consegnare un ambiente sano e scelte politiche complessivamente sostenibili⁷⁶.

Al contempo, la solidarietà intergenerazionale non sembra mai costituire l'argomento decisivo usato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa⁷⁷, ma viene per lo più in rilievo quale argomento *ad adiuvandum* per va-

darietà intergenerazionale. *Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Oss. cost.*, 2018, 635 ss.; per un approfondimento, cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Cedam, Padova, 2021.

⁷² Corte cost. 19 novembre 2012, n. 264; 30 aprile 2015, n. 70; 5 luglio 2016, n. 173; 25 ottobre 2017, n. 250; 9 novembre 2020, n. 234.

⁷³ Corte cost. 7 aprile 2014, n. 88; 19 aprile 2016, n. 107; 23 novembre 2017, n. 6; 9 gennaio 2018, n. 49; 14 febbraio 2019, n. 18.

⁷⁴ G. RIVOCCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 475 ss.

⁷⁵ F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio in federalismi.it*, 2020, 179 ss.

⁷⁶ R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Riv. AIC*, 2021, 130 e 138.

⁷⁷ M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., 432-433; G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle case di previdenza privatizzate*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 62.

lutare la ragionevolezza delle scelte del legislatore. Pertanto, la criticità maggiore sembra proprio legata all'effettiva giustiziabilità del dovere di solidarietà intergenerazionale⁷⁸. Ciò consente di trarre alcune conclusioni.

3. Conclusioni: lo sviluppo sostenibile come principio e non come materia

È evidente che in ogni settore in cui si spiegano i pubblici poteri è presente una visione di lungo periodo. La preoccupazione di assumere decisioni che consentano il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare quelli delle generazioni future intercetta trasversalmente molte, se non tutte, le materie che sono elencate nell'art. 117 Cost.: dalla protezione dell'ambiente, al *welfare*, agli equilibri di bilancio.

La stessa Costituzione è pensata in un'ottica «di durata»⁷⁹, nel senso che ogni Costituzione che aspiri ad essere duratura deve poter offrire una tutela ai componenti di quella società, anche futura, di cui essa vuole costituire il fondamento⁸⁰.

Il tratto caratterizzante la sostenibilità è, dunque, la multidisciplinarietà: il concetto può essere affrontato da diverse sfaccettature e adottando approcci multi e interdisciplinari. A causa dell'ampiezza del suo potenziale contesto applicativo, risulta difficile individuarne i confini, che possono spaziare dalla crescita economica al rispetto della natura, interessando le più diverse discipline, quali l'economia, l'ecologia, la sociologia e via dicendo.

Ciò pone delicate questioni dal punto di vista del riparto di competenze, che diventa tanto più complesso quanti più sono gli interessi pubblici e privati coinvolti nelle scelte del legislatore.

Alla luce di ciò, appare scorretto il tentativo di inquadrare lo sviluppo sostenibile in una data materia, sia pure di carattere trasversale, allo scopo di risolvere il conflitto di attribuzione fra enti dello Stato.

Infatti, proprio in ragione della considerazione per cui esso è suscettibile di toccare ogni ambito descritto dall'art. 117 Cost., sembra più opportuno quali-

⁷⁸ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 207 ss.

⁷⁹ O. KIRCHHEIMER, *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, De Donato, Bari, 1982, 33: «ogni costituzione porta in sé una superba pretesa, per la quale essa si differenzia dalle altre disposizioni del potere statale: la pretesa della durata». Sulla sensibilità della Costituzione italiana alla questione intergenerazionale, cfr. A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Milano, 2016, 354 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., 13 ss.

⁸⁰ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit., 26; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, cit., 632.

ficarlo come principio di ordine generale⁸¹, che la Corte costituzionale può utilizzare come parametro per operare il sindacato di costituzionalità sulle leggi, come effettivamente sembra fare nelle sentenze più recenti che affrontano il tema sulla sostenibilità del debito. In tal senso, lo sviluppo sostenibile dovrebbe rappresentare il presupposto di ogni scelta legislativa, nonché scopo cui essa dovrebbe tendere, piuttosto che un criterio di distribuzione delle competenze.

Ciò, peraltro, trova conferma in quanto disposto dall'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006, rubricato "*Principio dello sviluppo sostenibile*", a mente del quale «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

Così ricostruito il concetto, si potrebbe porre a questo punto un problema di effettiva precettività del medesimo, soprattutto se utilizzato come unico principio da bilanciare con altri interessi costituzionali contrastanti.

Il rischio connesso ad un'applicazione generalizzata e priva di limiti precisi del principio è, infatti, quello di svuotarlo di contenuto. In tal senso diventa essenziale il tema dell'applicabilità del medesimo, in concreto e sulla base di indicazioni vincolanti, all'area delle scelte legislative.

Sotto tale profilo, la recente riforma costituzionale⁸² consente di individuare negli artt. 9 e 41 Cost. un sicuro parametro di costituzionalità alla luce del quale scrutinare le scelte pubbliche in materia di sviluppo sostenibile (come pure le sue omissioni). In base alla nuova formulazione dell'art. 9, infatti, «La Repubblica [...] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», mentre nell'art. 41 si afferma che «L'iniziativa economica privata [...] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana,

⁸¹ Sullo sviluppo sostenibile come principio, cfr. M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo fra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 18 ss.; M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, cit., 218; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 4; per K. BOSSELMANN, *The Principle of sustainability: transforming law and governance*, Ashgate Publishing, Farnham, Surrey, UK, 2008, 4, «il concetto di sostenibilità ha il patrimonio storico, la qualità concettuale ed etica tipica di un principio fondamentale del diritto».

⁸² Cfr., per i primi commenti, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 286 ss.; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione, in federalismi.it*, 30 giugno 2021; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 30 giugno 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021.

alla salute, all'ambiente» e che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Sebbene non sia presente un esplicito richiamo al concetto di sviluppo sostenibile⁸³, non si può non rilevare come le modifiche introdotte rappresentino un riferimento giuridico di estrema importanza per dare spessore al principio di sostenibilità e ai suoi corollari.

Infatti, il collegamento che per il tramite della revisione costituzionale viene operato fra l'interesse delle generazioni future e lo sviluppo economico, sociale e ambientale è sufficientemente chiaro da poter affermare l'esistenza di un dovere e di una responsabilità in capo alle istituzioni di offrire tutela alle generazioni future attraverso la promozione di un modello di sviluppo che sia, appunto, sostenibile⁸⁴. Al di là degli effetti che la riforma avrà nel lungo periodo, essa ha certamente il merito di rendere più pregnante il principio di sostenibilità, contribuendo a richiamare l'attenzione della politica e dell'amministrazione sulle relative problematiche e imponendone il rispetto nella legislazione e nell'azione amministrativa.

Peraltro, bisogna ricordare che l'art. 117, co. 1, Cost. richiede che il legislatore italiano garantisca il rispetto non solo degli obblighi internazionali, ma anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. L'esplicito richiamo all'esigenza di rispettare tali vincoli consente di evidenziare un ulteriore percorso d'implementazione, che si basa sulla disciplina dello sviluppo sostenibile dettata a livello comunitario⁸⁵.

In conclusione, il ruolo delle istituzioni risulta decisivo nel rendere efficace e rafforzare un principio di difficile interpretazione e ancora non ben definito

⁸³ L'opportunità di un riferimento esplicito allo sviluppo sostenibile è segnalata da L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. AIC*, 2021, 215.

⁸⁴ In tal senso, anche L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021, 38; G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021, 159.

⁸⁵ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit., 17. Nello specifico, nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea si legge che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» e promuove il progresso scientifico e tecnologico, la solidarietà tra le generazioni, lo sviluppo sostenibile della Terra. L'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, inoltre, nel prevedere che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile», esalta il rilievo trasversale del principio rispetto a tutte le politiche e le azioni comunitarie.

come quello dello sviluppo sostenibile⁸⁶. A tal fine, i giudici dovrebbero essere messi nelle condizioni di interpretare e applicare correttamente le norme in materia. Tuttavia, prima ancora dell'intervento giurisdizionale, per l'affermazione del valore della sostenibilità appare indispensabile un apparato normativo specifico e di pronta applicazione⁸⁷.

Indipendentemente dalla strada che si percorrerà per dare effettività al principio, è certo, comunque, che ogni scelta politica e amministrativa dovrà tendere allo sviluppo sostenibile in un'ottica infra e intergenerazionale e che, pertanto, potrà essere censurata l'elaborazione di politiche pubbliche non conformi al principio medesimo⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability, *Rio+20 Declaration on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*, Brasile, 20 giugno 2012, § 1, dove si legge che «an independent Judiciary and judicial process is vital for the implementation, development and enforcement of environmental law, and members of the Judiciary, as well as those contributing to the judicial process at the national, regional and global levels, are crucial partners for promoting compliance with, and the implementation and enforcement of, international and national environmental law».

⁸⁷ In tal senso, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 287.

⁸⁸ C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 232 ss.

GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE E IL RUOLO DELLE REGIONI

di Francesca Pedace

Sommario: 1. Il ruolo delle Regioni nell’attuazione degli accordi internazionali e delle politiche europee rispetto ai *goals* dell’Agenda 2030 e del Pnrr. – 1.1. La disciplina dei rapporti fra le Regioni italiane e l’Unione europea. Cenni sul sistema di delegazione delle funzioni legislative e amministrative. – 1.2. Il nuovo approccio agli obiettivi. Coordinamento istituzionale e *governance* multilivello per uno sviluppo sostenibile del Paese. – 1.3. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali. Funzionamento e criticità del sistema di delegazione. – 2. Introduzione alle strategie e agli strumenti d’attuazione: legislazioni regionali a confronto. Il concetto di “Cabina di regia” e il rinnovo della disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica. – 2.1. Confronto fra normative e strategie regionali in tema di sviluppo sostenibile. – 2.2. Il problema del sud italiano: compensare l’arretratezza con nuovi modelli di *fast development*. – 3. Individuazione dei punti critici della strategia nazionale e criticità comuni delle strategie regionali. – 4. Conclusioni.

1. Il ruolo delle Regioni nell’attuazione degli accordi internazionali e delle politiche europee rispetto ai *goals* dell’Agenda 2030 e del Pnrr

Per poter chiarire qual è il ruolo delle Regioni italiane nell’attuazione dell’Agenda 2030 e del Pnrr è bene fare una breve premessa esplicativa.

Partiamo dal primo progetto.

L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile¹ è un programma d’azione per le persone e il pianeta approvato dall’Assemblea Generale dell’ONU la cui at-

¹ Si definisce “sviluppo sostenibile” «uno sviluppo sano e produttivo in armonia con la natura che deve essere perseguito sia tra la comunità umana che tra le generazioni future» (Estratto del “*Rapporto Brundtland*”, risultato dei lavori della Commissione indipendente sull’ambiente e lo Sviluppo istituita dalle Nazioni Unite e presieduta dal Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland). Si dà insomma per assodato che tale fenomeno trovi il suo ambito d’azione nel rapporto fra crescita economica e tutela ambientale. Tuttavia, la questione non è sempre stata così pacifica: negli anni ’70, al principio del confronto sul tema nella sede della Conferenza di Stoccolma, si acuì un vero e proprio conflitto ideologico sul punto tra i Paesi industrializzati e quelli del terzo Mondo, preoccupati che l’assistenza allo

tuazione spetta – in modo personalizzato – ad ogni Paese aderente² compresa l’Unione Europea che si è impegnata, a partire dal 2019³, al recepimento e alla definizione dei principi dell’Agenda a mezzo di un programma d’azione⁴ da realizzare entro il 2024⁵.

sviluppo degli altri Paesi si trasformasse in una ulteriore ingerenza degli Stati sviluppati nelle scelte economiche di quelli non sviluppati (per la maggior parte dei casi, appunto, ex colonie). Dalla Conferenza emerse tuttavia che lo sviluppo dei Paesi del terzo Mondo non era più un problema dipendente da ragioni esclusivamente economiche ma era, piuttosto, il risultato delle reciproche influenze di una serie di fattori di natura economica, sociale, culturale e politica insieme. In considerazione di ciò, la successiva Conferenza di Rio de Janeiro accolse i principi della Dichiarazione di Stoccolma e li adeguò alle nuove esigenze emerse redigendo l’Agenda 21 dove si insisteva sulla necessità di armonizzare le varie politiche in materia economica, sociale ed ambientale e di responsabilizzare lo sviluppo economico in modo da renderlo compatibile con la protezione delle risorse naturali nell’interesse delle generazioni future.

Focalizzandoci su questo ultimo aspetto, sono molte le norme di diritto internazionale che esplicitamente riconoscono un vero e proprio diritto delle generazioni future come diritto fondamentale della persona umana: l’art. 39 della Risoluzione dell’Assemblea delle Nazioni Unite, nota come “Carta dei diritti e doveri economici degli Stati” afferma, ad esempio, che «la protezione, la preservazione e la valorizzazione dell’ambiente per le generazioni presenti e future sono responsabilità di tutti gli Stati»; parimenti l’Agenda 21 e la Dichiarazione di Rio del 1992 riportano che «lo sviluppo deve avvenire su basi sostenibili così da venire incontro ai bisogni della presente e delle future generazioni» mentre nell’ordinamento italiano tale principio trova espressione nell’art. 2 della legge quadro sulle Aree naturali protette – legge n. 349/1991 – il quale afferma che «l’intervento dello Stato per la conservazione delle aree naturali protette è finalizzato alla loro conservazione per le generazioni presenti e future» (V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2002, 209 ss.).

² Costituita da diciassette Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (“*Sustainable Development Goals*” – SDGs) inquadri all’interno di un programma d’azione più vasto di 169 *target* da raggiungere entro il 2030, l’Agenda mira a porre fine alla povertà e alle disuguaglianze, ad affrontare il cambiamento climatico e a costruire società più rispettose dei diritti umani impegnando gli Stati nella definizione di una propria strategia di sviluppo sostenibile costantemente monitorata dall’Organizzazione delle Nazioni Unite. In proposito, ciascun Paese viene valutato annualmente attraverso l’attività dell’*High-level Political Forum* (Hlpf) per valutare i progressi raggiunti.

³ Commissione Europea, Discorso di apertura della Seduta Plenaria del Parlamento Europeo presieduta da Ursula von der Leyen, luglio 2019.

⁴ Dal 2010 il tema dello sviluppo sostenibile è stato integrato nella strategia *Europa 2020*, incentrata su: istruzione, innovazione, basse emissioni di carbonio, resistenza ai cambiamenti climatici e sull’impatto ambientale “sostenibile” nonché creazione di posti di lavoro e riduzione della povertà.

A seguito di ciò, a partire dalle Conclusioni del Consiglio Affari Generali “Un futuro sostenibile per l’Europa” (20 giugno 2017 – 10370/17), gli Stati Membri hanno richiesto un allineamento del quadro finanziario pluriennale (Qfp) ai *target* dell’Agenda 2030 (*Agenda 2030 e le strategie per lo sviluppo sostenibile per la costruzione della programmazione 2021/2027*, tavolo di confronto Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Regioni e Province Autonome per l’attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, documento di lavoro).

A fondamento di detta politica dell'Unione Europea si pongono gli artt. 174-178 Tfeue⁶. Fra questi l'art. 175 prevede che gli Stati membri conducano la loro politica economica e la coordinino anche al fine di raggiungere gli obiettivi appena citati. Per fare ciò gli stessi possono disporre di fondi a finalità strutturale quali, ad esempio, il Fondo Sociale Europeo (Fse) o il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fers)⁷, destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri esistenti nell'Unione fra Regioni⁸ più e meno sviluppate⁹.

Dal canto suo l'Italia ha redatto, quale strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda 2030, la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS)¹⁰ previa approvazione da parte del Cipe – “Comitato Interministeria-

Oggi il programma dell'azione comunitaria per lo sviluppo sostenibile è prevalentemente contenuto nell'art. 130 dell'Atto Unico Europeo ove si afferma che è compito dell'Unione:

1. salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
2. contribuire alla protezione della salute umana;
3. garantire l'utilizzazione “accorta” e “razionale” delle risorse naturali, tenendo conto dello sviluppo sociale ed economico della Comunità e dello sviluppo equilibrato delle sue Regioni (V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 213).

⁵ <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

⁶ L'art. 174 dispone che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale».

Il Fondo persegue tale obiettivo attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo rispetto ai livelli di sviluppo desiderati e alla riconversione delle Regioni industriali in declino (Note sintetiche sull'Unione Europea – 2021, www.europarl.europa.eu/factsheets/it).

⁷ Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fers) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE e si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle Regioni europee fino a migliorare il tenore di vita nelle Regioni meno favorite (art. 176 Tfeue).

⁸ Qui intese come macroaree a livello europeo che hanno in comune caratteristiche naturali o fisiche.

⁹ S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1° giugno 2018, 579.

¹⁰ Si tratta di un provvedimento soggetto ad aggiornamento triennale «che definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale per dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite» in attuazione di quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

La strategia funge, dunque, da strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia ed è strutturata in cinque aree di intervento, corrispondenti alle “5P” dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030, ciascuna delle quali contiene *Scelte Strategiche* e *Obiettivi Strategici* per l'Italia, correlati agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030:

le per la Programmazione Economica” – oggi Cipess¹¹ – della delibera n. 108 del 22 dicembre 2017 la quale ha fornito un quadro giuridico-normativo d’azione in raccordo con i documenti economico-programmatici preesistenti, in particolare con il Documento di Economia e Finanza (Def)¹². Proprio quest’ultimo prevede una serie di indicatori¹³ di benessere equo e sostenibile (Bes) necessari a valutare quanto e come il Paese si sta avvicinando al raggiungimento dei diciassette obiettivi (“goals”) dell’Agenda¹⁴.

– Persone: contrastare povertà ed esclusione sociale e promuovere salute e benessere per garantire le condizioni per lo sviluppo del capitale umano;

– Pianeta: garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, contrastando la perdita di biodiversità e tutelando i beni ambientali e colturali;

– Prosperità: affermare modelli sostenibili di produzione e consumo, garantendo occupazione e formazione di qualità;

– Pace: promuovere una società non violenta ed inclusiva, senza forme di discriminazione e contrastare l’illegalità;

– Partnership: intervenire nelle varie aree in maniera integrata.

In sua attuazione il medesimo art. 34 T.U. Ambiente ha previsto, al co. 4, che le Regioni e le Province Autonome approvassero le proprie strategie di sviluppo sostenibile entro un anno dall’approvazione della strategia nazionale specificando che «le strategie regionali indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere. In tale ambito le regioni assicurano unitarietà all’attività di pianificazione» (art. 34 T.U. amb.).

¹¹ “Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile”. Il 15 dicembre del 2020 si è svolta l’ultima seduta del Cipe per la programmazione economica che segna l’evoluzione del modello di crescita italiano orientato alla transizione ecologica e alla sostenibilità. Si è introdotta dunque un’innovazione di ordine sistematico in quanto volta a rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in materia di programmazione economica e investimenti pubblici per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Relazione Cipess 2020 – <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/relazione-sullattivita-del-cipe-anno-2020/>, 4).

¹² <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

¹³ Detti indicatori possono essere sia quantitativi (es. riduzione della povertà ad una certa percentuale su base mondiale) che qualitativi (interventi sociali da attuare sino al raggiungimento di un certo *standard*).

¹⁴ Come più volte ribadito, in conformità con le linee direttrici della strategia di crescita europea denominata “*European Green Deal*”, il Governo sostiene l’adozione di politiche pubbliche orientate al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all’economia circolare, alla protezione dell’ambiente e alla coesione sociale e territoriale, in un contesto che permetta il rilancio della crescita economica, unendo transizione ecologica, transizione digitale, modernizzazione e nuove opportunità di sviluppo ed occupazione. Tale obiettivo include nel processo di definizione delle nostre politiche economiche la promozione del benessere equo e sostenibile (Bes) i cui indicatori sono stati progressivamente introdotti nel nostro ordinamento a partire dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

In tale contesto, l’incremento degli investimenti pubblici e privati svolge un ruolo fondamentale e dovrà essere orientato all’innovazione, alla digitalizzazione, alla sostenibilità ambientale e al potenziamento delle infrastrutture materiali, immateriali e sociali nel quadro di una programmazione integrata con il Programma nazionale di riforma e con il Piano Nazionale di Ri-

Il sopraggiungere della pandemia ha poi imposto alla Commissione Europea, al Parlamento Europeo e ai *leader* dell'UE di approvare il programma “*Next Generation EU*” (*Ngeu*) del valore di 750 miliardi, per aiutare l'Unione Europea a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria e contribuire a gettare le basi per rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale.

Nel caso italiano, per l'attuazione di questo programma, è stato predisposto il secondo strumento di nostro interesse, il “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”¹⁵ (Pnrr), il cui scopo è quello di attuare un pacchetto di riforme finalizzate al soddisfacimento degli obiettivi sopracitati tramite lo stanziamento di risorse da parte dell'Unione europea¹⁶.

presa e Resilienza (Pnrr). Per queste ragioni è stato modificato anche il Regolamento interno del Cipe (Delibera Cipe n. 79/2020) al fine di rafforzare l'inclusione degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile nell'ambito dei processi di programmazione economica nazionale (Relazione Cipe 2020 – <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/relazione-sullattivita-del-cipe-anno-2020/>, 5).

¹⁵ Nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato lo *European Green Deal* che intende rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Per realizzare ciò, a seguito della pandemia, vista la conseguente crisi economica, l'UE ha intrapreso un'azione univoca di sospensione del Patto di Stabilità e predisposizione di ingenti pacchetti di sostegno all'economia. La medesima ha poi lanciato, nel luglio 2020, il programma *Next Generation EU* (*Ngeu*) il cui valore ammonta a 750 miliardi di euro dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni.

Il programma comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri: il *React-EU* – concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutare i Paesi membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie – e il Dispositivo per la ripresa e la Resilienza (*Rrf*) che ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestati a tassi agevolati.

¹⁶ In particolare, sono stati stanziati all'Italia 222,1 miliardi così ripartiti: 191,5 miliardi di euro finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Rrf*) e 30,6 miliardi finanziati attraverso il Fondo complementare istituito con il decreto-legge del 6 maggio 2021, n. 59. A questi si aggiungono ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione che verranno stanziati entro il 2032. Circa il 40% delle risorse, 82 miliardi, del Piano è già stato destinato al solo Mezzogiorno, allo scopo di contribuire in modo sostanziale a ridurre il divario territoriale fra Nord e Sud, uno dei principali obiettivi del Piano.

Terminata l'attuazione del Piano si dovrà provare che dette riforme e detti investimenti abbiano effettivamente raggiunto i *milestone* e i *target* (*M&T*) previsti dalla Commissione Europea entro le scadenze prefissate così che poi la Commissione autorizzi gli indennizzi all'Italia per quanto speso. A tal fine, le Amministrazioni centrali titolari degli investimenti e delle riforme sono tenute, nella fase attuativa del Piano, a “qualificare” e “indirizzare” gli interventi affinché effettivamente gli stessi possano realizzare risultati coerenti con gli obiettivi della rispettiva componente del Pnrr. Tale processo deve essere perseguito con l'introduzione, fin dalle prime fasi attuative, di requisiti da inserire negli atti e nei documenti chiave

Fatta questa premessa si può dunque comprendere come la realizzazione del Piano costituisca un impegno di una portata tale da richiedere una *governance* multilivello ben strutturata.

È qui che entrano in campo a tutti gli effetti le Regioni.

La realizzazione operativa dei progetti Pnrr è infatti a carico cumulativamente delle Amministrazioni centrali, delle Province Autonome di Trento e Bolzano, delle Regioni e degli Enti locali che ne assicurano «la tempestiva ed efficace attuazione»¹⁷. Ma in che modo?

Dapprima va detto che è assicurata la partecipazione delle Regioni nella fase di progettazione dell'attività di realizzazione del Pnrr a mezzo di una propria rappresentanza presso gli organi apicali di coordinamento della strategia.

Il modello adottato è stato disciplinato dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, il quale prevede che la responsabilità di indirizzo del Piano spetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dove è istituita una Cabina di regia (art. 2) presieduta appunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Questa esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr. Alle sue sedute i Presidenti di Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano partecipano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia Autonoma. Vi prende invece parte il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o Province Autonome. In tali casi alla seduta partecipa anche il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie che può presiedere la seduta stessa su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁸.

A questo segue un secondo organo, con finalità di confronto e coordinamento fra le parti interessate, che è il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale cui le Regioni e le Province Autonome partecipano in qualità di membri effettivi con propri rappresentanti insieme ad altri

per “orientare” le soluzioni tecniche e amministrative degli investimenti e delle riforme, vincolandole al:

- conseguimento dei *milestone* e dei *target* entro le scadenze convenute;
- rispetto per tutti gli interventi/progetti del principio del “non arrecare danno significativo” all'ambiente (c.d. “Dnsh”);
- rispetto delle ulteriori condizionalità associate alle diverse misure (*Documento di lavoro dei servizi della Commissione Analisi del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia che accompagna il Documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, Commissione Europea, Bruxelles, 22 giugno 2021).

¹⁷ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 2

¹⁸ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 2

componenti provenienti da Enti locali, organismi associativi e categorie produttive e sociali¹⁹.

Passando invece al tema dell'attuazione diretta, le Regioni divengono: 1) attuatrici dirette ed autonome delle politiche nazionali ed europee insieme alle Amministrazioni Centrali e 2) collaboratrici delle Amministrazioni Centrali²⁰ nella realizzazione di interventi infra-territoriali di ampia portata.

In questo senso, già nel corso del 2018, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio – oggi Ministero dell'Ambiente della Sicurezza Energetica – aveva avviato una serie di iniziative finalizzate a supportare l'elaborazione delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile oggi in atto.

Degli esempi concreti ci sono stati forniti dalle Regioni Marche, Molise, Puglia e Toscana che, con le proprie deliberazioni delle Giunte Regionali del 2018 e 2019, hanno firmato degli accordi regionali con il Ministero sopraccitato per la definizione delle proprie strategie regionali.

Ancora, si veda l'accordo di collaborazione intercorso nel 2018 fra la Regione Campania e lo stesso Ministero.

1.1. La disciplina dei rapporti fra le Regioni italiane e l'Unione europea. Cenni sul sistema di delegazione delle funzioni legislative e amministrative

Nel paragrafo precedente si è accennato al fatto che le Regioni sono attuatrici dirette ed autonome delle politiche nazionali ed europee.

Ab origine, la questione dei rapporti delle Regioni con l'Unione Europea si pose nell'ordinamento costituzionale italiano dopo l'avvio del fenomeno del regionalismo. Infatti, mentre la Costituzione del 1948 concepiva il potere estero come esclusiva competenza dello Stato (facendo discendere da ciò l'attribu-

¹⁹ Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, #NextGenerationItalia, Italia Domani, Dossier, 8 ss. e <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>.

²⁰ Queste, nello specifico, operano attraverso le seguenti modalità:

– “A titolarità” (modalità di attuazione diretta): in tal caso la stessa Amministrazione Centrale titolare dell'intervento opera attraverso le proprie strutture amministrative preposte (dipartimenti, servizi, uffici) direttamente in veste di soggetto attuatore;

– “A regia” (modalità indiretta): in questo caso i progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi Pnrr secondo le modalità e gli strumenti amministrativi ritenuti più idonei dall'Amministrazione (ad esempio avvisi pubblici, manifestazioni di interesse, ecc.), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato all'interno del Pnrr (Documento di lavoro dei servizi della Commissione Analisi del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia che accompagna il Documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Commissione Europea, Bruxelles, 22 giugno 2021, 6).

zione al solo Legislatore statale della competenza all'attuazione ed esecuzione dei trattati internazionali anche ove questi riguardavano materie di competenza prettamente regionale) negli anni '70 le Regioni italiane iniziarono ad intrecciare rapporti diretti con collettività regionali interne a Stati esteri²¹ fintanto che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fu introdotto esplicitamente nella Costituzione italiana un riferimento diretto al ruolo delle Regioni nei rapporti con l'Unione Europea sia per l'elaborazione che per l'attuazione diretta, da parte loro, del diritto europeo.

Ma in che modo l'attività delle Regioni influisce sul tema dell'attuazione dello sviluppo sostenibile? Sul punto va affrontato primariamente il tema delle incertezze esistenti circa il corretto riparto di competenze fra Stato e Regioni.

In passato, nel nostro contesto normativo, quando si è parlato di "riparto di competenze" lo si è fatto per lo più riferimento al solo tema della tutela ambientale che però, per quanto fondante, è solo una delle molteplici espressioni dello sviluppo sostenibile così inteso dall'Agenda 2030 la quale ne ha ampliato la portata facendovi rientrare anche una dimensione economica e sociale²².

Oggi, rispetto alla sola dimensione ambientale, la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni è nettamente definita: prima della riforma del Titolo V, quando la tutela dell'ambiente non era ancora presente in Costituzione, questa era attribuita alla potestà concorrente Stato-Regioni in virtù del caratte-

²¹ Così, a livello legislativo, intervenne il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che riconobbe alle Regioni la possibilità di applicare i regolamenti comunitari e di attuare le direttive comunitarie, subordinatamente al previo intervento legislativo dello Stato. Al Legislatore statale era affidato il compito di definire sia i principi fondamentali della materia, inderogabili dalle Regioni, sia le norme di dettaglio, derogabili dalla successiva disciplina regionale. Rilevante è il fatto che in tale decreto compare per la prima volta il potere sostitutivo statale per i casi di inadempimento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione Europea.

Negli anni '80 intervenne poi la legge 16 aprile 1987, n. 183 recante "*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*" (legge Fabbri), modificata ed integrata dalla legge 9 marzo 1989, n. 86 recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*" (c.d. legge La Pergola) che segnò una svolta in materia. Sono state così introdotte significative novità anche in materia di rapporti tra le Regioni e l'Unione Europea: per la prima volta fu stato disciplinato il coinvolgimento delle Regioni nella fase di formazione della posizione italiana da sostenere in sede europea. Furono inoltre poste le basi per una graduale valorizzazione del ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione Europea (A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 1 dicembre 2020, 802 ss.).

²² Un aspetto innovativo dell'Agenda 2030 è l'attenzione rivolta al fenomeno delle disuguaglianze. In assenza di un'adeguata strategia di intervento, diversi fattori possono contribuire ad alimentare una polarizzazione tra diverse situazioni. Per questo motivo è necessario individuare e condividere le politiche che possono rilanciare la crescita.

re trasversale della materia mentre, dopo la riforma del Titolo V, la tutela dell'ambiente è stata attribuita alla potestà esclusiva dello Stato (anche se l'intervento delle Regioni è comunque consentito in tutte quelle materie che sono funzionalmente collegate alla tutela dell'ambiente) ed oggi è persino espressamente prevista fra i principi fondamentali a seguito della recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost.

Per quanto concerne la dimensione sociale e quella economica, invece, la situazione è più complessa perché trattasi di temi non contemplati espressamente né dalle disposizioni costituzionali né dalla giurisprudenza.

Specialmente quando parliamo della dimensione "sociale" dello sviluppo sostenibile facciamo riferimento ad una molteplicità di interventi aventi come obiettivo quello di raggiungere il benessere delle generazioni future e, pertanto, una dimensione astrattamente in grado di abbracciare tutte le materie dell'art. 117 Cost.

In riferimento alla dimensione sociale il riparto di potestà è dunque differente a seconda della materia che viene presa in considerazione.

Per quanto riguarda, infine, la dimensione economica l'idea di "sviluppo" si avvicina, in realtà, al già teorizzato concetto di "sostenibilità finanziaria" del sistema economico nazionale emerso dopo l'introduzione dei vincoli europei di bilancio. Questo si fonda su una riscrittura dei documenti di finanza nazionali e regionali finalizzata a conformare i programmi di spesa degli enti pubblici agli obiettivi dell'Agenda²³.

Acclarato ciò, va tuttavia precisato che non tutte le Regioni italiane viaggiano alla stessa velocità e che, per talune, la partecipazione attiva all'attuazione delle politiche europee non è scontata. Parallelamente vi sono altre Regioni che, grazie a forme di applicazione del cosiddetto "Regionalismo Differenziato"²⁴, puntano ad un'attuazione personalizzata e più veloce di queste po-

²³ A. PAIANO, *Seminario online sullo Sviluppo Sostenibile*, Centro Bachelet – Dipe, 13 luglio 2021

²⁴ Sebbene non siano mancate, sin dal 2003, iniziative da parte di Regioni per l'avvio di negoziati con il Governo, il Regionalismo Differenziato ad oggi non ha trovato attuazione se non per determinate materie e solo in alcune Regioni quali la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto. Le classi dirigenti di queste tre Regioni a statuto ordinario hanno infatti maturato la convinzione che, attuando le procedure dell'art. 116, co. 3, Cost. e acquisendo in tal modo ulteriori forme di autonomia, le stesse avrebbero potuto disporre di nuove entrate trattenendo sul territorio più risorse e incidendo in maniera significativa sull'attuale meccanismo di trasferimento dei fondi statali. In particolare, la Lombardia e il Veneto hanno basato le proprie richieste su appositi *referendum* regionali svoltisi il 22 ottobre 2017 mentre la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna ha ritenuto di poter procedere con la sola approvazione della richiesta di ulteriore autonomia da parte del Consiglio Regionale. Il 28 febbraio 2018 il governo Gentiloni ha poi approvato tre accordi preliminari con dette regioni per far entrare in vigore le rispettive legislazioni (A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *Rapporti internazionali*, cit., 791 ss.).

litiche sovranazionali²⁵ o alla creazione di vere e proprie forme di autonomia speciali finalizzate alla costituzione di Zone Economiche Speciali in grado di coprire l'intero territorio regionale²⁶.

Fra le materie cui è circoscritta l'attuazione di queste "ulteriori forme di autonomia" vi si annoverano appunto i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni nonché la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, la ricerca scientifica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi²⁷; tutti temi che ben possono essere ascrivibili al più generale obiettivo dell'Italia di garantire uno sviluppo sostenibile alle generazioni presenti e future.

Già da ciò si preannuncia uno dei temi focali del presente elaborato e cioè l'analisi dell'effettiva capacità delle Regioni, prese nella loro individualità, di raggiungere gli obiettivi di cui al Piano Nazionale per lo sviluppo sostenibile.

1.2. Il nuovo approccio agli obiettivi. Coordinamento istituzionale e governance multilivello per uno sviluppo sostenibile del Paese

L'approccio italiano agli obiettivi dell'Agenda 2030 e del Pnrr è un approccio sostanzialmente "scientifico", derivante dalla nuova impostazione tattica prevista a livello internazionale dall'Agenda stessa e poi ripresa a cascata sia a livello europeo che nazionale nei singoli Stati coi rispettivi piani.

Oltre che scientifico, l'approccio è "inclusivo" poiché, concordando con l'attuale andamento delle politiche pubbliche, tende a favorire il confronto fra tutti gli attori interessati in modo trasversale alle tematiche oggetto di riforma in tutte le fasi del processo di elaborazione della Strategia. Si vedano appunto i *forum* che coinvolgono gli *stakeholder* costituiti a turnazione a seconda dell'argomento presso le cabine di regia e la stessa creazione di un *Tavolo* di raccordo²⁸.

Soffermiamoci però maggiormente sul concetto di "scientificità" di questo metodo.

²⁵ Alla base di questa loro facoltà vi è l'art. 116, co. 3, Cost., il quale prevede che «la legge ordinaria possa attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata».

²⁶ Si pensi alla Lombardia e al progetto politico di creazione di una città-stato sui territori di Milano e provincia.

²⁷ Dossier XII Legislatura, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio Studi del Senato, fasc. 16, maggio 2018, 20 ss.

²⁸ Sul punto, di particolare pregio è l'iniziativa della Regione Toscana che ha incluso fra gli *stakeholder* della propria strategia ricercatori e membri dell'Accademia (delibera n. 107 del 6 dicembre 2018, Regione Toscana).

Esso consta di quattro fasi principali:

1. la valutazione del posizionamento iniziale italiano rispetto ai diciassette *goals* dell'Agenda 2030 previa individuazione di un sistema di punti di forza e di criticità del Paese – diviso nelle tre grandi macroaree del Nord, Sud e Centro Italia;
2. l'individuazione di obiettivi nazionali propri da perseguire a partire dall'analisi di posizionamento dell'Italia rispetto all'Agenda che siano in linea coi *target* previsti dall'Agenda stessa;
3. la previsione di strumenti atti al raggiungimento di questi obiettivi da declinare a cascata sul territorio nazionale, regionale e locale;
4. il monitoraggio periodico dello stato di avanzamento delle riforme per singoli territori.

Il metodo è insomma basato sull'analisi della situazione di fatto esistente, sullo studio degli interventi applicabili per il suo miglioramento e, infine, sul controllo dei risultati ottenuti con detti interventi per verificare se l'obiettivo è stato raggiunto, con quanta efficienza e cos'altro è possibile ritoccare²⁹.

Già queste stesse fasi tendono a parificare l'approccio appena esposto a quello tipico della sperimentazione nella ricerca scientifica per arrivare dall'osservazione di un fenomeno ripetuto nel tempo alla teorizzazione di una legge scientifica generale cui, in un secondo momento, si accompagna un successivo intervento di manipolazione o studio di quel fenomeno rendendo, di fatto, la “sperimentazione” – qui “riforma” – continua e ciclica.

Dati primari di questo sistema di elaborazione, sia che si tratti di individuazione del posizionamento italiano iniziale rispetto ai *goal* dell'Agenda che di monitoraggio dei risultati ottenuti, sono i dati statistici raccolti sul territorio dall'Istat: a ogni scelta e obiettivo strategico vengono infatti associati gli indicatori SDGs, prodotti anch'essi dall'Istat, i quali sono necessari anche al monitoraggio dell'andamento delle riforme.

1.3. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali. Funzionamento e criticità del sistema di delegazione

Alle Regioni, secondo il sistema di delegazione così creato dalla Strategia 2030 e dal Pnrr, spetta primariamente la creazione di proprie strategie regionali e la raccolta di contributi relativi allo stato di implementazione delle riforme

²⁹Ad esempio, l'Abruzzo ha operato attraverso 3 fasi d'azione: autovalutazione della Regione tramite indagini da somministrare ai referenti dei settori amministrativi della Regione; elaborazione delle valutazioni e costituzione di un'interfaccia dell'ente regionale per alternare gli stakeholder rilevanti per le tematiche in oggetto.

attuata a livello territoriale³⁰ utili per la redazione dei Piani Nazionali di Riforma (Pnr) che l'Italia deve produrre annualmente in risposta alle Raccomandazioni provenienti dall'UE³¹.

Parimenti, spetta loro la redazione dei propri “Defr” (Documenti di Economia e Finanza Regionali)³² volti a finanziare le misure individuate per attuare i *target* della strategia 2030 e le missioni del Pnrr³³⁻³⁴.

Circa questa prima competenza l'aspetto problematico di questa forma di attuazione su delega degli obiettivi di sviluppo sostenibile alle Regioni da parte dello Stato sta nel fatto che, mentre prima eravamo abituati ad una settoria-

³⁰Nel Rapporto OCSE “*Italy governance scan for policy coherence for sustainable development*”, viene evidenziato un importante contributo fornito annualmente dal sistema delle Regioni e delle Province Autonome italiane. L'Allegato al *Programma Nazionale di Riforma – Terza Sezione del Documento di Economia e Finanza (Def) annuale* riporta infatti il *Contributo delle Regioni e delle Province Autonome al Programma Nazionale di Riforma (Pnr)* nel quale sono contenuti gli interventi di programmazione, regolamentazione e attuazione del Pnr dell'anno precedente. L'Allegato è realizzato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e Tecnostruttura delle Regioni, approvato dalla Conferenza delle Regioni. La metodologia seguita è basata su una matrice di coesione (quadro sinottico) che mappa le misure e le sottomisure regionali per il loro contributo all'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per il Paese collegandoli a:

1. risultati attesi delle precedenti politiche di coesione 2014-2020 e degli obiettivi politici (Po) e obiettivi specifici (Os) delle Politiche di coesione 2021-2027;
2. gli Obiettivi dell'Agenda Onu 2030;
3. i 12 domini Istat del Benessere Equo e Sostenibile (Bes), presi in esame nell'allegato al Def;
4. gli obiettivi strategici della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile;
5. gli obiettivi del Pilastro europeo degli Obiettivi Sociali (Peds).

³¹Il Contributo delle Regioni al Pnr 2020, ad esempio, ha proposto una risposta coerente delle Regioni alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia incentrata su quattro Pilastri (sostenibilità ambientale, incrementi di produttività, equità, stabilità macroeconomica), destinati a sottendere a riforme strutturali, a politiche occupazionali e a politiche d'investimento responsabili pur in vista delle tempistiche e degli adempimenti del Semestre Europeo (*Programma Nazionale Riforma 2020 (Pnr): il contributo delle istituzioni regionali*, Documento della Conferenza delle Regioni del 18 giugno, *Regioni.it*).

³²Gli strumenti più idonei sui quali incardinare gli obiettivi delle Strategie e delle Agende territoriali sono i documenti annuali di programmazione e cioè il Documento di Economia e Finanza Regionale e i Documenti Unici di Programmazione per gli Enti locali (Province e Città metropolitane, Comuni e loro forme associative).

La legge prevede che questi siano adottati con le stesse modalità e la stessa cadenza annuale per tutti i livelli istituzionali, indipendentemente dalla dimensione degli enti, comprese anche le Unioni e i Comuni di piccola dimensione.

Particolarmente calzanti sono i modelli di Defr delle regioni Marche, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna ed Abruzzo.

³³Esempio significativo è la Regione Lazio con la propria Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile approvata con deliberazione n. 170 del 30 marzo 2021.

³⁴Programma Nazionale di Riforma (Pnr): il contributo delle Regioni e Province Autonome

lità (ambiente, sociale, economia) oggi il tipo di intervento richiesto dall'Agenda 2030 e dal Pnrr è un intervento onnicomprensivo dove i singoli *target* sono fra loro collegati e finanziati da più fondi contemporaneamente sicché la realizzazione del progetto complessivo da parte dell'Ente richiede una duplice attenzione: da una parte occorre assicurare lo sviluppo di tutti gli obiettivi e, dall'altra, garantirne uno sviluppo omogeneo affinché ogni intervento sia in linea con quelli ad esso legati anche al di fuori del suo settore.

Prima espressione scritta di questo principio si può trovare nella legislazione della Regione Sicilia che per prima vi fa riferimento indicando la necessità di perseguire, per la realizzazione del Pnrr, una forma di “*sviluppo controllato*”.

Il tema pone tuttavia una serie di criticità circa le possibili sovrapposizioni degli strumenti di tutela e ulteriori difficoltà circa il riparto delle competenze nonché, ovviamente, dubbi sulle effettive possibilità di coordinamento nella realizzazione degli interventi.

Si può infatti immaginare che l'eventuale ritardo nella realizzazione di anche uno solo di essi, secondo questo sistema, ben potrebbe causare blocchi nello sviluppo degli interventi a questo connessi.

Un secondo tema caldo circa l'attività delle Regioni trova origine nella circostanza per cui, come già accennato nei precedenti paragrafi, queste vengano coinvolte nelle iniziative del Pnrr attraverso la titolarità di specifici progetti afferenti materie che le vedono attuatrici³⁵ o la partecipazione a iniziative finanziate da un'Amministrazione centrale che destina agli Enti territoriali risorse per realizzare progetti specifici sul territorio che contribuiscono all'obiettivo nazionale (es. in materia di digitalizzazione).

³⁵ Nel ruolo di *Soggetti attuatori*, gli enti territoriali assumono la responsabilità della gestione dei singoli Progetti, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse. Tali provvedimenti sono adottati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

In tal caso gli enti:

- accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto;
- ricevono, di norma, direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri;
- devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di *traguardi e obiettivi* associati al progetto;
- devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il Pnrr;
- devono prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate (*I comuni e le città nel Pnrr: le risorse e le sfide*, Italia Domani, Presentazione PPT, www.italiadomani.gov.it/Documenti).

Prima evidente conseguenza di questo sistema è che l'intero processo d'attuazione del Piano si basa sul dialogo e sulla collaborazione fra Stato e Regioni, aspetto questo evidente e pluri-garantito anche nell'*asset* di realizzazione degli investimenti precedente al Pnrr.

Dal fatto che le Regioni siano divenute, oltre che intermediarie, anche realizzatrici dirette delle misure previste dal Pnrr discende però una seconda conseguenza, meno intuitiva, che è quella per cui anche loro hanno dovuto aumentare l'utilizzo degli strumenti concertativi coinvolgendo le comunità locali nella realizzazione degli interventi loro delegati.

Ad esempio, per il potenziamento della rete ferroviaria nazionale e delle relative interconnessioni con le linee di comunicazione territoriali, la definizione degli interventi non può non tener conto delle istanze delle Amministrazioni e delle collettività locali sicché ne risulta che la concertazione vada garantita anche ad un livello più basso che vede parti le sole Regioni, gli enti locali e le comunità dei singoli territori³⁶.

2. Introduzione alle strategie e agli strumenti d'attuazione: legislazioni regionali a confronto. Il concetto di "Cabina di regia" e il rinnovo della disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica

Essendo quello dello sviluppo sostenibile un progetto sostanzialmente finalizzato alla conservazione ambientale, nell'intento di non appesantire ulteriormente il quadro giuridico nazionale con ulteriori strumenti e procedure, si è pensato di sfruttare gli strumenti già esistenti quali la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)³⁷ e di implementare sistemi di dialogo interistituzionali attraverso la creazione di organi di coordinamento trasversali quali le cabine di regia.

Partiamo da queste ultime.

Il processo di elaborazione dei documenti di Strategia per lo Sviluppo Sostenibile è coordinato, internamente alle regioni, dalle Cabine di Regia quali organi aventi il compito di istituzionalizzare il confronto sui temi al centro

³⁶ *I comuni e le città nel Pnrr: le risorse e le sfide*, Italia Domani, Presentazione PPT, www.italiadomani.gov.it/Documenti.

³⁷ Il T.U. dell'Ambiente la definisce come il processo che comprende «lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio» – art. 5, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006.

Il Codice impone sia effettuata «durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa».

della Strategia per lo sviluppo sostenibile. Queste coinvolgono i principali *stakeholder* istituzionali titolari di competenze in materia di governo e sviluppo di territorio così individuati in base a funzioni e competenze tecniche.

Lo strumento di confronto è, nello specifico, un “*Forum*” aperto alla più ampia rappresentanza delle istanze locali ed organizzato sulla base delle tematiche strategiche individuate dalla strategia regionale³⁸.

La Cabina di regia nazionale, per esempio, è stata prevista dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 ed è regolata dal d.p.c.m. 25 febbraio 2016³⁹. È composta – come indicato nell’art. 2.1 dello stesso decreto – dall’autorità politica per la coesione che la presiede, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Cipess, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l’attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nonché da un Presidente di Città metropolitana designato dall’Anci e dal Presidente della Conferenza delle Regioni⁴⁰. Le cabine di regia regionali, invece, oltre che dagli *stakeholder* delle materie toccate dal tema ini rappresentate da assessori e altre cariche politiche, sono composte da rappresentanti delle province e dei vari Enti che operano sul territorio (Arpa, Arsarp, ecc.)⁴¹.

Nel Lazio, ad esempio, si è istituita una Cabina di Regia inter-assessorile, coordinata dall’Assessore allo Sviluppo Economico e composta da tutti gli Assessori competenti rispetto alle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile (politiche sociali, ambiente, ecc.). La Cabina è assistita da un Gruppo di lavoro tecnico, composto dai referenti dei diversi Assessorati o delle Direzioni coinvolte e da un Gruppo di pilotaggio.

Questa, nel marzo 2019, ha condiviso e approvato il Pod – Piano Operativo di Dettaglio per la definizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile della Regione Lazio.

Altri esempi sono l’Umbria – dove l’Assessorato all’ambiente ha assunto il coordinamento delle attività della Regione per la strategia legata allo sviluppo

³⁸ www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/174452/3.

³⁹ Questo, all’art. 1.2, dispone che «la Cabina di regia costituisce, per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale recanti l’indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio nonché l’articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020, incoerenza con l’analoga articolazione dello stanziamento deciso per ogni area tematica nazionale».

⁴⁰ S. CASSESE, *Dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, cit., 579 ss.

⁴¹ www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/174452/3.

sostenibile – e la Toscana che con delibera n. 16 del 16 aprile 2019 ha previsto l’istituzione di una Cabina di regia al fine di guidare una strategia in accordo col Documento Regionale di Economia e Finanza secondo disposizioni della Commissione Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile presso il Consiglio dei ministri.

In questo contesto si sono ulteriormente distinte le Marche che già dal 2019, in raccordo con il loro Defr, stanno attuando politiche di innovazione improntate al raggiungimento di una forma di sviluppo sostenibile cercando di garantire un’unitarietà dell’attività di pianificazione tramite lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica.

Questa si configura infatti come uno strumento operativo di fondamentale importanza che impone l’integrazione della tutela ambientale nell’attività di pianificazione.

Collocandosi a monte delle scelte puntuali di conformazione del territorio detta valutazione è uno strumento ideale per il monitoraggio perenne dello stesso che, come tale, assicura «il controllo sugli impatti significativi sull’ambiente derivanti dall’attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisi e da adottare le opportune misure correttive» (art. 18 T.U. amb.), e, dunque, un eventuale riprocessamento delle decisioni di piano anche in epoca successiva alla sua approvazione. Ciò si sposa perfettamente con l’ottica dello sviluppo sostenibile. Se si pensa ai principi su cui si fonda la politica dell’Unione Europea in materia ambientale e, in particolare, al principio di precauzione, si può affermare infatti che lo sviluppo sostenibile impone non solo un bilanciamento necessario delle esigenze connesse all’ambiente ma, altresì, un bilanciamento permanente che implica un controllo continuo per rimodulare quelle misure divenute nel tempo eccessive o inefficaci.

La variabilità delle esigenze ambientali (legate tanto a fattori umani quanto a fattori di reazione, anche imprevisi, dell’ecosistema a determinati stimoli) unitamente alla rapida obsolescenza delle conoscenze scientifiche e tecniche impongono di pensare allo sviluppo sostenibile come ad un percorso da seguire passo dopo passo piuttosto che ad un traguardo da raggiungere.

In altre parole, il fatto che una scelta soddisfi, nel momento in cui viene effettuata, le esigenze ambientali, non ne fa per ciò solo una scelta sostenibile in assoluto⁴². Da qui la necessità di strumenti duttili in grado di rendere “flessibile” l’attività di pianificazione.

⁴² C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2016, 403.

2.1. Confronto fra normative e strategie regionali in tema di sviluppo sostenibile

Da quanto esposto si evince come, seppur soggette a stringenti vincoli di risultato, le Regioni abbiano avuto autonomia nel definire i dettagli delle singole strategie da applicare all'interno dei loro territori disponendo sia gli obiettivi più specifici che la tipologia di interventi attuativi. Valga in proposito citare alcuni esempi virtuosi in base ai diversi interventi eseguiti.

Partiamo dalla leva fiscale.

Primariamente le Regioni hanno utilizzato la leva fiscale come strumento di perseguimento di detti obiettivi in vari settori di interesse per lo sviluppo regionale.

Ad esempio, al fine di sostenere e promuovere attività atte a migliorare la competitività delle imprese operanti sui territori regionali, le stesse hanno promosso azioni in favore della riduzione e del trasferimento del carico fiscale o della revisione delle agevolazioni fiscali verso particolari tipi di imprese con contributi nella forma del credito di imposta o a mezzo dell'azzeramento o della riduzione dell'aliquota Irap. La maggioranza delle Regioni ha adottato, infine, sistemi di attività per la riduzione dell'economia sommersa unitamente a misure a sostegno della lotta all'evasione fiscale e del contrasto al lavoro sommerso mediante il potenziamento dei sistemi di pagamento elettronici obbligatori e convenzioni con l'Agenzia delle Entrate⁴³. Ancora, le Regioni – nella loro totalità – hanno inteso promuovere la loro stabilità macroeconomica attraverso misure di riduzione del rapporto debito pubblico/Pil utilizzando entrate regionali e impiegando misure di revisione della spesa pubblica come parte integrante del processo di bilancio regionale. Alcune di queste hanno poi riorientato la spesa a sostegno degli interventi pubblici per lo sviluppo occupazionale del territorio a mezzo di servizi finalizzati a sostenere l'autoimprenditorialità in settori strategici. Tra questi le aziende agricole e le imprese agro-alimentari.

Sul versante del rafforzamento delle politiche attive – specialmente dopo la ricaduta occupazionale seguita al Covid-19 – le Regioni, in particolare Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto nonché le province autonome di Trento e Bolzano hanno fatto ricorso a strumenti tesi ad offrire un'assistenza intensiva all'inserimento lavorativo come la “Dote Unica” e la “Dote Lavoro e Inclusione attiva”, entrambi strumenti caratterizzati da un'offerta personalizzata di servizi

⁴³ *Bes 2019, Il benessere equo e sostenibile in Italia, Istat e Bes 2020, Il benessere equo e sostenibile in Italia, Istat.*

sovente coniugati con misure di sostegno al reddito rivolti alle diverse categorie di soggetti nel mercato del lavoro.

In questo ambito, si è consolidato anche un approccio universalistico degli strumenti di politica attiva finalizzati a garantire l'accesso ai servizi da parte di tutti i destinatari e a consentire l'abbattimento delle barriere all'entrata del mercato del lavoro stimolando la crescita dei servizi, gli investimenti in infrastrutture e la modernizzazione del settore del commercio tradizionale (altro esempio di necessaria commistione di interventi fra due diversi *target* qui rappresentati dalle politiche attive e dallo sviluppo della concorrenza nel mercato).

In termini di promozione della concorrenza nel settore delle professioni regolamentate, l'impegno di ben undici tra Regioni e province autonome (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) è stato invece orientato ad agevolare l'accesso alle professioni a mezzo di fondi e strumenti finanziari a fondo perduto.

Particolare attenzione è stata rivolta, infine, al settore primario e, nello specifico, all'agricoltura, con la lotta al caporalato. Tutto ciò mediante lo scambio informativo e la condivisione delle banche dati per rendere più efficaci le azioni di prevenzione e di vigilanza (azione questa perseguita in Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e provincia autonoma di Bolzano)⁴⁴.

Trattasi di iniziative interessanti e di non poca rilevanza se si pensa a come persista tutt'oggi nel nostro Paese un divario di genere lampante a livello lavorativo con un tasso di occupazione femminile ancora considerevolmente sotto la media degli altri Paesi europei.

Questo dato è stato riscontrato nella quasi totalità delle Regioni e province autonome italiane: sia in Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Toscana che nelle più nordiche Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto.

Si rivelano, infine, quanto mai necessari gli investimenti sul territorio, specialmente in tema di mobilità sostenibile, digitalizzazione, attuazione dell'economia circolare e creazione di infrastrutture verdi.

Circa la prima, nel settore del trasporto pubblico locale, si è guardato maggiormente al miglioramento dei fattori strutturali, soprattutto in riferimento ai trasporti ferroviari e marittimi, nell'intento di creare migliori collegamenti tra zone produttive e a destinazione turistica. In questo senso quindici fra Regioni e province autonome (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Provincia autonoma di Bolzano,

⁴⁴ *Rapporto SDGs 2020, Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, Istat.

Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) hanno proposto nuovi bandi per l'affidamento di servizi pubblici locali all'insegna del *green public procurement* e approvato accordi di programma e linee guida in funzione di patti mirati per lo sviluppo sostenibile finalizzati a piani regionali della mobilità elettrica e alla conversione degli apparati urbani in *Smart cities*.

Quanto alla digitalizzazione si evidenziano interventi da parte di sedici fra Regioni e province autonome (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) finalizzati alla riduzione dei divari digitali e al sostegno dello sviluppo della banda ultra-larga. Il che si palesa essere traguardo importante da raggiungere se si considera come, in questo momento, emergano differenze sostanziali da Regione a Regione.

Un esempio virtuoso di progresso tecnologico finalizzato alla digitalizzazione della Regione ci è offerto dalla Lombardia, prima Regione in Italia per la digitalizzazione.

Secondo dati Istat, nel 2019 il 79% delle famiglie lombarde aveva facilmente accesso alla rete *internet* da casa contro il 76,1% della media nazionale. Per quanto riguarda le imprese, la percentuale di connessione si attestava intorno al 96,5% contro la media nazionale del 94,5% mentre, sul fronte dei rapporti di interazione con la pubblica amministrazione, si oscillava su un 27% contro il 23% di media nazionale. È però sulla digitalizzazione dei servizi che la Lombardia superava nettamente le altre Regioni raggiungendo il 62,9% contro la media nazionale ferma al 48,3%. Seguono per efficienza le altre regioni del Nord. Le ultime classificate sono invece tutte del Sud con fanalino di coda la Calabria.

Il divario maggiore si registra in termini di infrastrutture e capitale umano: per quanto riguarda, ad esempio, la connettività a internet in otto regioni del Centro-Sud – tra cui Molise, Sicilia e Calabria – meno del 20% delle abitazioni è connesso a banda larga veloce. In merito, invece, alle competenze digitali, solo il 29,1% dei cittadini siciliani, ad esempio, ha competenze informatiche di base⁴⁵.

Infine, interventi regionali significativi sono stati ricompresi nella misura relativa ad infrastrutture verdi e adattamento al cambiamento climatico. Tramite questi le Regioni hanno attuato azioni di prevenzione e mitigazione dei rischi (rischio idrogeologico, di desertificazione, rischio sismico e rischio incendi) per contenere ed evitare dispersione di risorsa naturale, promuovendo un approccio integrato alla gestione del territorio impiegando strategie e strumenti efficienti nella lotta ai cambiamenti climatici anche garantendo sistemi di pro-

⁴⁵ Digitalizzazione, il divario tra Nord e Sud, www.agilesoftware.it.

duzione sostenibili e pratiche agricole resilienti. A questo intervento hanno risposto complessivamente diciassette fra Regioni e province autonome (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto)⁴⁶.

In detto contesto si distinguono particolarmente:

- la regione Emilia-Romagna con il suo Documento Strategico Regionale (Dsr) approvato con Delibera 167 del 15 luglio 2014 su proposta della giunta regionale n. 571 del 28 aprile 2014 che individua quattro pilastri di azione inerenti la strategia del mare – “*Blue Growth*” (risorse marine, reti/trasporti marittimi, salvaguardia dell’ambiente marino e turismo sostenibile);

- la regione Piemonte che previo decreto 131/A1003B del 28 agosto 2017 ha previsto la creazione di un gruppo di lavoro inter-direzionale composto da funzionari delle direzioni generali e dall’Arpa al fine di redigere con essi ben tre piani: un Piano Regionale Qualità Aria, un Piano Regionale Mobilità/Trasporti e un Piano Regionale energetico⁴⁷;

- la Regione Sicilia che ha modificato la legge regionale del 9 agosto 1988, n. 14 in favore dei parchi naturali;

- la Regione Lombardia che ha previsto la predisposizione annuale di un bilancio ambientale già nel suo *Regional Development Program 2018-2023* puntando, *in primis*, su azioni di favoreggiamento dell’efficientamento economico dei comuni.

Quanto all’aspetto prettamente legato alla *performance* climatica Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Basilicata, Calabria e Molise registrano una quota di fonti rinnovabili decisamente superiore alla media nazionale e già in linea con i nuovi *target* europei al 2030, dal 39% del Molise a oltre il 90% della Valle d’Aosta. Le due Regioni settentrionali hanno consumi di energia *pro capite* tra i più alti d’Italia e molta della loro produzione rinnovabile deriva da impianti idroelettrici storici (e da diversi anni registrano una crescita delle rinnovabili inferiore alla media nazionale).

Le tre Regioni meridionali, viceversa, presentano consumi di energia inferiori alla media e una produzione da idroelettrico marginale a fronte di un significativo contributo da eolico e fotovoltaico (e anche delle biomasse nel caso della Calabria⁴⁸).

⁴⁶ *Rapporto SDGs 2020, Informazioni statistiche per l’Agenda 2030 in Italia*, Istat e *Relazione sull’attività del Cipe 2020*, Cipess, giugno 2021.

⁴⁷ D.D. 131/A1003B del 28 agosto 2017.

⁴⁸ *La corsa delle Regioni verso la neutralità climatica. Il primo ranking delle regioni italiane sul clima*, Presentazione I4C *Italy for climate*, 2021, Italyforclimate.org.

2.2. Il problema del sud italiano: compensare l'arretratezza con nuovi modelli di *fast development*

Il Pnrr sottolinea che tale priorità non è affidata a singoli interventi circoscritti a specifiche componenti del Piano ma è perseguita anche indirettamente da tutte le missioni.

In primis, interventi specifici per la coesione territoriale sono contenuti nella Missione 5 (“*Inclusione e coesione*”), nell’ambito della componente 3 (“*Interventi speciali per la coesione territoriale*”), che mira a ridurre i divari tra le diverse aree del Paese. Tra questi *il divario demografico e dei servizi* tra zone interne/rurali, montane, periferiche e urbane; *il divario nello sviluppo delle competenze* in una prospettiva di innovazione aperta che dovrebbe coinvolgere tutte le imprese, i centri di ricerca e le autorità pubbliche; *il divario degli investimenti* e *il divario sociale ed economico* nelle regioni meridionali.

La Componente 3 sopracitata riguarda, in particolare, due aree d’intervento per un complesso di risorse pari a 1,975 miliardi di euro:

- il Piano per la resilienza delle zone interne, periferiche e montane⁴⁹ che opera attraverso:

⁴⁹ Trattasi di quelle aree del Paese che – stante la loro particolarità sia dal punto di vista territoriale che infrastrutturale – presentano un deficit di sviluppo evidente rispetto alle aree vicine. Queste costituiscono circa tre quinti dell’intero territorio nazionale, distribuite da Nord a Sud, e presentano caratteristiche simili:

- grandi ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali;
- distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi;
- potenzialità di sviluppo centrate sulla combinazione di innovazione e tradizione.

Per il rilancio e la valorizzazione delle Aree Interne è necessario sostenere investimenti che innalzino l’attrattività di questi luoghi invertendo i *trend* di declino che le colpiscono a livello infrastrutturale, demografico ed economico.

L’intervento mira, dunque, ad agevolare la soluzione a problemi di disagio e fragilità sociale mediante l’intensificazione dell’erogazione di servizi e facilitando l’accessibilità ai territori e i collegamenti con i centri urbani (Dossier sul *Piano Nazionale di Ripresa e resilienza*, #Next-GenerationItalia, Italia Domani, 219 ss.).

Si è prospettato, non a caso, un contributo corposo (300 milioni a valere sul Pnrr e 300 milioni a valere sul Piano complementare di cui circa il 47% destinato al Sud) considerato nel Pnrr «complementare ad un’azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobilerà 2,1 miliardi di euro nei prossimi 5 anni».

Una volta ripartiti i fondi tra le singole aree, saranno le rispettive assemblee dei sindaci a individuare gli interventi prioritari sulla rete viaria regionale, provinciale e comunale al fine di migliorare l’accessibilità del territorio ricompreso nell’area interna (Testo della *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l’Unione Europea e gli Organismi internazionali – Divisione I – Interventi per lo sviluppo sostenibile, danno ambientale ed aspetti legali e gestionali, ottobre 2017, 5 ss.).

- il rafforzamento delle aree interne e i progetti per lo sviluppo del Sud (compresi gli investimenti per combattere la povertà nell'istruzione, il potenziamento dei beni confiscati dalla criminalità organizzata);
- gli investimenti infrastrutturali⁵⁰;
- il potenziamento delle zone economiche speciali⁵¹;
- la semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno.

Con riferimento a tale ultima riforma, si vedano le norme introdotte con il decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, che reca, al Titolo V, “*Semplificazioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno*” le seguenti disposizioni:

- art. 58, Accelerazione della Strategia nazionale per le aree interne⁵²;
- art. 59, Proroga del termine per la perequazione infrastrutturale;
- art. 60, Rafforzamento del ruolo dell’Agenzia per la coesione territoriale;
- art. 60 *bis*, Accelerazione dei procedimenti relativi ai beni confiscati alle mafie⁵³.

Come già anticipato, anzi, il Governo ha deciso di investire non meno del

⁵⁰ Gli investimenti finanziati nell’ambito della Componente 3 sono i seguenti:

- Rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali (M5C3-I. 1). L’investimento per le aree interne si articola in due sub-investimenti:
 - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità (M5C3-I. 1.1-1-2);
 - Servizi sanitari di prossimità territoriale (M5C3-I. 1.2-3-4);
 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (M5C3-I. 2-5-6-7);
 - Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore (M5C3-I. 3-8-9).

⁵¹ L’art. 57 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 interviene su alcune procedure riguardanti il funzionamento e la *governance* delle Zes, relativamente a:

- la composizione del Comitato di indirizzo;
- la nomina dei Commissari straordinari per le Zes (cui viene conferita anche la funzione di stazione appaltante);
- il supporto amministrativo alla loro attività anche attraverso l’Agenzia per la Coesione e l’introduzione dell’autorizzazione unica in ottica di semplificazione;
- l’incremento del limite al credito d’imposta per gli investimenti nelle Zes, esteso all’acquisto di immobili strumentali agli investimenti.

⁵² L’articolo ha particolare rilevanza perché ha modificato la normativa vigente in materia stabilendo che all’attuazione degli interventi si provveda mediante nuove modalità individuate da un’apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile anziché mediante lo strumento dell’Accordo di programma quadro come in passato. Detto mutamento è stato dettato dall’intento di ridurre (se non eliminare) l’estrema complessità della procedura per la sottoscrizione degli Accordi.

⁵³ Dossier XVIII legislatura, *Monitoraggio dell’attuazione del Pnrr*, Servizio Studi della Camera dei deputati, 18 novembre 2021, 302 ss.

40% delle risorse territorializzabili del Pnrr (pari a circa 82 miliardi) nelle otto Regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale, a cui si aggiungono le risorse del Fondo complementare del Pnrr (30,6 miliardi di euro complessivi).

Si tratta di una capacità di spesa e di investimento molto rilevante. Resta tuttavia da chiedersi se questo basterà ad appianare un divario che ha radici storiche profonde.

In origine, oggetto di attenzione delle politiche di sviluppo furono molte parti del territorio nazionale sia nel Sud che nel Nord Italia (ad esempio alcune aree appenniniche e al delta del Po); successivamente, l'attenzione si concentrò solo sul Mezzogiorno. Oggi, l'ambito degli interventi si è esteso nuovamente comprendendo sia il Mezzogiorno che altre zone del territorio nazionale per quanto quella del Sud Italia resti ancora una situazione fortemente attenzionata.

Ciò è dato dal fatto che, finora, la politica di sviluppo in Italia si è identificata quasi unicamente con il recupero della “questione meridionale” e questa, a sua volta, si è presentata, nel corso della storia italiana, in modi diversi circa estensione e tipo di divario salvo poi comprendere recentemente che quello che era noto prevalentemente come un divario economico e territoriale (si lamentava il dissesto geologico del Sud e l'incapacità di svilupparvi attività imprenditoriali) oggi desta maggiori preoccupazioni circa l'aspetto istituzionale (l'assenza di istituzioni, il proliferare della criminalità) e sociale (costumi e mentalità).

A questo contesto si riconduce il Contributo delle Regioni al Pnr 2021 che si fonda sull'azione di monitoraggio attivata dalla Conferenza delle Regioni nel gennaio 2021 e comprende tutti gli interventi di riforma realizzati dalle Regioni dal febbraio 2020 al febbraio 2021 a complemento del quadro nazionale esplicitato nel Pnrr⁵⁴ con una particolare attenzione, appunto, alle aree interne e al Mezzogiorno italiano.

L'asse strategico evidenziato nel Contributo circa l'inclusione sociale, in particolare, si prefigge di ridurre il divario di cittadinanza, di superare le disuguaglianze profonde e la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud – oggi ancora più accentuate dalla pandemia – accompagnando il processo di convergenza sociale tra Sud e Centro-Nord all'obiettivo della crescita economica di dette aree.

Alle Regioni del Sud – notoriamente in uno stato di avanzamento industrializzato e di servizi meno sviluppato rispetto alle regioni del Nord – sarà dunque richiesto di fare un doppio sforzo per appianare il divario preesistente poi-

⁵⁴ *Relazione sull'attività del Cipe 2020*, 30 ss.

ché, anche se il ritardo diminuisce, a livello economico le regioni del Nord stanno continuando a ritmo costante a crescere⁵⁵ mantenendo comunque alto il divario.

In tale situazione le Regioni del Meridione si dovranno rendere nuovamente coordinatrici di sé stesse e puntare ad attività strategiche che oltre a favorire lo sviluppo interno come prospettato nei paragrafi precedenti vadano a garantire la creazione di una rete circolatoria vera e propria di ricchezza fra loro che ben potrebbe aumentare la possibilità di raggiungere nuove forme di sviluppo generalizzato e condiviso dell'intera area del Sud.

Intuitivo, sotto questo aspetto, è l'obiettivo della Regione Umbria che propone per sé stessa un programma di collaborazione interregionale con le regioni circostanti. Trattasi di un *unicum* nel panorama italiano attuale che invece potrebbe divenire una *best practise* importante da copiare per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda in Italia.

Punto focale di questo progetto saranno gli investimenti, specialmente quelli infrastrutturali. Basti pensare ai problemi di collegamento dovuti ancora oggi alla morfologia del nostro territorio che, in assenza di strutture ferroviarie adeguate, per esempio, risente del fatto che abbiamo ancora il 90% del traffico di passeggeri su strada invece che su rotaia con conseguenze evidenti circa la produzione dei gas serra e l'inclusione territoriale di aree isolate⁵⁶ o al *gap* digitale che non consente la comunicazione fra le pubbliche amministrazioni del territorio.

Nella Missione 1 della strategia italiana (*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*), non a caso, molti interventi sono specificamente volti ad incidere sulla produttività delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno e a migliorare la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne, in linea con le

⁵⁵ S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1° giugno 2018, 579 ss.

⁵⁶ Le principali necessità sulle quali si intende intervenire sono le seguenti:

- collegamento "ultimo miglio": realizzare efficaci collegamenti tra le aree industriali e la rete Snit e Ten-T, principalmente ferroviari, che consentano ai distretti produttivi tempi e costi ridotti nella logistica;

- urbanizzazioni primarie: in alcune aree produttive i tavoli regionali hanno accordi con operatori economici pronti ad investire, che pongono però come condizione la dotazione di infrastrutture delle aree individuate, così come negli altri strumenti di regolazione (piani regolatori comunali, piani paesistici regionali, ecc.);

- reti di trasporto resilienti ed efficienti con interventi locali mirati a rafforzare il livello di sicurezza delle opere d'arte serventi (spesso vetuste), relativamente all'accesso alle strutture principali (porti, aeroporti, aree produttive) e comunque secondo le regole dettate dalle vigenti normative tecniche (Ntc18) e linee guida dedicate.

(*Dossier su Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, #NextGenerationItalia, Italia Domani*, 219 ss.)

raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia e agli obiettivi dell'Unione sul digitale.

L'auspicio è che gli investimenti e i collegamenti intraregionali producano un'inversione dei fenomeni di depauperamento demografico e socio-economico dei territori meno collegati, fungendo da fattore di coesione territoriale.

Problematico, sul punto, è però il fatto che il Pnrr non reca alcuna disposizione sulla effettiva ripartizione territoriale delle risorse limitandosi a ribadire che queste sono “destinate” alle Regioni che fanno parte delle aree Zes o del Mezzogiorno⁵⁷.

Ad oggi sono state istituite le seguenti Zes: Regione Campania; Regione Calabria; Ionica Interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata; Adriatica Interregionale nelle regioni Puglia e Molise; Sicilia occidentale; Sicilia orientale; Regione Abruzzo. È in fase finale l'istituzione della Zes Regione Sardegna.

La riforma punta a semplificare il sistema di *governance* delle Zes e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi nonché a favorire l'insediamento di nuove imprese disponendo di un Commissario che avrà la titolarità del procedimento di autorizzazione unica e sarà l'interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire sul territorio di riferimento. Inoltre, per semplificare le procedure amministrative di insediamento delle imprese nelle aree Zes, si sta facilitando la realizzazione del “*Digital One stop Shop Zes*”, rafforzando così il potenziale di crescita dei territori accrescendone l'attrattività nei confronti delle imprese (anche straniere).

3. Individuazione dei punti critici della strategia nazionale e criticità comuni delle strategie regionali

Oltre a quelle sopracitate restano molteplici le criticità della strategia.

La prima criticità che si riscontra nell'affrontare il tema della delegazione delle funzioni in fase di attuazione dello sviluppo sostenibile sta nel fatto che le disposizioni volte ad assicurare uno sviluppo sostenibile della popolazione mondiale inizialmente altro non erano che mere prescrizioni di “*soft law*”⁵⁸ che solo successivamente sono state tipizzate nelle Costituzioni statali e nelle carte delle organizzazioni sovranazionali. Quest'ultimo passaggio – per quanto dovuto e accertativo della loro effettiva natura di prescrizioni – ha però

⁵⁷ Dossier XVIII Legislatura, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Scheda di lettura n. 6, 27 maggio 2021, n. 219, 58 ss.

⁵⁸ Un principio giuridico che nasce in dichiarazioni internazionali non produttive di effetti vincolanti e quindi di norme prescrittive.

creato evidenti rischi di destabilizzazione del già delicato equilibrio del sistema di riparto di competenze fra Stato e Regioni sulle materie oggetto di revisione vista la manifesta trasversalità delle misure da attuare e gli ulteriori problemi di delegazione agli enti comunali. L'art. 118 Cost. individua, infatti, nel Comune l'ente elettivo per lo svolgimento della funzione amministrativa cui possono essere attribuite, *ex art. 117 Cost.*, anche competenze regolamentari. Tuttavia, esistono non pochi problemi interpretativi dovuti alla possibilità di individuare – nell'ambito della stessa materia – una miriade di interessi, mobili e fluttuanti, imputabili a livelli territoriali diversi quali regioni ed enti locali.

In questo senso, assodato che la legge statale possa intervenire ogniqualvolta si tratti di attribuire potere regolamentare agli enti locali nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale e in quelle di legislazione regionale concorrente (nelle quali comunque lo Stato è tenuto a determinare i principi fondamentali)⁵⁹, il Pnrr non specifica se e in che misura nel Piano venga previsto il coinvolgimento degli enti locali che pure sono fondamentali per l'attuazione delle misure.

Un esempio di soluzione al problema ci è stato fornito dalla Regione Abruzzo.

Il Piano Territoriale della Regione Abruzzo relativo al “conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del Pnrr”, individua espressamente gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità ed i tempi di attuazione degli interventi necessari a supportare le amministrazioni coinvolte nella gestione di procedure propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal Pnrr, con particolare riguardo alle attività di assistenza tecnica.

Il Piano Territoriale opera in stretta sinergia con il Documento unitario strategico regionale “Abruzzo Prossimo”, approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 319 del 3 giugno 2021 ed interagisce con le attività preparatorie dei Piani Operativi Regionali relativi alla Politica di Coesione 2021-2027 e con la programmazione dei fondi per lo sviluppo rurale e del prossimo Fsc.

Questo percorso di confronto e programmatico, che ingloba anche il Contributo della Regione Abruzzo alla proposta di Pnrr italiana, è stato portato avanti con il coinvolgimento di tutti i referenti del partenariato territoriale, compresi i comuni attraverso i rappresentanti di Anci, Upi, delle Città capoluogo, delle Provincie ed i Direttori dei Dipartimenti della Regione⁶⁰.

Un secondo aspetto problematico circa l'attuazione della strategia per lo

⁵⁹ M.C. ROMANO, *Spazi e confini dell'autonomia regolamentare: i regolamenti dei comuni nell'art. 117, VI comma, Cost.*, in *Riv. dir. amm.*, 4, 2007, 851 ss.

⁶⁰ “Abruzzo Prossimo” – *Bozza del piano territoriale Mille Esperti della Regione Abruzzo*, in *ItaliaDecide.it*, 2 ss.

sviluppo sostenibile è invece la scarsa attenzione a quello che è il posizionamento iniziale delle regioni. Come già accennato nei paragrafi precedenti a quelle del Sud sarà chiesto loro uno sforzo maggiore per raggiungere gli stessi *standard* di quelle del Nord, soprattutto dal punto di vista dell'efficienza amministrativa. Per far fronte al problema molte Regioni, non solo al Sud, hanno provveduto all'adozione di nuovi Piani di Rafforzamento Amministrativo (Pra) che coinvolgono sia le strutture regionali impegnate nelle fasi di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione dei Programmi Operativi che i beneficiari dei piani stessi e dato ulteriore impulso al percorso di razionalizzazione delle partecipazioni nelle società pubbliche per migliorarne l'efficienza. Parimenti, riguardo all'adozione di misure di contrasto alla corruzione molte amministrazioni si sono distinte per l'adozione di Piani triennali di Prevenzione della Corruzione e per la creazione di tavoli regionali di supporto agli enti pubblici responsabili dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nei contratti pubblici ma resta la concreta possibilità che le Amministrazioni non siano in grado di attuare questi interventi entro i tempi previsti dal *Next Generation Program* a causa delle lungaggini burocratiche e della carenza di risorse negli uffici⁶¹.

Non meno rilevante è il problema culturale.

Dal Piano Nazionale di Riforma si evince palesemente come non si sia stata spesso compresa la dimensione delle sfide ambientali che ci attendono e del nesso tra queste, la prosperità economica e la sicurezza sociale.

Sebbene il documento elenchi fra i principali rischi che minacciano l'Italia i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, l'innalzamento del mare, la siccità e il dissesto idrogeologico detti problemi vengono trattati in maniera frammentaria e non integrata così come le risorse economiche paiono non essere state stanziare del tutto compatibilmente alle *Mission* della Strategia. Ad esempio, l'investimento Transizione 4.0 della Missione 1 è destinato esclusivamente alla transizione digitale mancando un investimento almeno equivalente per la transizione verde del Paese.

Ad ogni modo, la criticità più calzante riguarda sicuramente gli indicatori del benessere equo e sostenibile (Bes) di cui si accennava nel primo paragrafo.

L'Istat, in collaborazione con il Cnel, ha lavorato ad un *set* di indicatori specifici per la misurazione del benessere locale e del benessere dei diversi soggetti sociali (anziani, donne, bambini) all'interno del territorio nazionale con l'intento di trarre da questi delle misurazioni il più veritiere possibile sul

⁶¹ Appare condivisibile quanto l'Anci ha già posto all'attenzione del Governo nell'audizione alla Camera del 29 gennaio 2021: la necessità di potenziare gli apparati degli enti locali mediante il reclutamento straordinario di capitale umano con assunzioni a tempo determinato "rientranti in qualifiche professionali riguardanti il settore degli investimenti".

reale andamento delle misure sia in fase di scelta di quali fra queste adottare che in fase di monitoraggio e valutazione *ex post* dell'efficacia delle stesse. Sotto questo aspetto la maggiore criticità si riscontra nel selezionare gli indicatori più rappresentativi rispetto alle quantità e agli obiettivi da misurare⁶². Altro problema sta nel riuscire a dividerli tra soggetti che partecipano ad un unico processo decisionale nonostante il loro agire su diversi livelli istituzionali⁶³.

Fatti salvi questi due aspetti, sinora gli indicatori selezionati ci hanno fornito un quadro molto chiaro delle contraddizioni del nostro Paese e delle singole Regioni: ad esempio nella Regione Sicilia, rispetto al 2010, si è riscontrato un iniziale miglioramento rispetto ai *goal* inerenti salute, parità di genere, consumo e produzione responsabile a fronte di un peggioramento di quelli legati allo sconfiggere la povertà, ai servizi igienici, al lavoro dignitoso, al deterioramento del suolo e alle carceri.

Resta tuttavia da chiedersi quanto i dati relativi a questo singolo territorio possano essere comparabili con quelli registrati altrove: il sistema di monitoraggio e report attuale, di fatti, non risulta coerente sull'intero territorio nazionale perché ogni pubblica amministrazione territoriale ha ampia libertà nel metodo di rendicontazione⁶⁴.

Si nota anche l'assenza frequente di *target* quantitativi e qualitativi legati agli aspetti socio-ambientali. Ciò rende difficoltoso, se non impossibile, compiere delle valutazioni di adeguatezza degli investimenti previsti e complica ulteriormente le successive attività di monitoraggio. È opportuno che i *target* quantitativi corrispondano infatti agli indicatori che si usano per monitorare il progresso degli SDGs o che esplicitino un correlato riferimento agli stessi oltre al riferimento a specifici *target* definiti a livello di strategie europee e/o di piani nazionali. Questo è collegato anche al fatto che le metriche disponibili per la valutazione macroeconomica dell'impatto del Piano si limitano a valutarne gli effetti al 2026 non dimostrando in che modo e a quali condizioni gli investimenti e le riforme previste potranno garantire risultati duraturi nel tempo in un orizzonte temporale più ampio come quello previsto dall'Agenda 2030.

Un'altra delle mancanze del Piano, già evidenziata dall'ASviS, riguarda in-

⁶² A. VASSALLO, *Seminario online sullo Sviluppo Sostenibile*, Centro Bachelet, Dipe, 13 luglio 2021.

⁶³ A. CIAFFI, C. Odone, *Programma di "Formazione in materia europea" Sviluppo sostenibile. Strumenti di governance per le Strategie regionali*, in *Regioni.it*, 13 ss.

⁶⁴ *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile – Esame del provvedimento rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda Europea*, in *www.asvis.it*, 8 ss.

fine l'assetto delle Missioni, che non seguono i pilastri delle Linee Guida UE, rendendo talvolta difficile un confronto chiaro tra le indicazioni del Regolamento UE e il Pnrr. In aggiunta, manca anche il coordinamento con la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS). A tal fine sarebbe d'importanza fondamentale che la SNSvS, nel suo prossimo aggiornamento, venisse articolata in maniera coerente con i contenuti del Piano e anche essa fosse correlata con i *target* e gli indicatori usati per monitorare gli SDGs⁶⁵.

Il tutto è stato ulteriormente acuito dal fatto che la pandemia ha causato enormi ritardi sulle tempistiche previste per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 sia sul fronte internazionale che nazionale.

Per contrastarla, a livello comunitario, è stato avviato già anni fa un percorso di riorientamento del Semestre Europeo in virtù del quale al classico apparato del Semestre medesimo l'Unione aveva associato il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Rrf). A seguire, tutti gli Stati Membri hanno redatto dei propri Pnrr ed impiegato le risorse comunitarie stanziare loro per finanziare questi interventi straordinari⁶⁶. Va tuttavia precisato che la maggior parte delle risorse stanziare si è comunque concentrata su una parte soltanto delle materie oggetto dei *goals* dell'Agenda.

A quanto risulta dal Rendiconto del 2020, infatti, circa l'83% di tutte le risorse è stato assorbito da interventi relativi a soli quattro *goal*: *Goal* 10 (Ridurre le disuguaglianze) – 32,6% di questi stanziamenti; *Goal* 3 (Salute e benessere) – 19,1%; al *Goal* 8 (Lavoro dignitoso e crescita economica) – 18,9%; e *Goal* 16 (Pace, giustizia e istituzioni solide) 11,7%⁶⁷.

Trattasi di un dato rilevante che evidenzia come nel 2020 il Governo si sia dovuto soffermare soprattutto sulle politiche di mitigazione degli effetti sociali generati dal Covid-19 piuttosto che sull'implementazione delle politiche di sviluppo effettivo. Il Covid-19 ha fatto perdere, ad oggi, infatti, quasi due anni di attività.

Sul punto si pensi all'Italia, la quale è entrata nella recessione indotta dalla pandemia da Covid-19 con una produzione che non si era ancora completamente ripresa dalla recessione del 2009 ed un mercato del lavoro le cui condizioni

⁶⁵ *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile – Esame del provvedimento rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda Europea*, in www.asvis.it, 14 ss.

⁶⁶ Il Cipe, nelle sedute svoltesi tra il 28 luglio 2020 e il 15 dicembre 2020, ha approvato una serie di provvedimenti di riprogrammazione delle risorse Fsc 2014-2020, volti a supportare la strategia del Governo per il sostegno finanziario alle misure Covid-19, attraverso il contributo dei Fondi strutturali europei e delle risorse del Fsc. Le deliberazioni approvate dal Cipe attuano il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (“decreto Rilancio”) che ha disposto la possibilità di utilizzare le risorse dei Fondi strutturali europei e del FSC per finanziare misure di contrasto all'emergenza Covid-19 (*Relazione sull'attività del Cipe 2020*, 30 ss.).

⁶⁷ *Relazione sull'attività del Cipe 2020*, 36 ss.

di miglioramento si sono interrotte bruscamente⁶⁸ tanto che, nel 2020, il Pil reale del Paese ha registrato una contrazione dell'8,9%⁶⁹.

A ciò si aggiunge che il divario regionale si stava ampliando già prima della crisi Covid-19, circostanza questa che ha ulteriormente ampliato i rischi per la disgregazione territoriale.

Sebbene il Pil *pro capite* sia diminuito nella maggior parte delle regioni italiane, anche nel Nord (ad esempio, in Lombardia nel 2018 è sceso dal 158% della media UE al 126%), il calo nelle regioni del Sud è stato più preoccupante, dato che il Pil *pro capite* era già ampiamente inferiore alla media UE (ad esempio in Sicilia è sceso dal 77% della media UE al 58%)⁷⁰.

Nel rapporto ASviS 2021 si è analizzato proprio il posizionamento delle diciannove Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano rispetto agli SDGs anche per consentire una prima valutazione quantitativa dell'impatto della crisi pandemica sulla capacità dei territori di raggiungere gli Obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

⁶⁸Nel 2020 l'occupazione totale è calata del 2,8%. Tuttavia, il tasso di disoccupazione è sceso sotto il livello del 2019 (9,2% contro 10,0% nel 2019). Molti lavoratori sono stati sostenuti da misure strategiche, in particolare regimi di riduzione dell'orario di lavoro, mentre una quota considerevole di persone in cerca di lavoro e di nuovi disoccupati è uscita dal mercato del lavoro al culmine della pandemia. Per contro, nel 2020 il tasso di disoccupazione tra i giovani (15-24 anni), spesso impiegati in servizi ad alta intensità di contatto con contratti a breve termine e quindi particolarmente colpiti dalla crisi, si è attestato al 29,5% (rispetto al 29,2% nel 2019), un valore tra i più elevati dell'UE (Documento di lavoro dei servizi della commissione "Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia").

⁶⁹Dopo la registrazione di un minimo storico nel 2019 (1,6% del Pil), il disavanzo pubblico nominale è salito bruscamente al 9,5% del Pil nel 2020, in ragione del calo delle entrate causato dalla crisi economica e del costo della risposta politica.

L'elevato fabbisogno di prestiti e il calo del Pil hanno causato un marcato aumento del rapporto debito pubblico/Pil, che è passato dal 134,6% nel 2019 al 155,8% nel 2020 (Documento di lavoro dei servizi della commissione "Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia").

Nel 2019 la povertà è diminuita ma è probabile che sia peggiorata nel 2020 in ragione della pandemia di Covid-19. La quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è scesa dal 27,3% nel 2018 al 25,6% nel 2019 (UE27: dal 21,6% al 20,9%). Secondo i dati Istat, la percentuale di famiglie in povertà assoluta è aumentata nel 2020 (7,7% nel 2020 rispetto a 6,4% nel 2019). Tuttavia, la situazione sociale differisce sostanzialmente tra gruppi di età, sesso e cittadinanza. Dato che la spesa sociale continua ad essere concentrata sulle pensioni, il rischio di povertà per gli anziani (65+) è considerevolmente inferiore alla media della popolazione totale. Al contrario i giovani sono sproporzionatamente colpiti dalla povertà come conseguenza diretta dell'elevato tasso di disoccupazione giovanile. Le donne corrono un rischio di povertà leggermente superiore rispetto a quello degli uomini (26,6% rispetto a 24,5%) – Presentazione del rapporto SvIMEz 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, www.svimez.it.

⁷⁰Presentazione del rapporto SvIMEz 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, www.svimez.it.

Le Regioni e le Province autonome sono state prese in esame sotto un duplice aspetto:

- a) l'analisi del *trend* degli indicatori sintetici nel confronto con l'andamento nazionale;
- b) la distanza dei territori dai *target* quantitativi ottimali previsti dalla strategia dove, però, per le Regioni e le Province autonome sono stati utilizzati venticinque *target* quantitativi dei trentadue elaborati per l'Italia e riportati nel capitolo 2 in base alla disponibilità dei dati.

Ad ogni buon conto essa mostra che tra il 2010 e il 2020 l'Italia è migliorata in cinque *Goal* (3. Salute; 5. Uguaglianza di genere; 7. Sistema energetico; 9. Innovazione e 12. Economia circolare) e peggiorata in quattro *Goal* (1. Povertà; 6. Acqua; 8. Condizione economica e occupazionale e 15. Ecosistema terrestre) mentre presenta una situazione invariata per i restanti cinque (2. Alimentazione e agricoltura sostenibile; 4. Educazione; 10. Disuguaglianze; 11. Condizioni delle città e 16. Giustizia e istituzioni solide)⁷¹.

4. Conclusioni

Da quanto sinora riportato appare chiaro quanto siano alte le aspettative internazionali circa la realizzazione di un progetto di sviluppo sostenibile su scala mondiale.

Risulta quindi necessaria la risoluzione subitanea di una serie di problemi. Primo fra tutti è la chiarificazione del riparto di competenze Stato-Regioni non tanto sul fronte della tutela ambientale quanto nell'accezione di "sviluppo sostenibile" a livello sociale ed economico. L'Agenda 2030 richiede infatti politiche trasformative e durature nel tempo in tutti i campi – anche in quelli che esulano dalla missione del Piano (quali il degrado degli ecosistemi e il consumo di suolo) – e impone un'ottica di collaborazione interistituzionale che, nel caso italiano, non può più permettersi di escludere gli enti territoriali relegandoli a meri delegati operativi delle disposizioni governative.

Parimenti, occorre badare a come, rispetto ad un passato nel quale eravamo abituati ad una settorialità (ambiente, sociale, economia) rispetto agli interventi da eseguire, oggi il tipo di intervento richiesto dall'Agenda 2030 e dal Pnrr sia un intervento onnicomprensivo dove i singoli *target* sono fra loro collegati. In questo contesto la realizzazione del progetto complessivo richiede uno svi-

⁷¹ Documento di lavoro dei servizi della commissione "Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia".

luppo omogeneo – per non dire parificato – di tutti gli interventi previsti secondo l’ottica del già citato concetto di “sviluppo controllato” di cui alla normativa regionale siciliana.

Un’altra delle mancanze del Piano riguarda, infine, l’assetto delle Missioni che non seguono i Pilastri delle Linee Guida UE rendendo talvolta difficile un confronto chiaro tra le indicazioni del Regolamento UE e il Pnrr. A tal fine sarebbe d’importanza fondamentale che la SNSvS, nel suo prossimo aggiornamento, fosse correlata con i *target* e gli indicatori usati per monitorare gli SDGs⁷².

Superati questi primi problemi se ne porrà uno ulteriore legato al fatto che non tutte le regioni italiane si sviluppano alla stessa velocità, complice la loro situazione di partenza che non era di certo parificata⁷³.

Alle autonomie regionali è dunque richiesto già da ora di arrivare in un futuro prossimo ad un livello di sviluppo più o meno uniforme, obiettivo la cui fattibilità non è facile visto appunto il persistente divario Nord-Sud e la prospettiva di efficacia degli investimenti di ancora difficile previsione.

Per fare ciò, rilevante sarà la realizzazione effettiva degli investimenti infrastrutturali e nel digitale come previsti dalle singole Regioni, cui si dovrà accompagnare una riscrittura dell’assetto di delegazione del potere finalizzato a rendere flessibile ed inclusiva la pianificazione urbana e dei trasporti.

In proposito, strumento molto utile, come già evidenziato, è quello della Valutazione Ambientale Strategica quale strumento integrativo della tutela ambientale nell’attività di pianificazione e sistema di monitoraggio perenne sugli impatti significativi sull’ambiente derivanti dall’attuazione dei piani urbanistici.

Ulteriori proposte consistono nell’accompagnare alle infrastrutture ferroviarie previste dal Pnrr, una volta ultimate, anche dotazioni idonee all’esercizio di spesa relativi ai servizi da esse derivanti e orientare prioritariamente le risorse di “Italia digitale 2026” (Pnrr – Missione 1.6, da sette miliardi di euro in reti ultraveloci e altri 6,7 miliardi nella digitalizzazione della PA) verso il superamento dei divari territoriali. Quanto al divario Nord-Sud, nello specifico, occorrerà promuovere la “cooperazione rafforzata” delle Regioni del Sud nel ciclo della politica di coesione 2021-2027 per coordinare i Programmi Operativi Regionali (Por) in modo integrato con il Pnrr.

Infine, circa le politiche di coesione, gioverebbe ulteriormente al Paese coordinare maggiormente gli investimenti integrati cofinanziati dalla politica di

⁷² *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile – Esame del provvedimento rispetto ai 17 obiettivi dell’Agenda Europea*, www.asvis.it, 14 ss.

⁷³ A. CIAFFI, C. ODONE, *Programma di “Formazione in materia europea”*, cit.

coesione con l'ordinaria azione di programmazione e attuazione delle amministrazioni coinvolte (Stato, regioni, Enti locali); accelerare le fasi degli interventi, dalla programmazione all'attuazione fino alla rendicontazione della spesa mediante semplificazioni amministrative e formazione digitale e manageriale degli operatori coinvolti e potenziare le strutture tecniche locali con l'immissione permanente o a lungo periodo di personale qualificato nelle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Pnrr⁷⁴.

⁷⁴ *I territori e gli obiettivi dello Sviluppo Sostenibile*, Rapporto ASviS 2021, www.asvis.it, 242 ss.

III
LE FUNZIONI
AMMINISTRATIVE STATALI

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA LE AMMINISTRAZIONI STATALI ALLA LUCE DEI DECRETI-LEGGE N. 22 E N. 77 DEL 2021

di Gianluca Scaramuzzino

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il decreto-legge n. 22/2021 nei lavori parlamentari della XVIII legislatura. – 3. Le “nuove” competenze del Mite: la transizione ecologica al servizio dello sviluppo sostenibile. – 4. Le disposizioni del decreto-legge n. 22 del 2021 sugli altri Ministeri: il *focus* sul turismo sostenibile. – 5. I Regolamenti di organizzazione successivi al decreto-legge n. 22/2021. – 6. Le disposizioni del decreto-legge n. 22/2021 sui Comitati interministeriali in chiave di sviluppo sostenibile. – 7. Il riparto delle competenze tra le amministrazioni statali nell’attuazione del Pnrr.

1. Introduzione

Lo *sviluppo sostenibile* trova nella c.d. *Agenda 2030* la sua definitiva consacrazione quale principio di diritto trasversale a svariate funzioni pubbliche.

La sua più importante definizione ha una chiara matrice ambientale e si deve alla *World Commission on Environment and Development* (Wced), istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite, i cui lavori furono conclusi nel 1987 con l’emanazione del report “Our Common Future” che definisce lo sviluppo sostenibile come «development which meets the needs of the present generation whithout compromising the ability of the future generation to meet theirs»¹.

L’implementazione multilivello del principio dello sviluppo sostenibile nelle politiche pubbliche degli Stati di tutto il mondo è stata indubbiamente accelerata dalla crisi pandemica da Covid-19, la quale ha messo in discussione, in poco più di un anno, economie, sistemi di *governance*, dinamiche sociali. Le istituzioni pubbliche si sono perciò trovate costrette a prendere decisioni fondamentali in tempi serrati come non mai, data la natura eccezionale della

¹ V. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, anche denominato *Rapporto Brundtland* dal nome del Primo Ministro norvegese che presiedette la Commissione.

suddetta crisi. In un tale contesto, il c.d. Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), adottato dall'Italia anche per ottenere i fondi europei necessari a far fronte e superare i disastrosi effetti economico-sociali della pandemia, è stato definito anche tenendo conto del potenziale impatto degli investimenti ivi previsti sugli obbiettivi dell'Agenda 2030².

Evitando volutamente nel presente lavoro un approfondimento sulle singole Missioni del Pnrr, che saranno oggetto di analisi nei successivi contributi ad esse dedicati, in questa sede si è inteso sottolineare come anche la determinazione (ed il conseguente riparto) di nuove competenze da parte delle amministrazioni statali rivesta un ruolo fondamentale per il conseguimento degli obiettivi indicati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. A tal proposito, già il Rapporto dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) del 2020 non mancava di rimarcare come «gli interventi e le riforme previste per migliorare la qualità delle competenze, con particolare attenzione a quelle trasversali e digitali, possono avere riflessi benefici sulla qualità del personale futuro della PA»³, e non vi è dubbio che tra tali riforme vadano inclusi anche gli interventi normativi di riordino delle competenze ministeriali, i quali spesso fungono da preludio alla ricerca/formazione di figure professionali qualificate.

Il presente contributo si ripromette di esaminare, innanzitutto, il d.l. n. 22/2021 sulla riorganizzazione delle competenze ministeriali, estendendo l'analisi anche ai dossier parlamentari al fine di comprendere compiutamente la *ratio* delle nuove disposizioni.

In primo luogo, sono state vagliate le nuove attribuzioni del Ministero della transizione ecologica rispetto a quelle del soppresso Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con particolare riguardo alle nuove competenze in ambito energetico. Quanto agli altri Ministeri, sono stati valutati gli eventuali impatti in tema di sviluppo sostenibile, cercando di comprendere in quale misura tali interventi di riordino siano funzionali al raggiungimento di uno o più degli Obiettivi indicati nell'Agenda 2030 dell'Onu sullo sviluppo sostenibile. Nel paragrafo conclusivo sono state, infine, schematizzate le principali disposizioni del d.l. n. 77/2021 (c.d. “decreto Semplificazioni”) relative all'organizzazione della gestione del Pnrr, che definiscono i ruoli ricoperti dalle diverse amministrazioni coinvolte nonché le modalità di monitoraggio del Piano.

² Per un'analisi approfondita cfr. il *Policy Brief* della Feem (Fondazione Eni Enrico Mattei) del 3 luglio 2021 intitolato *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea*.

³ V. ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto 2020, 38. L'assunto citato, pur riferendosi testualmente al contesto del *Goal 4 – Istruzione di qualità* dell'Agenda del 2030, si ritiene estensibile alla generalità delle funzioni amministrative.

Un'analisi più approfondita relativa alle specifiche competenze della Presidenza del Consiglio, del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (Cipess) e del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (Cite), invece, verrà eseguita nei successivi contributi della medesima sezione sulle funzioni amministrative statali.

2. Il decreto-legge n. 22/2021 nei lavori parlamentari della XVIII legislatura

Si premette che con il decreto-legge “*Ministeri*”, n. 22/2021 (convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55) il numero complessivo dei ministeri è stato aumentato da 14 a 15, essendo stato istituito il Ministero del turismo, cui sono state affidate le funzioni in materia di turismo già in capo al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo la cui denominazione è stata cambiata in Ministero della cultura. Inoltre, è stato istituito il Ministero della transizione ecologica (Mite) che ha sostituito il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (Mattm) accorpando le funzioni di questo con quelle in materia di politica energetica e mineraria già in capo al Ministero dello sviluppo economico (Mise). Infine, è stata mutata la denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili⁴.

Il decreto ha previsto, inoltre, l’istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di due Comitati interministeriali con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali sia nella materia della transizione ecologica che di quella digitale.

Occorre rammentare come il decreto-legge in questione rappresenti il quarto intervento sull’organizzazione e le attribuzioni ministeriali ascrivibile all’attuale legislatura, i primi due dei quali hanno recato disposizioni aventi ad oggetto anche i dicasteri e le funzioni disciplinate dall’ultimo intervento.

Infatti, dapprima il d.l. n. 86/2018 aveva trasferito le competenze in materia di turismo dal Ministero per i beni culturali al Ministero delle politiche agricole ed era intervenuto a riordinare le competenze dell’allora Ministero dell’ambiente⁵ e le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del

⁴ V. art. 1.

⁵ Nello specifico al predetto Dicastero erano state attribuite alcune funzioni esercitate in precedenza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in materia di coordinamento e monitoraggio di determinati interventi di emergenza ambientale, di contrasto al dissesto idrogeologico e di difesa e messa in sicurezza del suolo. Al medesimo Ministero erano state inoltre demanda-

Consiglio dei ministri in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza, disabilità.

Successivamente, il d.l. n. 104/2019 aveva ricondotto nuovamente le competenze in materia di turismo al Ministero per i beni culturali ed era intervenuto sulle funzioni o sull'organizzazione dei Ministeri degli Affari esteri⁶, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e trasporti e dell'Ambiente⁷.

Infine, con il d.l. n. 1/2020 sono state separate le funzioni già esercitate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca (Miur) in favore di due dicasteri: il Ministero dell'istruzione (Mi) ed il Ministero dell'università e della ricerca (Mur)⁸.

3. Le “nuove” competenze del Mite: la transizione ecologica al servizio dello sviluppo sostenibile

L'art. 2 del d.l. n. 22/2021 ha disciplinato la trasformazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel Ministero della transizione ecologica, a cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativamente allo sviluppo sostenibile, ferme restando le funzioni già proprie della Presidenza del Consiglio dei ministri, e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema.

Il cambio di denominazione (*i.e.* lo specifico riferimento alla “transizione ecologica”) pare assumere nelle intenzioni del legislatore la volontà di tracciare un percorso che, sebbene non presenti tappe intermedie predefinite,

te le funzioni relative alla promozione dell'economia circolare e all'uso efficiente delle risorse, nonché al coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati.

⁶ Sono state trasferite al Ministero degli affari esteri le funzioni (con le relative risorse umane e strumentali) già esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese. Sempre dal Mise sono state altresì trasferite le competenze sulle autorizzazioni per le esportazioni di materiali che rientrano nella Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche e per le esportazioni di materiali a duplice uso.

⁷ È stata ridefinita l'organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, transitando dal modello incentrato sulla figura del Segretario Generale e sulle Direzioni Generali ad una struttura articolata per Dipartimenti.

⁸ Il decreto legge disciplina ordinamento e funzioni dei due Dicasteri, stabilendo, per il primo, un'organizzazione per dipartimenti e, per il secondo, un'organizzazione in uffici dirigenziali generali coordinati da un Segretario generale. Quanto alle rispettive competenze, al Mur sono state attribuite le funzioni e i compiti dello Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica, tecnologica e artistica e di alta formazione artistica, musicale e coreutica; al Mi sono state affidate le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione non universitaria e di relativa formazione.

trova la sua necessitata origine nella situazione economica e sociale determinata dalla perdurante pandemia: una situazione complessa in cui la stella polare individuata dal Legislatore nella “transizione ecologica” è ad oggi un concetto giuridico non ancora ben definito. Tale nozione, a differenza di quella di “sviluppo sostenibile”, non è infatti univocamente acquisita dagli Stati, e ciò contribuisce a creare una distonia cognitiva su quello che mentre per i Paesi industrializzati e più evoluti è un percorso raggiungibile attraverso una *road map*, per altri Stati rappresenta ancora qualcosa di materialmente irraggiungibile⁹.

In assenza di indicazioni legislative di dettaglio, le amministrazioni statali (e non solo) saranno pertanto chiamate a “lastricare” pietra dopo pietra la via maestra verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale¹⁰ prospettati a livello internazionale dall’Agenda 2030¹¹, ed il trasferimento al Mite delle attribuzioni in materia di energia assegnate originariamente al Ministero dello sviluppo economico, costituisce «una tappa importante nel percorso di tutela dell’ambiente e nel percorso di intervento a favore della transizione ecologica»¹².

⁹ Sul rapporto tra transizione ecologica e debito ambientale cfr. le *Linee programmatiche Ministero Transizione Ecologica* presentate al Parlamento dal ministro Roberto Cingolani il 16 marzo 2021. Così il ministro sull’argomento: «Il Ministero della transizione ecologica perseguirà le politiche ambientali, nella consapevolezza che – nell’era in cui viviamo – dobbiamo fronteggiare anche un debito ambientale. Debito ambientale che diversamente da quello economico è, per sua natura, un debito comune che trascende i confini degli Stati e non è esigibile esclusivamente in capo a chi lo ha prodotto, che sia una generazione o una collettività, distanti nel tempo o nello spazio. Inoltre, siamo già gravati da un debito ambientale contratto nei passati decenni, il cui montante sarà sempre più faticoso recuperare, se non agiamo per tempo».

¹⁰ Sul rinnovato ruolo dei pubblici poteri alla luce della sfida ambientale cfr. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020.

Secondo l’autore, «i pubblici poteri possono venire ad incidere sulla transizione verde del sistema economico attraverso una pluralità di modalità e di forme: in quanto proprietari dei beni su cui si svolgono attività economiche e produttive in concessione, in qualità di grandi acquirenti di prodotti e servizi aventi un rilevante impatto ambientale, in quanto responsabili dell’efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, ma anche in qualità di imprenditori (ad esempio perché partecipanti al capitale di società pubbliche)».

¹¹ Nello specifico, il Mite contribuirà all’attuazione dell’Agenda 2030, a livello nazionale e internazionale, e dei programmi ambientali in ambito Onu e Unione europea, finalizzando il processo di revisione triennale della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La SNSvS costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, in attuazione con quanto previsto dall’art. 34 del d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. In base allo stesso articolo il Ministero supporta le Regioni, le Province Autonome e le Città Metropolitane nella declinazione territoriale della SNSvS, definendo le proprie strategie di sostenibilità.

¹² Così le Linee programmatiche citate.

Come evidenziato nelle Linee programmatiche presentate al Parlamento dal ministro Cingolani il 16 marzo 2021, «l'intento delle novità organizzative introdotte è quello di ripensare profondamente l'organizzazione dell'amministrazione indirizzandola prioritariamente verso una "transizione ecologica" integrale del Paese, potenziando e dotando il Ministero delle competenze in materia di politica energetica già facenti capo a due direzioni generali del Ministero dello sviluppo economico (la Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica e la Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari)». Presso il Mite è stato dunque istituito (fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione)¹³ il Dipartimento per l'energia e il clima, in cui confluiscono le due Direzioni generali competenti nelle materie trasferite dal Mise e la Direzione generale per il clima, l'energia e l'aria, già istituita presso il Mattm¹⁴.

Per ciò che concerne le nuove competenze del Mite nel settore energetico, a quest'ultimo, alla luce della novella legislativa¹⁵, appartengono:

1. l'autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di competenza statale, anche ubicati in mare, di sicurezza nucleare e di disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché la competenza in materia di agro-energie;
2. la competenza sui piani e sulle misure in materia di combustibili alternativi e delle relative reti e strutture di distribuzione per la ricarica dei veicoli elettrici, sulla qualità dell'aria, sulle politiche di contrasto dei cambiamenti climatici e per la finanza climatica e sostenibile e il risparmio ambientale, anche attraverso tecnologie per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra;
3. la pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, compreso il settore dei trasporti.

Alle attribuzioni sopra citate, il decreto-legge affianca una serie di modifiche strumentali ad espletare al meglio le nuove funzioni. In quest'ottica vanno interpretate sia la sottoposizione dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnolo-

¹³ Delle modifiche apportate dal nuovo regolamento di organizzazione si darà conto in un successivo paragrafo.

¹⁴ V. art. 3, co. 2 e 7.

¹⁵ V. art. 2, co. 2. Rispetto al testo previgente, i nuovi ambiti di intervento concernenti le nuove competenze attribuite al Mite sono indicati alle lett. *b)*, *c)*, *d)* del nuovo testo dell'art. 35, co. 2, mentre le lett. *a)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)* ed *m)* riprendono i compiti già attribuiti al Ministero dell'ambiente, con la sola differenza (tralasciando differenze di carattere più formale che sostanziale) che alla lettera *e)* si fa espresso riferimento al riuso e riciclo dei rifiuti, nonché all'economia circolare, mentre alla lettera *i)* viene precisata la competenza del Mite anche per la bonifica dei c.d. siti orfani.

gie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (Enea) alla vigilanza ministeriale¹⁶, sia la previsione che, nell'ambito delle nuove competenze attribuite al Ministero, rientrino quelle, "a qualunque titolo", inerenti all'attività delle società operanti nei settori di riferimento e rispetto alle quali il Ministro assume il potere di emanare indirizzi¹⁷.

Infine, è stato attribuito al Mite l'esercizio dei diritti di azionista già esercitati dal Mise nei confronti del Gestore dei servizi energetici Spa (Gse)¹⁸ e l'approvazione della disciplina del mercato elettrico e del mercato del gas naturale e dei criteri per l'incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile, insieme all'esercizio di ogni altra competenza del Ministero dello sviluppo economico in materia di concorrenza, di tutela dei consumatori e di regolazione dei servizi di pubblica utilità nei settori energetici¹⁹.

Il quadro istituzionale all'esito della riforma (che, come meglio si vedrà in seguito, ha subito ulteriori modifiche a seguito dell'approvazione del nuovo Regolamento di organizzazione) è stato ben riassunto nelle citate linee programmatiche del Mite, laddove, sotto l'aspetto funzionale, il Ministero assicurerà l'adempimento della sua missione mediante tre Dipartimenti²⁰: il Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (Dipent); il Dipartimento per la transizione ecologica e gli acquisti verdi (Ditei); il Dipartimento per l'energia e il clima. Ai tre Dipartimenti vengono quindi associati rispettivamente i tre *focus* seguenti: a) la tutela della natura, del territorio e del mare; b) la transizione ecologica; c) l'interdipendenza della sfida climatica e di quella energetica.

Appurato che la nuova missione del Ministero e la strutturazione delle competenze esprimono la complementarità e l'interconnessione tra i temi della tutela ambientale, della salvaguardia del clima, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, cionondimeno il d.l. n. 22/2021 nulla statuisce in merito al rappor-

¹⁶ V. art. 2, co. 6.

¹⁷ V. art. 2, co. 7, lett. a). Come specificato nella relazione illustrativa, tra le società rientra anche la Società Gestione Impianti Nucleari per Azioni (SO.G.I.N.) la quale gestisce il combustibile nucleare irraggiato e le materie nucleari.

¹⁸ Il Gse è una società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che svolge le proprie attività secondo gli indirizzi strategici del Mise (ora, del Mite). Al Gse sono attribuiti incarichi di natura pubblicistica nel settore energetico. La Società promuove, attraverso l'erogazione di incentivi, l'energia elettrica prodotta da Fonti Energetiche Rinnovabili (Fer), attua i meccanismi di promozione dell'efficienza energetica e verifica la sussistenza dei requisiti previsti per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi.

¹⁹ V. art. 2, co. 7, lett. b) e c).

²⁰ In proposito, l'art. 2, lett. e), co. 2 del d.l., modifica e integra il testo dell'art. 37 del d.lgs. n. 300/1999 al fine di prevedere: che i dipartimenti in cui è articolato il Ministero possono essere non più di 3, aumentando quindi di una unità il limite previsto dal testo previgente; l'introduzione di un limite (pari a 10) anche per il numero delle direzioni generali del Mite.

to tra quest'ultimo principio e la transizione ecologica nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Ad ausilio dell'interprete può, tuttavia, rivelarsi utile il testo del precedente regolamento di organizzazione del Mite²¹, che annoverava tra le funzioni demandate al Ditei le «politiche di sviluppo sostenibile a livello nazionale e internazionale»²², specificando che la Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo si occupa, tra le altre funzioni ministeriali, degli ambiti «strategia di sviluppo sostenibile in sede nazionale ed internazionale e verifica della sua attuazione in coerenza con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e degli altri strumenti internazionali»²³.

Si può quindi dedurre una relazione mezzo/fine tra transizione ecologica e sviluppo sostenibile, tra l'altro coerente con il dettato dell'art. 3-*quater*, co. 2 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), il quale stabilisce che «[A]nche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione». La norma in oggetto riconosce infatti allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo alle scelte ambientali, ma a tutta l'attività amministrativa discrezionale: ne consegue, come corollario, che il termine “transizione” ben rispecchia l'attività procedimentale di ponderazione degli interessi finalizzata a perseguire lo sviluppo sostenibile, ossia a garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Lo stretto legame con l'attività amministrativa discrezionale trova infine ulteriore conferma nelle Linee programmatiche del Mite, laddove si auspica sia una burocrazia al servizio della transizione ecologica che riesca a destinare le risorse economiche del Pnrr a progetti concreti, sia la valorizzazione degli strumenti di consultazione pubblica per la velocizzazione degli *iter* realizzativi²⁴.

²¹ Il Regolamento di organizzazione è stato adottato con il d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 97.

²² V. art. 3-*bis*, co. 2 del Regolamento di organizzazione.

²³ V. art. 9, co. 1, lett. a) del Regolamento di organizzazione.

²⁴ Nell'*excursus* sulle principali iniziative del Mite, le Linee programmatiche dedicano particolare importanza al Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (Pniec) ed al Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (Pitesai).

4. Le disposizioni del decreto-legge n. 22 del 2021 sugli altri Ministeri: il *focus* sul turismo sostenibile

Già nel paragrafo dedicato all'inquadramento del d.l. n. 22/2021 si è accennato alle principali novità riguardanti i dicasteri diversi dal Mite.

Sul cambio di denominazione che ha portato alla nascita del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, preme soltanto osservare che il Ministro Giovannini ha dichiarato, sia in una nota ministeriale, sia nel corso di un'audizione del 2 marzo 2021 presso le Commissioni riunite Trasporti e Ambiente di Camera e Senato, come l'aggettivo "sostenibili", declinato al plurale in fondo alla nomenclatura del dicastero con riferimento sia alle infrastrutture che alla mobilità, voglia dare una visione di "sistema" che «corrisponde a una visione di sviluppo che ci allinea alle attuali politiche europee e ai principi del Next Generation Eu»²⁵.

In merito invece all'istituzione del neo Ministero del Turismo, essa è motivata, come si legge in premessa al decreto-legge, dall'obiettivo prioritario di rilanciare il relativo settore fortemente inciso dall'emergenza da Covid-19. L'art. 6 del decreto-legge ne declina aree funzionali e ordinamento, statuendo in via preliminare che gli «sono attribuiti le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo, eccettuati quelli attribuiti, anche dal presente decreto, ad altri ministeri o ad agenzie, e fatte salve in ogni caso le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle regioni e agli enti locali»²⁶.

In particolare, il Ministero cura la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; esso cura altresì i rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche e con le associazioni dei consumatori.

La riforma del settore sul piano delle funzioni amministrative risulta peraltro coerente con l'importanza che la promozione del c.d. turismo sostenibile²⁷ riveste all'interno dell'Agenda 2030 quale corollario dell'assunto secondo cui

²⁵ Cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 362/2, 9 aprile 2021.

²⁶ Per una scheda dettagliata sulla ripartizione di competenze tra Stato, regioni ed enti locali, cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 362/2, 9 aprile 2021, 57-63.

²⁷ Per approfondimenti sul rapporto tra sviluppo sostenibile e turismo cfr. Sna, Pagina monografica, giugno 2021, in cui vengono definite le seguenti 5 declinazioni del turismo sostenibile: 1) ecoturismo; 2) geoturismo; 3) *pro-poor tourism*; 4) turismo di comunità; 5) turismo culturale. Il lavoro di ricerca individua come obiettivo comune alle 5 declinazioni «la capacità di soddisfare le esigenze dei turisti e delle destinazioni, fornendo opportunità di sviluppo futuro sul piano ambientale, sociale, economico e culturale».

«lo sviluppo economico e sociale dipende dalla gestione sostenibile delle risorse naturali del nostro pianeta»²⁸.

Ciò premesso, con riferimento agli Sdgs, la *United Nations World Tourism Organization* (Unwto) ha raccomandato cinque aree chiave sulle quali dovrebbe concentrarsi il turismo per dare un contributo significativo e sistemico allo sviluppo sostenibile: *a*) crescita economica inclusiva e sostenibile (Sdgs 8, 9, 10 e 17); *b*) inclusione sociale, occupazione e riduzione della povertà (Sdgs 1, 3, 4, 5, 8 e 10); *c*) efficienza delle risorse, protezione ambientale e cambiamento climatico (Sdgs 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 e 15); *d*) valori culturali, diversità e patrimonio (Sdgs 8, 11 e 12); *e*) comprensione reciproca, pace e sicurezza (Sdg 16)²⁹.

Quanto agli indicatori di sviluppo sostenibile incidenti sul turismo, a livello internazionale si segnala la lista formulata dal Unwto in occasione del *Sustainable tourism indicators and destination management Workshop*³⁰ del 2007, mentre, a livello europeo, si registrano due modelli principali: 1) il Sistema europeo di indicatori per il turismo (ETIS)³¹ del 2013; 2) il *Tourism and Environment Reporting Mechanism* (Touerm), sviluppato dall'Agazia europea dell'ambiente³².

Dalla lettura dei documenti citati emerge chiaramente il carattere trasversale del principio dello sviluppo sostenibile, il quale assume una dimensione non soltanto ambientale ma anche economica, sociale e culturale. L'estensione dello sviluppo sostenibile a diversi settori del tessuto economico/sociale influenza, pertanto, anche le modalità di svolgimento delle funzioni amministrative dei singoli Ministeri, chiamati in virtù dell'attuale periodo storico ad una maggiore cooperazione. In quest'ottica, tanto le Linee programmatiche presentate dal Ministro Garavaglia presso le Commissioni riunite di Bilancio e Politiche UE del Senato, il 17 marzo 2021³³, quanto quelle del Mite³⁴, riflettono la presa di co-

²⁸ V. ONU, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, p. 9.

²⁹ Cfr. UNWTO (2016), *A Roadmap for Celebrating Together*, Madrid; UNWTO (2017), *Discussion Paper on the Occasion of the International Year of Sustainable Tourism for Development 2017*, Madrid.

³⁰ Cfr. gli allegati B e C del *Final Report* per un elenco esaustivo degli indicatori.

³¹ Cfr. Sna, Pagina monografica, giugno 2021, 4, cit. Il *toolkit* dell'Etis prevede un set di indicatori principali (43) focalizzati su aree cruciali per il management della sostenibilità (*destination management*; valore economico; impatto sociale e culturale; impatto ambientale) e un set di indicatori supplementari (turismo marittimo; accessibilità turistica; percorsi culturali transnazionali).

³² *Ibidem*. Il modello è in costante aggiornamento e ad oggi si basa su 19 indicatori divisi nelle seguenti 5 tipologie: 1) *Driver indicators*; 2) *Pressure indicators*; 3) *State indicators*; 4) *Impact indicators*; 5) *Response indicators*.

³³ Sulla collaborazione interministeriale risulta di particolare interesse il passaggio in cui il ministro Gravaglia fa riferimento agli incontri avuti con i ministri Speranza e Giovannini relativamente ai protocolli per la mobilità sicura.

³⁴ Il ministro Cingolani sottolinea come «sono già state avviate interazioni con il Ministero

scienza che per realizzare gli obiettivi prefissati occorra agire di concerto con gli altri Dicasteri³⁵ in conformità al principio di leale collaborazione.

5. I Regolamenti di organizzazione successivi al decreto-legge n. 22/2021

In attuazione all'art. 10 del d.l. n. 22/2021, sono stati recentemente approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (in deroga al procedimento ordinario a suo tempo stabilito dall'art. 17, co. 4-*bis*, della legge n. 400/1988 che prevedeva Regolamenti governativi di delegificazione) i Regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri dello Sviluppo economico³⁶, della Transizione ecologica³⁷, della Cultura³⁸, delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili³⁹, e del Turismo⁴⁰.

delle infrastrutture e della mobilità sostenibile per ricercare insieme proposte e interventi normativi, da sottoporre al vaglio parlamentare, atti a rendere le procedure più spedite, e con il Ministero della cultura per realizzare un sistema di *permitting* che offra procedure, tempi e soluzioni certe sull'intero territorio nazionale e che si attenga a parametri oggettivi nella valutazione dell'impatto degli impianti di energie rinnovabili, anche, per esempio, nelle aree a vocazione agricola non sottoposte a vincolo».

³⁵ Tra le iniziative più recenti si segnala il d.m. 12 maggio 2021 rubricato "*Modalità attuative delle disposizioni relative alla figura del mobility manager*". Il provvedimento è stato adottato dal Mite di concerto col Mims ed è finalizzato a consentire la riduzione strutturale e permanente dell'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare privato nelle aree urbane e metropolitane, promuovendo la realizzazione di interventi di organizzazione e gestione della domanda di mobilità delle persone che consentano la riduzione dell'uso del veicolo privato individuale a motore negli spostamenti sistematici casa-lavoro e favoriscano il decongestionamento del traffico veicolare. Esso prevede l'istituzione obbligatoria del *mobility manager* per le aziende sopra i 100 dipendenti e per i Comuni con oltre 50.000 abitanti.

³⁶ D.p.c.m. approvato il 29 luglio 2021. Così il testo di una nota informativa pubblicata dal Mise sulle principali modifiche: «Una delle principali novità contenute nel regolamento è la costituzione di una nuova Direzione generale ... dedicata alla riconversione industriale e alle grandi filiere produttive, che si occuperà tra l'altro di aerospazio, difesa, crisi d'impresa e amministrazioni straordinarie. L'obiettivo prioritario sarà quello di definire e attuare politiche e programmi finalizzati a processi di reindustrializzazione di aree e settori strategici che rappresentano il cuore pulsante dell'economia del Paese come l'*automotive*, la siderurgia e il tessile». «La seconda novità si riferisce invece all'istituzione di una Direzione generale dedicata all'innovazione e alle piccole e medie imprese, che rappresentano la spina dorsale del sistema produttivo nazionale. In questo ambito rivestiranno particolare importanza, l'elaborazione e attuazione di politiche per lo sviluppo e la competitività, la ricerca, il trasferimento tecnologico, tecnologie digitali, promozione delle catene del valore strategiche, startup, industria alimentare e made in Italy, la sostenibilità ambientale».

³⁷ D.p.c.m. approvato il 29 luglio 2021.

³⁸ D.p.c.m. approvato il 24 giugno 2021. Innanzitutto, sono state espunte dal regolamento precedente (d.p.c.m. n. 169/2019) tutte le disposizioni riferite alle competenze in materia di turismo,

Per il procedimento di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 10 prevede la proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché la delibera da parte del Consiglio dei ministri. La disposizione stabilisce altresì che il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere sui decreti di riorganizzazione il parere del Consiglio di Stato, che pertanto non risulta obbligatorio come nel caso dei Regolamenti adottati con d.P.R., e non è neanche previsto il preventivo parere delle Commissioni parlamentari. Ancorché non specificato, deve intendersi necessario il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in virtù della norma generale (v. art. 3, co. 1, legge n. 20/1994) che lo prevede relativamente a tutti i provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri.

Dalla lettura dei regolamenti entrati in vigore e dalle ricerche compiute ad oggi sui siti ministeriali, è già possibile individuare il comune denominatore delle modifiche organizzative nella volontà dei Ministeri di assicurare, in chiave "sostenibile" secondo i dettami dell'Agenda 2030 e in collaborazione con le altre amministrazioni competenti, il coordinamento e l'attuazione degli interventi e dei progetti del Pnrr, anche in recepimento alle disposizioni del d.l. n. 77/2021.

Proprio in quest'ottica vanno inquadrati i cambi di denominazioni dei Dipartimenti e delle Direzioni generali del Mims e del Mite i quali, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero accompagnarsi a modifiche delle funzioni da svolgere.

Così, il "Dipartimento per la programmazione, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi" del Mims diventa il "Dipartimento per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici" per sottolineare l'importanza di una programmazione che guardi al medio e al lungo periodo, realizzata con un approccio integrato e definito

così come sono stati soppressi l'articolo relativo alla Direzione generale Turismo e quello sul Comitato permanente di promozione del turismo in Italia. Quanto all'attuazione del Pnrr, è stato introdotto un nuovo capo dedicato alle strutture del MIC competenti in materia, inserendo nel regolamento di organizzazione anche quanto previsto direttamente dalla legge. È il caso della Soprintendenza speciale per l'attuazione del Pnrr, istituita dall'art. 29 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

³⁹ D.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 115.

⁴⁰ D.p.c.m. 20 maggio 2021, n. 102. Il Ministero, per l'espletamento dei compiti ad esso demandati, è articolato in tre direzioni generali (Affari generali e risorse umane, Programmazione e politiche per il turismo, Valorizzazione e promozione turistica), coordinate da un Segretario generale. In particolare, alla Direzione generale Programmazione e politiche per il turismo compete l'elaborazione del Piano strategico di sviluppo per il turismo, che nell'ultima versione predisposta dal Mibact (Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022) ha qualificato la sostenibilità come principio trasversale: «strategie, interventi e azioni del PST devono contribuire a rafforzare sistematicamente la sostenibilità del turismo nelle sue diverse accezioni relative ad ambiente, territorio, salvaguardia del patrimonio, sistema socioeconomico, cultura e cittadinanza».

sulla base di dati e indicatori che considerino anche l'impatto dei progetti dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Inoltre, per dare nuova linfa alle politiche abitative, promuovendo la qualità della vita delle persone, l'inclusività e la valorizzazione degli spazi urbani, il "Dipartimento per opere pubbliche, le risorse umane e strumentali" viene rinominato "Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali" e viene istituita al suo interno la "Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali". Infine, in prospettiva di una strategia integrata per la mobilità sostenibile, che contempli le diverse modalità di spostamento, la necessità di garantire l'intermodalità insieme a una logistica moderna e sempre più efficiente, il "Dipartimento per i trasporti e la navigazione" diventa il "Dipartimento per la mobilità sostenibile" e, al suo interno, nasce la "Direzione generale per le politiche integrate di mobilità sostenibile, la logistica e l'intermodalità", mentre alla Direzione sugli aeroporti e il traffico aereo viene assegnata anche la responsabilità per i servizi satellitari, indispensabili per una gestione digitale di tutte le forme di mobilità e dei servizi connessi.

Per quanto riguarda invece il Mite, vengono istituiti tre Dipartimenti e dieci Direzioni generali: il Dipartimento amministrazione generale, pianificazione e patrimonio naturale (Diag), articolato in quattro uffici di livello dirigenziale generale, il Dipartimento sviluppo sostenibile (Diss), formato invece da tre uffici, e il Dipartimento energia (Die), anch'esso con tre uffici. Sebbene la struttura organizzativa del regolamento sembri *ictu oculi* discostarsi da quella delineata dalle linee programmatiche presentate lo scorso marzo, rimane invero immutata la visione del Dicastero e l'articolazione in tre Dipartimenti, pur risultando aumentato il numero di Direzioni generali da otto a dieci.

Come dichiarato in una nota informativa pubblicata sul sito online del Mite «[L]a nuova articolazione permetterà di incrementare la dotazione di personale e avviare una digitalizzazione dei processi, rispondendo alle nuove esigenze legate alla realizzazione delle iniziative e dei progetti collegati al Pnrr. Anche la nuova vocazione sul piano delle relazioni internazionali ne risulta rafforzata nei confronti dell'Unione europea e degli organismi internazionali». Tale vocazione europea si evince anche nel cambio di denominazione del "Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo" in "Dipartimento amministrazione generale, pianificazione e patrimonio naturale", al cui interno è istituita la "Direzione generale attività europea ed internazionale" al fine di accentrare la cura delle relazioni con le Istituzioni internazionali ed europee. Tra i compiti della Direzione, vi è in particolare la verifica dell'attuazione della strategia di sviluppo sostenibile in coerenza con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, ivi compresi gli aspetti di educazione ambientale, e degli altri strumenti internazionali.

Per quanto invece riguarda la trasformazione del “Dipartimento per la transizione ecologica e gli acquisti verdi” nel “Dipartimento sviluppo sostenibile”⁴¹, si rileva in particolare l’attribuzione del coordinamento delle Autorità di bacino che nel precedente regolamento risultava di competenza del Dipent. Emerge, inoltre, rispetto alla precedente disciplina, la mancanza di riferimenti testuali alle “politiche per la transizione ecologica” che sembrerebbe non risolversi in una lacuna normativa, dovendo essere letta in conformità al cambio di denominazione del Dicastero, nell’ottica di una immanenza concettuale della “transizione ecologica” in tutti i procedimenti amministrativi di competenza ministeriale. Ne esce, in definitiva, rafforzato il corollario secondo cui la transizione ecologica sta alla discrezionalità amministrativa come lo sviluppo sostenibile sta all’interesse pubblico da conseguire.

Infine, il “Dipartimento per l’energia e il clima” muta denominazione in “Dipartimento energia”, ereditandone le competenze in campo energetico ed includendo la nuova “Direzione generale infrastrutture e sicurezza”, deputata alla definizione e attuazione del Piano nazionale integrato energia e clima.

6. Le disposizioni del decreto-legge n. 22/2021 sui Comitati interministeriali in chiave di sviluppo sostenibile

L’art. 8, co. 1, del d.l. n. 22/2021 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale, nella misura in cui «promuove, indirizza, coordina l’azione del Governo nelle materie dell’innovazione tecnologica, dell’attuazione dell’agenda digitale italiana ed europea, della strategia italiana per la banda ultralarga, della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, nonché della trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato, dell’accesso ai servizi in rete, della connettività, delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e della strategia nazionale dei dati pubblici»⁴².

⁴¹ Il Dipartimento esercita, nelle materie di spettanza del Ministero, le competenze in materia di: politiche per lo sviluppo dell’economia circolare, inclusa la definizione e implementazione della relativa strategia nazionale; gestione dei procedimenti amministrativi relativi alla bonifica dei siti di interesse nazionale; finanziamento dell’attuazione degli interventi di bonifica dei siti orfani; risarcimento del danno ambientale; difesa del suolo e mitigazione del rischio idrogeologico; tutela quali-quantitativa delle risorse idriche e gestione dei distretti idrografici; esercizio e attuazione delle direttive nel settore di fornitura e distribuzione di acqua potabile; coordinamento delle autorità di bacino; valutazioni e autorizzazioni ambientali di competenza statale; politiche per lo sviluppo della bio-economia a supporto della strategia nazionale; sviluppo di strumenti di finanza sostenibile.

⁴² Per un quadro sulla competitività digitale in Italia rapportata agli altri Stati membri del-

Il citato decreto-legge con gli artt. 4 e 8, co. 2, ha inoltre istituito due Comitati interministeriali delineandone funzioni ed organizzazione: il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) ed il Comitato interministeriale per la transizione digitale (Citd).

Posto che, come specificato nell'Introduzione, il Cite sarà oggetto di autonomo contributo, in questo paragrafo ci si soffermerà sulle disposizioni relative al secondo Comitato.

Il Citd è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ed è composto dai Ministri per la pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze, della giustizia, dello sviluppo economico e della salute. Ad esso partecipano altresì gli altri Ministri, o loro delegati, aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno.

La funzione primaria del Citd consiste nel "coordinamento e nel monitoraggio dell'attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale delle pubbliche amministrazioni competenti in via ordinaria".

La disposizione fa però esplicito riferimento alle materie di cui al co. 1, senza specificare ulteriormente come l'attività di "coordinamento" si raccordi con il potere attribuito «in via esclusiva in materia di innovazione tecnologica e di transizione digitale»⁴³ al Presidente del Consiglio. Ciò premesso, un ruolo di raccordo tra i due poteri istituzionali potrebbe essere svolto dalla Segreteria tecnico-amministrativa del Citd istituita presso la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale⁴⁴.

In ogni caso sono espressamente ricomprese, in via prioritaria, nelle materie di competenza del Comitato, le attività di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione delle iniziative relative: *a)* alla strategia nazionale italiana per la banda ultralarga, alle reti di comunicazione elettronica satellitari, terrestri mobili e fisse; *b)* al fascicolo sanitario elettronico e alla piattaforma dati sanitari; *c)* allo sviluppo e alla diffusione delle tecnologie emergenti dell'intelligenza artificiale, dell'internet delle cose (Iot) e della *blockchain*.

l'UE, cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica, dossier n. 362/2, 9 aprile 2021, 65-67. Lo studio citato riporta inoltre una serie di normative nazionali emergenziali in favore della digitalizzazione, specificando inoltre come alcune competenze un tempo attribuite all'Agenzia per l'Italia digitale sono state man mano centralizzate presso la Presidenza del Consiglio (cfr. tra gli altri l'art. 8 del d.l. n. 135/2018).

⁴³ V. art. 8, co. 8, che recita: «Restano ferme le competenze e le funzioni attribuite dalla legge, in via esclusiva, al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione tecnologica e di transizione digitale».

⁴⁴ V. art. 8, co. 7. La Segreteria svolge «funzioni di supporto e collaborazione per la preparazione e lo svolgimento dei lavori e per il compimento delle attività di attuazione delle deliberazioni del Comitato».

Il co. 6, del medesimo art. 8, chiarisce le competenze di coordinamento e controllo dei singoli progetti demandati alle pubbliche amministrazioni, consistenti rispettivamente: *a)* nell'esame delle linee strategiche, delle attività e dei progetti di innovazione tecnologica e transizione digitale di ciascuna amministrazione, anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche; *b)* nell'esame delle modalità esecutive più idonee a realizzare i progetti da avviare o già avviati; *c)* nel monitoraggio delle azioni e dei progetti in corso volto a verificare lo stato dell'attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità e, infine, elaborare possibili soluzioni e iniziative.

Quest'ultima disposizione va interpretata in combinato disposto con il co. 11-*bis* che novella l'art. 76 (*"Gruppo di supporto digitale alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle misure di contrasto all'emergenza Covid-19"*) del d.l. n. 18/2020 (recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"*), rendendo strutturale⁴⁵ il Gruppo di supporto digitale al fine di garantire al Ministro per l'innovazione tecnologica le professionalità richieste per l'esercizio dei compiti attribuitigli dal d.l. n. 22/2021, nonché per il coordinamento e monitoraggio dell'attuazione dei progetti in materia di transizione digitale, da prevedersi in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

La Missione 1 *"Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"* del Pnrr si pone, infatti, l'obiettivo di incentivare il rilancio del Paese attraverso interventi di digitalizzazione ed innovazione, cercando di ridurre i divari strutturali di competitività e produttività con altri Paesi, intervenendo su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura (le quali rappresentano rispettivamente le tre Componenti della Missione).

La rilevanza della c.d. transizione digitale è inoltre evidente anche in considerazione della dotazione finanziaria di 40,32 miliardi di euro, pari al 21,05% delle risorse Pnrr, inferiore soltanto alla dotazione prevista per la Missione 2 *"Rivoluzione verde e transizione ecologica"* di 59,47 miliardi di euro, pari al 31,05% delle risorse Pnrr.

Con oltre il 50% delle risorse stanziato, la digitalizzazione e la transizione ecologica si candidano, pertanto, al ruolo di principale volano per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030⁴⁶, in cui il ruolo delle

⁴⁵ L'art. 76, d.l. n. 76/2020 prevedeva infatti che quella struttura di supporto digitale, costituita di un contingente di esperti qualificati per competenza in processi di trasformazione tecnologica, fosse temporanea. I suoi compiti erano intesi connessi all'attuazione delle misure di contrasto e contenimento del diffondersi del virus, e l'avvalimento di esperti era previsto valere fino al 31 dicembre 2021.

⁴⁶ Cfr. il *Policy Brief* della Fondazione Eni Enrico Mattei (Feem) del 3 luglio 2021, cit. Il

amministrazioni statali (sia esso di iniziativa che di mero coordinamento o monitoraggio degli investimenti previsti) sarà tanto più incisivo quanto più riusciranno a coniugare nell'esercizio delle loro funzioni la transizione digitale a quella ecologica⁴⁷.

In quest'ottica, per garantire l'esigenza di complementarità tra le due "transizioni", la c.d. Educazione per lo sviluppo sostenibile (Ees)⁴⁸, in qualità di "vettore" individuato dalla Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile (Snsv) per le politiche pubbliche, i piani e i progetti nazionali, rappresenta oggi più che mai un pilastro nella formazione dei dipendenti delle Amministrazioni centrali chiamate ad indicare i principi guida e le priorità tematiche globali da declinare nei contesti territoriali in cui si agisce.

7. Il riparto delle competenze tra le amministrazioni statali nell'attuazione del Pnrr

Premesso il quadro generale sopra delineato, deve sottolinearsi che il d.l. n. 77/2021 (convertito con legge 9 luglio 2021, n. 108) reca nella Parte iniziale

documento analizza l'impatto potenziale che gli investimenti del Pnrr hanno sull'Agenda 2030, associando ad ognuno dei sei "pilastri" del Pnrr i 17 obiettivi misurandone il grado di soddisfacimento.

Così, la Missione 1 sembra contribuire maggiormente al raggiungimento del Goal 9 "Industria, innovazione ed infrastrutture", risultato del tutto coerente con l'obiettivo che la Missione si pone. Di seguito troviamo il Goal 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica" grazie agli investimenti relativi alla Transizione 4.0 e alla competitività e internazionalizzazione delle filiere produttive e, il Goal 7 "Energia pulita e accessibile" e il Goal 13 "Agire per il clima" grazie agli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica di edifici pubblici (quali cinema, teatri e musei) e per quelli relativi ai crediti d'imposta per la sostenibilità ambientale.

La Missione 2, invece, sembra contribuire maggiormente ai Goal 7 "Energia pulita e accessibile", 13 "Agire per il clima" e 9 "Industria, innovazione ed infrastrutture".

⁴⁷ Sul punto cfr. in chiave critica il Rapporto ASviS citato: «[N]onostante i positivi sforzi per garantire la coerenza delle politiche, bisogna osservare in alcuni ambiti un approccio a silos, laddove non ci sono richiami tra gli stessi investimenti previsti dal PNRR (ad esempio edilizia scolastica inclusa sia nella Missione 2 che nella Missione 4) o la Transizione 4.0 che risulta esclusivamente destinata alla transizione digitale delle imprese, senza alcun riferimento alla transizione verde e alla necessaria integrazione con la stessa. Questo è un elemento migliorabile facilmente in fase esecutiva» (9).

⁴⁸ Cfr. Mite, Rapporto sui processi territoriali per lo sviluppo sostenibile, luglio 2021: L'Educazione per lo sviluppo sostenibile «[È] un concetto ampio che trae origine dall'educazione ambientale, ma che non si limita ad essa e, inglobandola, rafforza quell'approccio integrato che mette in relazione diverse tematiche da affrontare sia a livello locale che globale, come la cittadinanza globale, la pace, la democrazia, i diritti umani, lo sviluppo equo e solidale, la tutela della salute, quella delle pari opportunità e quella culturale, la protezione dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali».

(artt. 1-16) una serie di disposizioni funzionali alla *governance* del Pnrr⁴⁹ incentrata sulla istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Alle sedute della Cabina di regia, inoltre, partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 1 del suddetto decreto-legge, al co. 4, definisce la Cabina di regia come «l'organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR». Tra i suoi compiti, elencati nel co. 2 dell'art. 2, si sottolineano quello di elaborazione degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del Pnrr, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali, la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il Pnrr, di cui all'art. 6 del medesimo decreto-legge, nonché la trasmissione alle Camere, con cadenza semestrale, di una relazione sullo stato attuazione del Piano⁵⁰ e, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo – come specificato nel corso dell'esame in sede referente – alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai due Comitati interministeriali istituiti e disciplinati dal d.l. n. 22/2021, i quali svolgono, sull'attuazione degli interventi del Pnrr, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coor-

⁴⁹ Per un ulteriore approfondimento sulle singole disposizioni, cfr. Servizio Studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 394/3, vol. 1, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

⁵⁰ V. art. 2. Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato specificato che resta ferma la disciplina prevista in via generale dall'art. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 che disciplina le attribuzioni del Consiglio dei ministri ed individua le fattispecie che richiedono in via tassativa la deliberazione collegiale.

dinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato.

A supporto delle attività conferite dal Decreto Semplificazioni è istituita una Segreteria tecnica⁵¹, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del Pnrr entro il 31 dicembre 2026. Quest'ultima è altresì operativa rispetto ad un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali nonché di Roma capitale come specificato in sede referente e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del Pnrr e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Pnrr, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi⁵².

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Servizio centrale per il Pnrr, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano. Il Servizio centrale per il Pnrr è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr, le quali individuano (o costituiscono *ex novo*) una struttura di coordinamento che agisce come punto di contatto con il Servizio centrale per il Pnrr. Presso la Ragioneria dello Stato è altresì istituito un Ufficio dirigenziale di livello non generale con funzioni di *audit* del Pnrr e di monitoraggio anticorruzione. Inoltre, è previsto che la Corte dei conti riferisca al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr per quanto di competenza con riguardo al controllo sulla gestione di cui alla legge n. 20/1994.

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr provvedono i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel Pnrr⁵³.

Essi possono operare attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni (individuati nel Piano) o secondo le modalità previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente, anche avvalendosi – per garantire

⁵¹ V. art. 4.

⁵² V. art. 3.

⁵³ V. art. 9.

l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del Pnrr – di società a prevalente partecipazione pubblica (rispettivamente, statale, regionale e locale) e di enti vigilati⁵⁴. Le amministrazioni sono tenute ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano e debbono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati da rendere disponibili per le attività di controllo e di *audit*. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Piano sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili, previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato peraltro previsto che, nell'ambito di un Protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Pnrr prevede periodici Tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento.

Infine, sono previsti poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del Pnrr⁵⁵. Nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

Qualora l'inerzia perduri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari *ad acta*,

⁵⁴ Al fine di dare concreta attuazione al Piano, le amministrazioni centrali titolari di interventi Pnrr, in base alla natura del progetto e a quanto eventualmente specificato all'interno del Piano stesso, possono procedere all'attuazione dei progetti attraverso le seguenti modalità:

– “*A titolarità*” – ossia la modalità di attuazione diretta, in tal caso la stessa amministrazione centrale titolare di interventi Pnrr attraverso le proprie strutture amministrative preposte (Dipartimenti, Servizi, Uffici, etc.) opera direttamente in veste di Soggetto attuatore e quale titolare del progetto incluso all'interno dell'investimento o riforma di competenza, è quindi responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione compresi, ad esempio, l'espletamento della procedure di gara (bandi di gara), inclusi gli affidamenti diretti nei confronti di enti in house ed è responsabile delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione.

– “*A regia*” – in questo caso i progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle amministrazioni centrali titolari di interventi Pnrr secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei dall'amministrazione (es.: avvisi pubblici, manifestazioni di interesse, ecc.), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato all'interno del Pnrr.

⁵⁵ V. artt. 12 e 13.

ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel Pnrr, la Segreteria tecnica – se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni – propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Appare evidente che con le suddette disposizioni sono state previste norme stringenti finalizzate all'attuazione degli interventi del Pnrr nei ristretti tempi richiesti dall'UE e, comunque, dalla tuttora presente grave congiuntura economico-sociale provocata dalla pandemia da Covid-19. In quest'ottica, la realizzazione degli investimenti previsti nel Pnrr non potrà che mutuare la disciplina dettata dalle norme europee sui fondi SIE⁵⁶, con le amministrazioni centrali chiamate a svolgere il ruolo di autorità di gestione⁵⁷ in relazione ai progetti ad esse affidati⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. reg. (EU) 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. (CE) 1083/2006 del Consiglio.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 125 del reg. (EU) 1303/2013, l'autorità di gestione è responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. Essa, tra le altre funzioni, garantisce che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano conformi alle norme unionali e nazionali.

⁵⁸ In data 10 febbraio 2022 il Mef ha emanato la Circolare n. 9, chiamando ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Pnrr a provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al monitoraggio, rendicontazione e controllo degli investimenti e riforme di pertinenza. Esse dovranno dotarsi di un adeguato sistema di gestione e controllo, con l'inclusione di misure finalizzate alla prevenzione, l'individuazione e la rettifica

Anche in forza di questa equiparazione funzionale, le amministrazioni centrali dovranno ancor più operare in osservanza del principio dello sviluppo sostenibile, che costituisce ai sensi del reg. (EU) 1303/2013 uno dei «principi di sostegno dell'Unione per i fondi SIE» (v. art. 8), nonché un vincolo per le autorità di gestione chiamate ad assicurarne la piena integrazione in tutte le fasi di attuazione dei programmi operativi.

delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti. La circolare intende pertanto fornire informazioni ed elementi utili per una corretta impostazione dell'assetto organizzativo e procedurale; la seconda parte del documento contiene, in aggiunta, allegati tecnici e operativi utili per l'elaborazione del documento descrittivo del Sistema di Gestione e Controllo.

LE COMPETENZE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN MATERIA DI SVILUPPO SOSTENIBILE E NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

di Simone Castrovinci Zenna

Sommario: 1. L'Agenda 2030 e il Programma Nazionale di Riforma (Pnr). – 2. La Presidenza del Consiglio e il ruolo di *governance* nella strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. – 3. Le iniziative di informazione. – 4. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Pnrr: l'istituzione della Cabina di regia e i compiti di indirizzo e monitoraggio. – 5. La segreteria tecnica. – 6. I poteri sostitutivi e il superamento del dissenso. – 7. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

1. L'Agenda 2030 e il Programma Nazionale di Riforma (Pnr)

All'interno della nozione di sviluppo sostenibile convivono e trovano composizione tre dimensioni fondamentali dello sviluppo di un sistema economico: ambientale, economica e sociale¹.

È quindi possibile riconoscere la sostenibilità di un determinato modello di crescita ove lo stesso risulti caratterizzato da un rapporto di interdipendenza tra la dimensione economica e la tutela delle risorse naturali e, conseguentemente, sociali.

Così, la sostenibilità ambientale si rivolge alla capacità di preservare nel tempo le funzioni dell'ambiente; quella economica guarda alla capacità di generare in modo duraturo reddito e lavoro per il sostentamento delle popo-

¹ È nota la definizione di sviluppo sostenibile elaborata dalla Commissione Indipendente sull'Ambiente e lo Sviluppo (*World Commission on Environment and Development-Wced*) e divulgata, verso la fine degli anni '80 del secolo scorso, dal Rapporto Brundtland (conosciuto anche come *Our Common Future*), in base alla quale «l'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro» (cfr. Wced, 1987, 8).

lazioni; quella sociale si sostanzia nella capacità di garantire condizioni di benessere umano equamente distribuite per classi e genere².

Proprio in virtù della necessaria compenetrazione tra i citati aspetti (economici, sociali e ambientali) sembra, allora, corretto affermare che già lo stesso concetto di sviluppo sostenibile possa essere correttamente individuato all'esito di un'operazione di sintesi tra profili che – concepiti nella loro assolutezza – possono risultare in contrasto.

La molteplicità dei profili rilevanti e il potenziale conflitto tra gli stessi richiedono, pertanto, lo svolgimento di un'attività di coordinamento, nonché di definizione dei contrasti che possono emergere in fase di attuazione dei programmi di sviluppo improntati ad una logica di sostenibilità.

Proprio per tali ragioni assume rilievo centrale la corretta programmazione degli obiettivi da raggiungere la quale, a livello nazionale, si realizza in primo luogo nel contesto del Documento di Economia e Finanza (Def), documento di carattere economico che, come noto, indica la strategia di finanza pubblica del Governo nel medio termine.

Più in particolare, una delle sezioni del Def è costituita dal Programma nazionale di riforma (Pnr), che ha lo scopo di individuare, tra l'altro, lo stato di avanzamento delle riforme avviate nonché le priorità e le principali riforme da attuare, nonché i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità (ovvero nella prima sezione del Def).

Nel medio periodo, dunque, gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati nell'Agenda 2030 (oggetto di trattazione nei precedenti contributi) vengono assunte tra le priorità individuate dal Governo nel Pnr³, il quale a sua volta viene coordinato con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)⁴.

2. La Presidenza del Consiglio e il ruolo di *governance* nella strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile

Come anticipato, il principale strumento di coordinamento dell'attuazione

² Per tali definizioni si rinvia a G. PALMIERO, A. FRAU, *Principi di Finanza Pubblica*, Cacucci, Bari, 2017.

³ Proprio per tali ragioni il riferimento al coordinamento con gli obiettivi dell'Agenda 2030 è contenuto, da ultimo, sia nel Def 2020 che nel Def 2021.

⁴ Il coordinamento è previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018, contenente gli «Indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile», ove si specifica (punto 2) che «l'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile è operata in maniera sinergica con il Programma nazionale di riforma».

dell'Agenda 2030 a livello nazionale è costituito dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, approvata dal Cipe con delibera n. 108/2017⁵.

L'ampiezza delle misure che costituiscono l'attuazione della Strategia impone un coordinamento delle stesse con l'insieme degli strumenti programmatici, nonché una collaborazione tra i vari attori istituzionali coinvolti. Pertanto, la SNSvS prevede, da un lato, che le misure individuate in fase di attuazione⁶ vengano realizzate nell'ambito «delle risorse disponibili agli scopi a legislazione vigente, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e in coerenza con i documenti programmatici del Governo e con gli altri documenti strategici e programmatici di settore» (art. 2.3 della delibera Cipe n. 108/2017), in tal modo stabilendo la necessità di raccordo con gli altri documenti di programma, nonché con le risorse disponibili. Dall'altro lato, la SNSvS stessa affida chiaramente alla Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito, per maggiore sinteticità, anche la "Pcm") un ruolo di «coordinamento e gestione della Strategia», da svolgersi «con la collaborazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, per quanto riguarda la dimensione domestica, e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per quanto riguarda la dimensione esterna»⁷.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018, contenente gli indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 della SNSvS, inoltre, ribadisce tale ruolo di coordinamento⁸, proprio in considerazione della

⁵ La SNSvS avrebbe dovuto formare oggetto di revisione e aggiornamento con cadenza triennale, tuttavia, come evidenziato nella Relazione sullo stato di attuazione 2020, il percorso di revisione – che avrebbe dovuto prendere le mosse dalla Seconda Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, inizialmente programmata a marzo 2020 – ha subito un rallentamento a causa dell'emergenza pandemica.

⁶ In particolare, in base all'art. 2.1 della Delibera Cipe n. 108/2017, «la quantificazione degli obiettivi numerici al 2030 e le ulteriori definizioni delle iniziative volte all'attuazione della Strategia, nonché l'individuazione di metodi condivisi per il loro monitoraggio e per la valutazione del contributo delle politiche attuali e future al loro raggiungimento sono individuate in un ulteriore documento oggetto di successiva proposta da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con gli altri Ministeri secondo le materie di competenza da sottoporre all'esame di questo Comitato (Ndr Cipes)».

⁷ In considerazione del ruolo assegnato alla Pcm, si segnala, in relazione alla materia dello sviluppo sostenibile, la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2021 che – dopo aver richiamato le iniziative sperimentali avviate dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica volte a definire metodologie e strumenti concernenti la valutazione di sostenibilità delle decisioni del Cipes – ha riconosciuto in capo al Dipartimento il compito di promuovere intese con le Amministrazioni componenti il Comitato, allo scopo, tra l'altro, di predisporre procedure di valutazione, sia *ex ante* che *ex post*, delle iniziative e degli interventi in materia di sviluppo sostenibile.

⁸ La Direttiva prevede che il coordinamento venga assicurato attraverso la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da

circostanza che le politiche necessarie a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono attribuite a numerosi ministeri.

In base a quanto previsto dalla Strategia, l'attività di coordinamento viene svolta per una specifica finalità, ovvero per consentire la definizione dettagliata della SNSvS e dei *target* quantitativi, nonché il monitoraggio della sua attuazione e lo sviluppo di modelli analitici per la misurazione dell'impatto delle politiche sugli obiettivi della strategia (cfr. *Premessa della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*)⁹.

Tramite la Strategia, dunque, la Presidenza del Consiglio dei ministri assume un ruolo centrale e preminente nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda 2030 e dell'implementazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁰.

Occorre allora soffermarsi sulle nozioni giuridiche di coordinamento e collaborazione che – unitamente alla, successiva, attività di valutazione – vanno a costituire i compiti centrali affidati alla Presidenza.

3. Le iniziative di informazione

Una peculiare funzione svolta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri è quella diretta a sensibilizzare la collettività alle tematiche di sviluppo sostenibile.

un suo delegato e composta da ciascun Ministro, dal Presidente della Conferenza delle regioni, dal Presidente dell'Unione delle province d'Italia e dal Presidente dell'Anci, o dai loro delegati. Tra i compiti della Commissione è prevista l'approvazione di una relazione annuale sull'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, la cui predisposizione è coordinata dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Pcm.

⁹ Al fine di consentire lo svolgimento dei compiti assegnati alla Pcm sono state costituite apposite strutture aventi compiti anche limitati a specifici ambiti di rilevanza per lo sviluppo sostenibile. Si pensi, ad esempio, alla Cabina di regia Benessere Italia, organo di supporto tecnico-scientifico al Presidente del Consiglio in relazione alla dimensione della sostenibilità sociale, ovvero nell'ambito delle politiche del benessere e della valutazione della qualità della vita dei cittadini. La Cabina di regia dovrà coordinarsi con la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile, proprio in considerazione dell'intersezione dei compiti e delle funzioni assegnati a tali strutture.

¹⁰ Nell'ambito di tale attività un ruolo centrale svolto dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, anche attraverso gli uffici preposti agli investimenti (siano essi infrastrutturali, funzionali alla coesione territoriale o per l'ambiente, le imprese e le aree urbane) e al loro monitoraggio. Sul punto si evidenzia, tra l'altro che il Dipartimento, quale struttura di supporto al Comitato interministeriale per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile, svolge ad esempio funzioni istruttorie, tecniche e organizzative anche in relazione al rafforzamento del coordinamento delle politiche pubbliche orientate allo sviluppo sostenibile, come derivanti dal d.l. n. 111/2019, convertito dalla legge n. 141/2019.

La citata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018 stabilisce, al punto 9, che sia la Pcm, anche in coordinamento con altre amministrazioni pubbliche, istituzioni universitarie, culturali, scientifiche, associazioni ed enti privati interessati, ad assumere iniziative di informazione e comunicazione pubblica sull'importanza dell'Agenda 2030 e degli obiettivi da perseguire nell'ambito della SNSvS.

La previsione di compiti di formazione attraverso specifiche iniziative non può stupire ove si tenga in debita considerazione la circostanza che le tematiche ambientali e sociali – che, come visto, costituiscono le componenti interne dello sviluppo sostenibile – possono essere adeguatamente affrontate soltanto attraverso appropriate condotte tenute dai cittadini.

Tanto, in considerazione dei beni giuridici oggetto di tutela che, è noto, presentano un carattere complesso e possono essere preservati (non già mediante i soli interventi conformativi pubblicistici, bensì) esclusivamente attraverso una pluralità di comportamenti virtuosi da parte dell'insieme dei soggetti pubblici e privati.

La formulazione della Direttiva suggerisce l'attribuzione di tale compito direttamente alla Presidenza, la quale potrà anche agire in coordinamento con altri soggetti pubblici e privati. Non sembra, dunque, trattarsi soltanto di un ruolo di indirizzo volto a garantire la collaborazione dei soggetti interessati al fine di realizzare gli obiettivi di informazione: la sensibilizzazione in merito alle tematiche dello sviluppo sostenibile viene invece assegnata alla Pcm, anche in coerenza con il preminente ruolo gestionale da questa assunto in tale ambito¹¹.

4. Il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Pnrr: l'istituzione della Cabina di regia e i compiti di indirizzo e monitoraggio

I compiti della Pcm hanno avuto un significativo incremento per effetto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (il Pnrr), da collocarsi nel contesto della pandemia di Covid-19 e funzionale alla realizzazione, anche in risposta alla crisi indotta dalla pandemia stessa, di una ripresa socio-economica fondata, tra l'altro, su canoni di sostenibilità.

¹¹ In attuazione di tali compiti sono, dunque, state poste in essere apposite campagne di sensibilizzazione, svolte ad esempio con associazioni attive nella sensibilizzazione delle tematiche dello sviluppo sostenibile. Si pensi alla Campagna di comunicazione «Festival dello Sviluppo Sostenibile» organizzata in collaborazione con l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

Nei paragrafi successivi si proverà, dunque, a dare sinteticamente atto delle principali innovazioni previste nel Pnrr e rilevanti ai fini della realizzazione di obiettivi di sviluppo sostenibile, concentrandosi sulle competenze assegnate alla Pcm, nonché sulle nuove strutture costituite *ad hoc* al suo interno.

In primo luogo, nel contesto del Pnrr, il d.l. n. 77/2021, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 108/2021, ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia per il Pnrr¹².

La Cabina esercita poteri di indirizzo¹³, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr, così assumendo, almeno teoricamente, un ruolo funzionale agli specifici obiettivi previsti nel Piano.

Senonché l'ampiezza degli interventi ivi contemplati e la presenza di altre strutture, precedentemente costituite e aventi competenze trasversali, pone il rischio di intersezioni e sovrapposizioni, anche all'interno delle strutture della Presidenza.

Così, ad esempio, l'art. 2 del citato d.l. n. 77/2021 affronta alcune esigenze di coordinamento, stabilendo che la Cabina di regia:

- possa avvalersi dell'Ufficio per il programma di governo per il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi;
- segnali alla neo-istituita Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (cui si farà cenno nel successivo § 7) l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
- venga informata delle attività svolte dal Comitato interministeriale per la transizione digitale e dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica, alla cui attività può altresì partecipare attraverso un delegato;
- prenda in considerazione la necessità di un coordinamento con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali (si pensi a quanto previsto dai co. 5 e 3 del citato art. 2);
- dialoghi con il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale – in caso di mancato rispetto dell'obbligo di destinazione di una quota minima di risorse alle regioni del Mezzogiorno – dovrà informare la Cabina di regia così da consentirle di adottare le occorrenti misure correttive e proporre eventuali misure compensative (art. 2, co. 6-*bis*).

¹² La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e ad essa partecipano i ministri e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta (art. 2 del citato d.l. n. 77/2021).

¹³ Per la definizione della nozione generale di indirizzo si rinvia a T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss. che, in apertura, pone in evidenza il tratto che caratterizza tale concetto, consistente nell'«orientare e dirigere, in modo armonico e coerente, la propria attività o l'attività di altri soggetti verso il conseguimento di un fine».

Con riguardo alle competenze assegnate alla Cabina di regia, le stesse si collocano a monte e a valle degli interventi del Pnrr.

Così, secondo quanto previsto dall'art. 2, co. 1, d.l. n. 77/2021, la Cabina di regia dovrà, prima, elaborare gli indirizzi e le linee guida per l'attuazione dei citati interventi [lett. a)] e, successivamente, effettuare una ricognizione periodica sullo stato di attuazione degli interventi (lett. b)].

La Cabina di regia, anche in virtù dell'assegnazione del compito di aggiornamento del Consiglio dei ministri [art. 2, co. 1, lett. f)] e del Parlamento [art. 2, co. 1, lett. e)] alla stessa affidato, svolge poi una funzione di trasmissione, a livello istituzionale, delle informazioni legate all'attuazione del Pnrr.

In questo modo, i compiti di indirizzo dalla stessa individuati potranno, in caso di mancata tempestiva attuazione, essere gestiti sia a livello amministrativo che attraverso adeguati interventi normativi.

5. La segreteria tecnica

Nel contesto della definizione della *governance* del Pnrr, un importante ruolo di supporto è svolto dalla Segreteria tecnica, di cui all'art. 4 del d.l. n. 77/2021.

La Segreteria – che deve essere costituita per una durata superiore a quella del Governo che la istituisce e protrae la propria attività fino al completamento del Pnrr¹⁴ – supporta, tra l'altro, la Cabina di regia nello svolgimento delle proprie attività. Inoltre, in considerazione della più volte accennata trasversalità delle attività rientranti nel Pnrr, la Segreteria deve operare in raccordo con altre articolazioni della Presidenza, quali il Dipartimento per il coordinamento amministrativo e quello per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

Tra i compiti di particolare rilevanza assegnati alla Segreteria è necessario evidenziarne quantomeno due.

Si tratta, in primo luogo, dell'individuazione e della trasmissione al Presidente del Consiglio dei ministri delle misure utili a superare eventuali criticità segnalate dai ministri competenti per materia. Tale funzione ha un evidente rilevanza ai fini della tempestiva azione governativa e consente l'attività di coordinamento e intervento propria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In secondo luogo, ma in connessione con quanto precede, la Segreteria dovrà segnalare al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi definiti nel d.l. n. 77/2021 e istruirà i pro-

¹⁴L'art. 4 del d.l. n. 77/2021 prevede in ogni caso come termine finale di durata il 31 dicembre 2026.

cedimenti per l'adozione delle decisioni finalizzate al superamento del dissenso, anch'esse contemplate nel Decreto da ultimo citato.

6. I poteri sostitutivi e il superamento del dissenso

A completamento del ruolo di coordinamento e indirizzo affidato alla Pcm, il citato d.l. n. 77/2021, all'art. 12, attribuisce a quest'ultima specifici poteri sostitutivi, funzionali alla migliore realizzazione degli interventi previsti nel Pnrr.

Si tratta, dunque, di una disciplina *ad hoc*, specifica rispetto a quanto previsto in generale dall'art. 120 Cost. e dalla legge n. 241/1990¹⁵, che consente l'attivazione di poteri eccezionali nel caso in cui venga messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr.

In tali casi, in linea con il carattere di *extrema ratio* propria dell'intervento in via sostitutiva, è prevista la preventiva assegnazione al soggetto attuatore interessato di un termine per provvedere e, in caso di perdurante inerzia, l'individuazione del soggetto cui viene affidato il compito e il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti (art. 12 del d.l. n. 77/2021).

L'attribuzione alla Pcm di poteri sostitutivi mette bene in luce il ruolo ricoperto da quest'ultima nella *governance* del Pnrr e nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in esso previsti.

L'assegnazione di una funzione di coordinamento, in uno con il ruolo istituzionale ricoperto dalla Pcm nel nostro ordinamento, giustifica, dunque, la possibilità di individuare i soggetti competenti in via sostitutiva, anche in considerazione dei compiti di indirizzo e definizione delle strategie di sviluppo sostenibile di cui la Presidenza, come visto, era già titolare.

Oltre ai peculiari poteri sostitutivi cui si è fatto cenno, il d.l. n. 77/2021 attribuisce alla Pcm poteri volti a consentire il superamento delle situazioni di "stallo" idonee a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di interventi rientranti nel Pnrr.

Così, l'art. 13 del decreto citato stabilisce che nel caso in cui un organo statale¹⁶ abbia emanato un atto di dissenso, opposizione, diniego, ovvero altri atti

¹⁵ In particolare, la legge n. 241/1990 prevede poteri sostitutivi in caso di inerzia nella conclusione del procedimento (art. 2) e attribuisce al Consiglio dei ministri un ruolo specifico in sede di conferenza di servizi, nel caso di opposizioni e conflitti tra amministrazioni (art. 14-*quinquies*).

¹⁶ Nel caso in cui gli atti di dissenso provengano da organi regionali, delle province autonome di Trento o Bolzano, o di enti locali, il co. 2 del citato art. 13 prevede che – qualora un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle disposizioni vigenti – la

equivalenti che possano pregiudicare la realizzazione degli interventi del Piano, il Presidente del Consiglio dei ministri – su proposta della Segreteria tecnica – potrà sottoporre la questione all’esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Tale intervento a livello centrale presenta una peculiare latitudine applicativa, risultando applicabile nei casi in cui un meccanismo di superamento del dissenso non risulti già previsto dalle disposizioni vigenti (si pensi a quanto previsto dall’art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990).

7. L’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione

Sempre in relazione alle strutture introdotte per la *governance* del Pnrr, deve infine accennarsi all’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituita quale struttura di missione presso la Pcm dall’art. 5 del d.l. n. 77/2021.

Anche tale Unità svolge compiti trasversali che si intersecano, tra l’altro, con quelli volti allo svolgimento dell’analisi d’impatto della regolamentazione (Air), condotta all’interno del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici¹⁷.

I compiti in esame, pur non attenendo strettamente ed esclusivamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile, non possono che risultare ad essi collegati, sostanziandosi, ad esempio, nell’individuazione degli ostacoli alla corretta e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Pnrr derivanti dalle disposizioni normative nonché dalle misure attuative di queste ultime¹⁸.

A ciò si aggiunga che il *focus* dell’Unità consiste nell’analisi – e, se del caso, nella promozione – delle iniziative di razionalizzazione e sperimentazione

questione sia rimessa dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso tale termine, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la sollecita realizzazione dell’intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei pertinenti casi, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell’esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost., ai sensi delle disposizioni vigenti in materia.

¹⁷ Per tali ragioni è ad esempio espressamente prevista la necessità che l’Unità e il gruppo di lavoro del Nucleo operino in raccordo (art. 5, co. 2, d.l. n. 77/2021).

¹⁸ In merito a tale attività è dunque evidente la necessità di una stretta collaborazione con la Cabina di regia e, indirettamente, con la Segreteria tecnica.

normativa, nonché nel coordinamento delle proposte elaborate per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente.

Tali attività risentono in modo significativo degli obiettivi di sviluppo sostenibile, il cui raggiungimento richiede la modifica dei sistemi regolatori esistenti e la promozione della loro efficacia, così da consentire di preservare il patrimonio ambientale e sociale in un contesto favorevole alla ripresa e alla crescita economica.

IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE (CIPESS)

di Pietro Infante

Sommario: 1. L’istituzione del CipeSS. – 2. La trasformazione del Cipe in CipeSS. – 3. Ambito di intervento e nuove funzioni del CipeSS.

1. L’istituzione del CipeSS

L’istituzione del CipeSS – Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile ad opera dell’art. 1, co. 1-*bis* della legge 12 dicembre 2019, n. 141¹, di conversione del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, c.d. decreto clima, costituisce un tassello importante per il recepimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dettati dall’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, mediante la promozione della sostenibilità intesa nella duplice accezione di

¹ La legge 12 dicembre 2019, n. 141 (in *G.U.* 13 dicembre 2019, n. 292), di conversione del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, recante “*Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria e proroga del termine di cui all’articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (in *G.U.* 14 ottobre 2019, n. 241), ha disposto, con l’art. 1, co. 1, l’introduzione dell’art. 1-*bis*. Si riporta di seguito per comodità la lettera dell’articolo citato, rubricato “*Coordinamento delle politiche pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile*”. Il testo dell’articolo in menzione prevede che «1. Al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione A/70/L.I. adottata dall’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica assume la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CipeSS). A decorrere dalla medesima data, nella legge 27 febbraio 1967, n. 48, e in ogni altra disposizione vigente, qualunque richiamo al Comitato interministeriale per la programmazione economica deve intendersi riferito al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CipeSS)».

“sostenibilità ambientale” e “sostenibilità sociale”, misurabile in termini di benessere. Esso viene previsto, infatti, proprio «al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione A/70/L.I adottata dall’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015».

La programmazione economica del Cipess, sulla base della novella normativa, sarà pertanto orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità. Con l’ambizione che non debba trattarsi solo di un mero cambio nominalistico, bensì di un cambiamento sostanziale coincidente con una delle sfide principali del Paese, ossia il rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità, anche attraverso l’innovazione del sistema produttivo, in ossequio all’Agenda ONU 2030 e ai programmi dell’Unione Europea (UE)².

Al riguardo si ritiene opportuno citare alcuni dati sull’evoluzione del contesto economico, particolarmente significativi: la Commissione UE ha migliorato le stime di crescita per l’Italia: + 6,2% nel 2021, + 4,3% nel 2022³; inoltre, la Banca d’Italia ha previsto che intorno alla metà dell’anno 2022 potrebbero essere recuperati i livelli di Pil pre-pandemia⁴; infine, anche secondo le previsioni economiche dell’Istat è previsto un miglioramento dell’economia italiana, risultato nel terzo trimestre dell’anno 2021 diffuso tra i settori ma con un’intensità del valore aggiunto più marcata nei servizi (+ 3,4% la variazione congiunturale) rispetto all’industria in senso stretto e alle costruzioni (rispettivamente 0,8% e + 0,6%). Tra i servizi si segnala l’ampio miglioramento per il comparto del commercio, trasporto, alloggio e ristorazione (+ 8,6%) caratterizzato dal recupero delle attività dei servizi di alloggio e ristorazione (+ 71,2% la variazione congiunturale del fatturato rispetto al secondo trimestre)⁵.

L’istituzione del Cipess può rappresentare anche una preziosa occasione per riformare la pubblica amministrazione, migliorarne e velocizzarne i pro-

² Sul punto e in particolare sull’attività svolta dal Cipess nell’anno 2021, è possibile utilmente consultare la relazione sull’attività del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l’anno 2021, adottata ai sensi dell’art. 42 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Al riguardo si segnala che a partire dall’anno 2022 la citata relazione conterrà, oltre alle attività e deliberazioni del Comitato, anche le attività svolte in materia di sviluppo sostenibile.

³ Stime Commissione europea dell’11 novembre 2021.

⁴ Banca d’Italia, *Bollettino Economico*, n. 1, 22 gennaio 2022.

⁵ Istat, *Le prospettive per l’economia italiana nel 2021-2022*, pubblicato il 3 dicembre 2021. In precedenza l’Istat, nel Rapporto del 9 luglio 2021, aveva anche stimato che turismo, costruzioni e manifattura avrebbero guidato la crescita nel 2021, sottolineando la brillante performance di mobili (+ 29,6%), metallurgia (+ 29,1%), apparecchiature elettriche (+ 27,6%), mezzi di trasporto (+ 25,4% per gli autoveicoli; + 25,6% per gli altri mezzi di trasporto).

cessi, garantire investimenti pubblici sostenibili e una gestione green e sostenibile delle stesse pubbliche amministrazioni.

Ciò richiede interventi per adeguare la pubblica amministrazione ai continui mutamenti delle tecnologie e del contesto, oltre che alle esigenze dei cittadini e per garantire da un lato rapidità e coerenza dell'azione amministrativa, dall'altro limitazione degli oneri amministrativi, delle spese e l'efficienza complessiva del sistema. La pubblica amministrazione ha una funzione fondamentale di adattamento all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ma anche potenzialmente di guida, essendo al centro di questo processo perché definisce non solo le politiche, ma anche il quadro regolatorio.

2. La trasformazione del Cipe in Cipess

La trasformazione in oggetto, portata avanti da alcuni anni, si inserisce in un percorso volto a dare unitarietà, coordinamento e coerenza alla programmazione di politiche di investimento orientate alla sostenibilità nelle diverse dimensioni ambientale, sociale ed economica. La sostenibilità deve, dunque, essere in grado di coniugare crescita economica, rispetto dell'ambiente e inclusione sociale.

Tale processo ha subito una forte accelerazione dovuta ad una serie di fattori, quali l'adozione del *Green New Deal* Europeo, l'irrompere della pandemia da Covid-19 e l'adozione del Piano *Next Generation EU*.

Il c.d. *Green New Deal* europeo⁶ è la nuova strategia per la crescita volta a ridurre le emissioni e di creare posti di lavoro, lanciata nel dicembre 2019 da Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea. Il *Green Deal* europeo mira, infatti, proprio a migliorare il benessere delle persone, rendendo l'Europa climaticamente neutra e proteggendo il nostro habitat, nella convinzione che ciò farà bene alle persone, al pianeta e all'economia.

L'UE intende, in particolare:

- diventare climaticamente neutra entro il 2050;
- proteggere vite umane, animali e piante riducendo l'inquinamento;
- aiutare le imprese a diventare leader mondiali nel campo delle tecnologie e dei prodotti puliti;
- contribuire a una transizione giusta e inclusiva.

Ciò anche in coerenza con i 5 nuovi obiettivi della programmazione euro-

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il *Green Deal* europeo", dell'11 dicembre 2019.

pea 2021-2027, di cui uno è espressamente dedicato al tema “un’Europa più verde”.

La pandemia da Covid-19 ha imposto agli Stati europei di elaborare risposte per far fronte a tale crisi sulla base del Piano *Next Generation EU* – meglio noto come *Recovery Fund* – che mobilita 750 miliardi per l’intero continente, proprio per attuare le politiche ritenute necessarie a contenere gli impatti economico-sociali della crisi sanitaria Covid-19. E per avviare la ripresa, la sostenibilità assume una dimensione centrale. Queste risorse dovranno essere investite in quelli che vengono definiti i sei “cluster” di intervento, definiti dal regolamento Rrf: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani.

Pertanto, a livello nazionale, il Pnrr è stato articolato in sedici componenti, raggruppate in sei missioni. Queste ultime sono articolate in linea con i sei pilastri menzionati dal regolamento Rrf:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione ricerca;
5. coesione e inclusione sociale;
6. salute.

Nella versione del Pnrr italiano trasmesso alla Commissione europea⁷, l’ammontare complessivo è di 222,1 miliardi: 191,5 miliardi di euro di risorse eu-

⁷ Si ritiene utile riportare di seguito le principali evoluzioni e gli stati di avanzamento del Pnrr, al momento in cui si scrive. Il Pnrr dell’Italia è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea e al Parlamento italiano il 30 aprile 2021. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano, accompagnata da una dettagliata analisi del Piano (documento di lavoro della Commissione). Il 13 luglio 2021 il Pnrr dell’Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea e contiene un allegato con cui sono stati 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. Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del Pnrr, ha erogato all’Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell’importo totale stanziato a favore del Paese. Da ultimo, nel mese di dicembre 2021 il Governo ha presentato al Parlamento la prima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr (23 dicembre) e il Commissario europeo per l’economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell’Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato i c.d. *Operational Arrangements* (Oa) relativi al Pnrr dell’Italia, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*Milestone* e

ropee e 30,6 miliardi aggiuntivi confluiti in un Fondo Complementare nazionale. Ci sono poi ulteriori 26 miliardi che arrivano dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per un totale di 248 miliardi.

In particolare, è previsto che il 37% delle risorse assegnate all'Italia debba finanziare investimenti *green*. Si tratta di interventi davvero di ampia portata che vanno dalle grandi opere di efficientamento energetico, per gli edifici pubblici e residenziali, agli incentivi fiscali, alla mobilità urbana e sostenibile, ma anche un maggior uso delle energie rinnovabili, ad esempio alla produzione *off shore* di energia o di piccole reti elettriche e alla tutela delle aree marine. Alla Missione 2 del Pnrr, dedicata alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, saranno destinati 59,46 miliardi di Euro, pari al 32% dell'importo totale del Pnrr.

Nel Piano, peraltro, la sostenibilità rappresenta non soltanto un *cluster*, ma anche un criterio trasversale di valutazione, attraverso cui è fondamentale valutare anche l'impatto degli altri progetti. Tutte le misure del Pnrr devono, infatti, soddisfare – non solo durante la fase di accesso ai finanziamenti ma anche lungo tutta la fase di attuazione degli stessi – il principio del “Do No Significant Harm” (Dnsh) ossia del “non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali”, con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'art. 17 del reg. (UE) 2020/852. A riguardo si segnala che è stata di recente adottata una Guida operativa⁸ per il rispetto di tale principio, destinata alle amministrazioni titolari delle misure del Pnrr e ai soggetti attuatori per la verifica, in fase di attuazione, del rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente. Tale guida ha, dunque, lo scopo di assistere le amministrazioni preposte alla gestione degli investimenti e delle riforme del Pnrr nel processo di indirizzo, raccolta di informazioni e verifica, fornendo un orientamento sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto dei citati requisiti Dnsh sui singoli settori di intervento del Piano.

3. Ambito di intervento e nuove funzioni del Cipess

Il Cipess in materia di sviluppo sostenibile dovrà agire come fattore di rinforzo delle politiche di investimento e dei loro esiti. Ciò svolgendo principal-

Target) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse Pnrr in favore dell'Italia (28 dicembre). A seguito di ciò, il 30 dicembre il Governo ha inviato alla Commissione Europea la richiesta relativa al pagamento della prima rata dei fondi del Pnrr (che si riferisce al secondo semestre 2021).

⁸ Cfr. Circolare n. 32 del 30 dicembre 2021 del Ragioniere Generale dello Stato.

mente due funzioni: la prima è quella di programmazione e finanziamento di investimenti (pubblici) orientati alla sostenibilità; la seconda concerne l'indirizzo delle attività economiche private e consiste nel definire le condizioni, le opportunità e i vincoli per le attività economiche private, stabilendo un quadro di regole e riferimenti di sostenibilità per gli investimenti privati che accedono a garanzie pubbliche.

Per tali ragioni il Cipess può rappresentare un organismo rilevante nell'attuazione degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale, con la sottoscrizione dell'Agenda Onu 2030, e in ambito UE, con l'adesione nel 2020 al *Green New Deal* europeo e al Programma *Next Generation EU*.

Al riguardo occorre, però, precisare che non tutta la programmazione economica nazionale passa per il Cipess, che tuttavia esamina e decide su una fetta significativa di investimenti pubblici, oltre ad esercitare in ruolo di indirizzo nei confronti delle attività private che accedono a finanziamenti o garanzie pubbliche.

In questa sede appare opportuno soffermarsi, anzitutto, sul contributo del Cipess alla realizzazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (Snsvs), documento strategico che mira ad esprimere una visione unitaria e sistemica delle politiche sulla sostenibilità.

La Strategia è adottata con cadenza almeno triennale con apposita delibera del Cipe e prevede un procedimento di adozione piuttosto articolato: su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome ed acquisito il parere delle associazioni ambientali. Inoltre, affida un ruolo di coordinamento e gestione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare nella definizione di dettaglio della Strategia medesima e dei target quantitativi, nonché nel monitoraggio della sua attuazione e nello sviluppo di modelli analitici per la misurazione dell'impatto delle politiche sugli obiettivi della Strategia. Tutto ciò fermo restando la collaborazione con gli altri Ministeri di settore e con la Conferenza unificata.

La prima Strategia, approvata con la delibera Cipe n. 108 del 2017, è stata oggetto di un primo aggiornamento nel febbraio 2020⁹ e sarà oggetto di una revisione triennale, richiesta dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221. Tale revisione avverrà in un momento particolarmente delicato per l'Italia, a cavallo tra l'avvio della fase post emergenziale e l'avvio del processo di ripartenza dell'economia ed avrà come priorità le transizioni gemelle "digitale" ed "ecologica", che assorbiranno la maggior parte delle risorse del *NGEU*. Precisamente:

⁹ Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2019.

- la Missione 1 “*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*” il 21,04% pari a 40,29 miliardi di euro;
- la Missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” il 32,05%, pari a 59,46 miliardi di euro.

In sintesi, la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile detta un quadro di riferimento *in primis* a livello programmatico e strategico, recependo obiettivi e istanze derivanti dagli impegni sottoscritti dall’Italia a livello europeo (basti pensare al *Green New Deal* e al *NGEU*); in secondo luogo a livello operativo, esprimendo concretamente azioni, risultati e misure, anche con l’ausilio di indicatori e indici.

Con riferimento alle nuove attività svolte dal Cipess, particolare attenzione rivestirà anche il tema del coordinamento sui temi della programmazione con il Comitato interministeriale per la transizione ecologica – Cite¹⁰, istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 4 del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, c.d. “decreto riordino ministeri”¹¹, che ha introdotto l’art. 57-*bis* al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia ambientale. Tale articolo, al co. 1, prevede infatti espressamente che il Cite ha «il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, ferme restando le competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile».

Inoltre il Cite – la cui riunione di insediamento si è svolta il 28 maggio 2021 – ai sensi del co. 3 del medesimo articolo, approva il Piano per la transizione ecologica, al fine di coordinare una serie di politiche tra cui figurano: riduzione delle emissioni di gas climalteranti; mobilità sostenibile; contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo; mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; risorse idriche e relative infrastrutture; qualità dell’aria; economia circolare; bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile. Il combinato disposto dell’art. 57-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 e del d.p.c.m. 19 luglio 2021 recante il regolamento interno del Cite¹², prevedono un ruolo importante per il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe): esso partecipa con un proprio rappresentante al Comitato tecnico di supporto del Cite (art. 3 reg. Cite) ed «assicura il supporto tecnico necessario allo svolgimento delle complessive attività del Comitato» seppur «nell’ambito delle

¹⁰ Sul Comitato interministeriale per la programmazione ecologica (Cite) si rimanda al contributo di E. LA PLACA, nel presente volume.

¹¹ D.l. 1 marzo 2021, n. 22, recante “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*” convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55.

¹² D.p.c.m. 19 luglio 2021 recante il regolamento interno del Cite.

risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente» (art. 4 reg. Cite).

Va, altresì, segnalato che anche il Cipess si è dotato anche di un proprio regolamento interno, adottato con delibera n. 79 del 15 dicembre 2020 e pubblicato in *G.U.* nel febbraio 2021¹³ che disciplina in particolare le sedute e gli atti del Comitato.

Il citato regolamento del Cipess, all'art. 2, rubricato “*Attività istruttoria per le deliberazioni del Comitato*”, prevede l'adozione di specifica delibera per individuare gli indicatori di sviluppo sostenibile utili, insieme ad altri elementi, per l'esame e la valutazione delle proposte da parte del Comitato, anche con riferimento agli obiettivi della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Accanto agli indicatori istituzionali già esistenti, ne potranno essere sviluppati anche ulteriori specifici, anche alla luce delle evoluzioni in sede europea nella definizione regolamentare e disciplinare dei vari aspetti in cui si estrinseca il grado di sostenibilità di investimenti e attività economiche.

Il Cipess dovrà tener conto, nell'esame delle proposte, anche dei contenuti del *Green New Deal* e delle altre indicazioni provenienti dalle istituzioni europee, oltre che degli impegni assunti in sede internazionale, tra cui quelli in materia di sostenibilità socio-economica dettate dall'Agenda ONU 2030 del 2015, delle conclusioni delle Conferenze sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite (Unccc), in particolare l'Accordo di Parigi del 2015 (Cop21) e l'Accordo di Glasgow del 2021 (Cop26).

In tale direzione è intervenuta recentemente la direttiva del Presidente del consiglio, Mario Draghi, in materia di investimenti pubblici sostenibili del 7 dicembre 2021¹⁴ proprio al fine di avviare un percorso istituzionale volto a definire criteri e metodologie, in base alle quali le amministrazioni componenti il Cipess sottoporranno a decisione proposte di investimento orientate al perseguimento dei target relativi agli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'obiettivo di tale direttiva è, in buona sostanza, un rafforzamento del meccanismo istituzionale/amministrativo disponibile per assicurare la coerenza delle politiche di investimento pubblico con gli obiettivi di sostenibilità derivanti dagli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea. Essa consente, altresì, di dare effettività al nuovo ruolo del Cipess garantendo, in definitiva, che le decisioni pubbliche di investimento deliberate dal Comitato contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciò anche tra-

¹³ Reg. interno del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) adottato con Delibera n. 79/2020, in *G.U.*, Serie gen., 17 febbraio 2021, n. 40.

¹⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2021 recante “*Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l'anno 2022*”.

mite la possibilità di promuovere intese con le amministrazioni componenti il Cipess al fine di: prevedere da un punto di vista procedurale, il ricorso a metodologie per definire la documentazione istruttoria e progettuale a corredo degli interventi da sottoporre all'approvazione del Cipess; predisporre una procedura di valutazione *ex ante* delle iniziative e degli interventi ed una procedura per la valutazione *ex post* dei risultati conseguiti con le iniziative e gli interventi autorizzati e finanziati, anche utilizzando strumenti di monitoraggio tecnico-finanziario. La delibera rimanda ad una successiva delibera (da adottare «entro l'anno 2022») la definizione di linee guida generali ed indicatori di sostenibilità sulla cui base dovranno essere valutate le istruttorie da sottoporre all'esame del Cipess.

Altro grande filone di attività sarà costituito dall'attuazione del Pnrr. Al di là delle competenze previste nel decreto sulla governance ci sarà un importante lavoro sull'attuazione e, soprattutto, sul monitoraggio. Occorre perciò soffermarsi non solo sui numeri, sui 235 miliardi, ma soprattutto su come verranno scritti i contratti, come verranno svolte le gare, ricordando che la Commissione europea pagherà a stato avanzamento lavori (Sal).

È sul supporto al sistema nazionale di monitoraggio degli investimenti pubblici e, nella fattispecie, sul censimento dei progetti di investimento pubblico (ivi compresi quelli correlati al Pnrr) che il Dipe potrebbe giocare un ruolo determinante, giovando anche della semplificazione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici e della riduzione degli oneri informativi, prevista dal decreto n. 76/2020 c.d. semplificazioni (art. 41, co. 1) convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, proprio per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche ed accelerare la realizzazione degli investimenti. Tale norma ha stabilito che gli atti amministrativi, anche di natura regolamentare, adottati dalle amministrazioni, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, sono nulli in assenza dei corrispondenti codici unici di progetto (Cup), che costituiscono, pertanto, un elemento essenziale dell'atto stesso.

Inoltre è stato introdotto un dispositivo per rendere obbligatoria l'informativa ai cittadini sullo stato di realizzazione delle stesse opere pubbliche (ed il tema dell'*accountability* ritengo sia centrale anche per il Pnrr). I soggetti titolari di progetti d'investimento, infatti, come ad esempio gli enti locali, dovranno dare notizia, con periodicità annuale e in un'apposita sezione dei propri siti web istituzionali, dell'elenco dei progetti indicandone il Cup, dell'importo totale del finanziamento, delle fonti finanziarie, della data di avvio del progetto e dello stato di attuazione finanziario e procedurale. Sono, infine, stati previsti anche obblighi informativi sullo stato di attuazione della programmazione che l'Autorità politica delegata agli investimenti pubblici, con il supporto del Dipe, è tenuta a presentare al Cipess entro il 30 giugno di ogni anno.

L'ISTITUZIONE DEL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

di Ennio La Placa

Sommario: 1. Le politiche nazionali di transizione ecologica e la necessità di un nuovo comitato interministeriale. – 2. Organizzazione e funzioni del Comitato interministeriale per la transizione ecologica. – 3. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica nel vigente quadro istituzionale. – 4. Il coordinamento delle politiche di transizione ecologica attraverso il Piano per la transizione ecologica. – 5. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica e la possibile attenuazione del conflitto tra interessi ambientali ed interessi produttivi.

1. Le politiche nazionali di transizione ecologica e la necessità di un nuovo comitato interministeriale

Il d.l. 1 marzo 2021, n. 22¹, ha operato un parziale riordino degli assetti organizzativi dell'amministrazione centrale attraverso, anzitutto, la scissione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ora suddiviso nel Ministero della cultura e nel Ministero del turismo².

Inoltre, per quello che in questa sede maggiormente interessa, il medesimo decreto-legge ha ridenominato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della transizione ecologica, al quale sono state peraltro attribuite le funzioni relative alle politiche energetiche già proprie del Ministero dello sviluppo economico.

Il decreto-legge ha poi istituito, al fine di assicurare «un più decisivo impulso e un più forte coordinamento fra le amministrazioni competenti»³, due

¹ Il d.l. 1 marzo 2021, n. 22, è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55.

² Per un commento sulla normativa in argomento si veda V. BONTEMPI, *Il riordino dell'amministrazione centrale ad opera del Governo Draghi (d.l. n. 22/2021)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 463 ss.

³ Si vedano testualmente le premesse al d.l. n. 22/2021.

nuovi comitati interministeriali: il Comitato interministeriale per la transizione digitale (Citd) e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite).

Quest'ultimo, oggetto d'esame nell'ambito del presente studio, è un organismo avente funzioni di coordinamento, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri⁴, con il compito di attuare le politiche nazionali di transizione ecologica operando al contempo la necessaria programmazione, ferme restando le ulteriori competenze attribuite al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile⁵. Peraltro, la corretta attuazione delle politiche ambientali costituisce elemento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi posti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (Pnrr).

Più in generale, le politiche per la transizione ecologica sono in questo momento sempre più al centro del dibattito nazionale e internazionale. Si tratta di realizzare il passaggio o la trasformazione da un sistema produttivo intensivo e non sostenibile, con riferimento all'uso delle risorse, a un sistema che si fonda sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica⁶. Si tratta, inoltre, di consentire un rilancio dell'economia e dei sistemi produttivi dei paesi, sviluppati e meno sviluppati, nel rispetto dei temi ambientali, ponendo un efficace freno alla crisi climatica in atto, che potrebbe determinare effetti dirompenti soprattutto sulle economie avanzate.

Negli ultimi anni sono stati adottati molti atti e programmi dalle istituzioni internazionali, europee e italiane per realizzare lo sviluppo sostenibile dei Paesi e promuovere, conseguentemente, la loro transizione ecologica. Si segnalano, al riguardo, l'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, siglata nel settembre 2015, il *Green Deal* europeo, piano di investimenti per un'Europa sostenibile, il Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (Pnrr), che darà attuazione al pro-

⁴ Come disposto dal regolamento interno del Cite, adottato con d.p.c.m. 19 luglio 2021, le riunioni del Comitato si svolgono, in via ordinaria, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero, in alternativa, con modalità telematica in videoconferenza; la Presidenza del Consiglio, attraverso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, assicura il supporto tecnico necessario allo svolgimento delle attività del Comitato.

⁵ Si osserva, in particolare, che a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. decreto clima), convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, il Cipe è stato ridenominato Cipess e quest'ultimo, a far data del 1° gennaio 2021, è chiamato altresì a svolgere il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione Onu del 25 settembre 2015. Da ultimo, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2021, sono state adottate le linee di indirizzo sull'azione del Cipess per l'anno 2022.

⁶ In tal senso A. MARINI, *Che cos'è la transizione ecologica e perché è fondamentale per il nostro futuro?*, in *www.economicircolare.com*, 17 aprile 2021.

gramma *Next Generation EU*, adottato per uscire dalla crisi e per realizzare un'Europa più moderna e sostenibile⁷.

Da ultimo, alla fine del 2021, si è tenuta a Glasgow l'importante conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Cop26)⁸, che ha assunto tra l'altro l'impegno a fornire sostegno ai paesi in via di sviluppo per contrastare i cambiamenti climatici, nonché quello di mantenere il riscaldamento globale non oltre 1,5 gradi, entro la seconda metà del secolo.

Lo sviluppo sostenibile ha certamente una connotazione più ampia dell'ambiente; contiene anche una dimensione economica e sociale; riguarda, più in generale, la diffusione del benessere e l'introduzione di una nuova forma di economia, capace di sostenere la vita sulla terra⁹.

La sostenibilità ambientale, ovvero la transizione ecologica, ha nel Pnrr una connotazione forte: nel Piano si parla infatti di una vera e propria rivoluzione verde.

La rivoluzione verde e la transizione ecologica sono indicati nella Missione 2 del Pnrr¹⁰, con l'allocatione del 40% di risorse, e comprendono: gli interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; i programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; gli investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile; le azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; le iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche¹¹.

Giova aggiungere che nel contesto sopra descritto la transizione ecologica tende a riallineare il sistema socio-economico alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute.

In Italia, la politica nazionale per la transizione ecologica, attraverso gli interventi in materia di ambiente, energia e tutela del territorio, dovrà fare transitare il Paese dall'attuale stato di parziale arretratezza ad un virtuoso utilizzo di energie rinnovabili. Tale politica dovrà peraltro comportare anche una ridu-

⁷ Sul punto E. SPADONI, *La transizione ecologica cambia il modo di produrre, consumare e muoversi*, in www.agi.it, 6 marzo 2021.

⁸ Cop26, svoltasi a Glasgow dal 31 ottobre al 13 novembre 2021, è la ventiseiesima riunione delle parti della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Unfccc).

⁹ In tema, G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020.

¹⁰ Per approfondimenti sul tema V. GIAMPIETRO, *Missione 2 Pnrr: uno sguardo d'insieme alla "rivoluzione verde" ed alla "transizione ecologica"*, in *Amb. e svil.*, 2021, 510 ss.

¹¹ Gli interventi sono stati così individuati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (Pnrr) trasmesso alla Commissione europea il 5 maggio 2021.

zione della dipendenza energetica dagli altri paesi esteri nonché una diminuzione degli squilibri sociali interni al Paese, che sono notevolmente aumentati a causa della pandemia da Covid-19¹².

In questo contesto, attraverso l'istituzione del Cite, si è verosimilmente preso atto dell'esigenza di semplificare la trama delle relazioni amministrative funzionali alla realizzazione delle politiche di transizione ecologica.

Da questo punto di vista si evidenzia che la stabile attribuzione della cura degli interessi ambientali ad un apposito soggetto, rappresentato finora dal Ministero dell'ambiente¹³, non solo non ha portato all'attribuzione di tutte le competenze in materia ambientale a tale organismo, restando numerose funzioni attribuite invece ad altri ministeri, ma non ha neppure eliminato la notevole complessità relazionale e le conseguenti frequenti conflittualità tra i diversi soggetti coinvolti¹⁴.

In definitiva, nell'esperienza di tale specifico settore di governo, è emersa una notevole difficoltà di armonizzazione e temperamento tra le diverse esigenze inevitabilmente connesse alla pluralità e complessità di interessi pubblici e privati coinvolti, con la presenza di evidenti limiti già rispetto al momento programmatico.

Si è pertanto assistito ad una perdurante separazione tra esigenze dell'ambiente ed esigenze dello sviluppo economico, con la conseguenza che le strutture amministrative deputate alla tutela dell'ambiente hanno frequentemente assunto funzioni essenzialmente oppostive rispetto ad esigenze ed interessi provenienti dai vari settori economici e produttivi¹⁵.

Da qui l'imprescindibile esigenza di favorire la realizzazione delle politiche nazionali di transizione ecologica attraverso un diverso modello organizzativo idoneo a recepirle.

¹² Cfr. A. MARINI, *Che cos'è la transizione ecologica*, cit.

¹³ Il Ministero dell'ambiente è stato istituito dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, con il compito di assicurare «la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dell'inquinamento». La denominazione del Ministero dell'ambiente è cambiata più volte nel corso degli anni: prima, con il d.lgs. n. 300/1999, il Ministero dell'ambiente è diventato Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e poi, con il d.l. n. 181/2006, quest'ultimo è stato ridenominato Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

¹⁴ In generale sul Ministero dell'ambiente F. SALVIA, *Il Ministero dell'Ambiente*, Carocci, Roma, 1989.

¹⁵ Si segnala da ultimo che, in materia di tutela ambientale, la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha apportato modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. inserendo tra i principi fondamentali «la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e prevedendo esplicitamente, con riguardo all'iniziativa economica privata, che la stessa non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

Non si tratta peraltro di un *unicum* proprio dell'ordinamento giuridico italiano essendo piuttosto un'esigenza emersa anche in altri Paesi europei.

Si pensi, ad esempio, all'esperienza francese con l'istituzione nel 2017 del Ministero della transizione ecologica che rappresenta un tentativo assai ambizioso di integrazione tra interessi ambientali ed interessi economici. Il Ministero francese ha però una struttura particolarmente complessa ed articolata e, pertanto, diversa da quella italiana; sono previsti, in particolare, tre ministri delegati (all'edilizia abitativa, ai trasporti e alla tutela della biodiversità) e numerosi enti pubblici e organismi consultivi di supporto¹⁶.

Si pensi, ancora, all'analogo Ministero della transizione ecologica, istituito in Spagna nel 2018, contraddistinto recentemente, nel 2020, anche dall'attribuzione delle competenze riferite alla c.d. sfida demografica, cioè alla riduzione del divario tra città e zone rurali.

Nel nostro ordinamento, come evidenziato anche in dottrina¹⁷, il diverso modello organizzativo appare in qualche modo più vicino al modello spagnolo, anche se esso presenta delle caratteristiche che lo distinguono nettamente dalle esperienze straniere sopra descritte.

Infatti, il modello organizzativo prescelto dall'Italia si connota, anzitutto, per l'attribuzione al nuovo Ministero della transizione ecologica non soltanto delle competenze in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, già spettanti al Ministero dell'ambiente, ma anche di una competenza generale in materia di sviluppo sostenibile, che comprende le politiche energetiche prima attribuite al Ministero dello sviluppo economico.

Lo strumento prescelto si completa poi proprio con l'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica, chiamato ad assicurare il coordinamento tra le varie politiche pubbliche, ognuna delle quali coinvolge o può coinvolgere diversi settori dell'amministrazione statale.

Se si considera, ad esempio, la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, non è difficile comprendere come al fine di ottenere la mitigazione, cioè l'abbattimento dei gas serra, si può intervenire con misure per la mobilità urbana, attraverso il risparmio di energia e la produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁸, con la conseguente necessità di coinvolgere nei processi decisionali anche soggetti diversi dal Ministero della transizione ecologica.

Analogamente il miglioramento della qualità dell'aria potrebbe dipendere dallo sviluppo di numerose e diverse politiche pubbliche, che determinano poi un mutamento dei comportamenti di ciascuno, quali il non utilizzo di prodotti

¹⁶ A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 439 ss.

¹⁷ Cfr. A. MOLITERNI, *op. ult. cit.*, 443.

¹⁸ ISPRA, *Quaderni Ambiente e Società*, 2019, 53.

inquinanti da parte di un'impresa, l'uso di auto ecologiche per gli spostamenti, il risparmio idrico e il risparmio energetico in casa, l'acquisto di alimenti a basso impatto ambientale, provenienti da filiere corte e/o biologiche.

2. Organizzazione e funzioni del Comitato interministeriale per la transizione ecologica

Il Comitato per la transizione ecologica è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto, oltre che dal Ministro della transizione ecologica (che può presiedere l'organo in sostituzione del Presidente del Consiglio)¹⁹, dai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole, alimentari e forestali (c.d. membri permanenti)²⁰.

Alle riunioni del Comitato possono partecipare anche altri Ministri, in relazione alle materie che vengono di volta in volta trattate (c.d. membri non permanenti)²¹.

Inoltre, l'intervento legislativo ha previsto l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato tecnico di supporto all'attività del Comitato, mediante la partecipazione di un rappresentante di ciascuno dei ministeri sopra indicati, ed avente la specifica funzione di provvedere ad istruire le varie questioni poste all'ordine del giorno²².

È prevista ancora, sempre con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro della transizione ecologica, l'adozione di un regolamento interno che disciplini il funzionamento del Comitato.

Il regolamento interno del Cite, da ultimo adottato in data 19 luglio 2021,

¹⁹ Il regolamento interno del Cite sopracitato, all'art. 2, ha previsto altresì che, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Ministro della transizione ecologica, le funzioni del presidente siano svolte dal Ministro presente più anziano per età. Inoltre, il d.p.c.m. 27 ottobre 2021 ha previsto la nomina del Ministro della transizione ecologica a segretario del Cite.

²⁰ L'art. 4, d.l. 1 marzo 2021, n. 22, ha novellato il testo unico in materia ambientale, di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, inserendo il nuovo art. 57-bis, recante l'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica.

²¹ Trattasi, quindi, di una formula aperta di composizione dell'organo, c.d. elastica, che consente, ove necessario, la partecipazione, in relazione alle materie trattate, di qualunque membro del Consiglio dei ministri.

²² L'art. 3 del regolamento interno del Cite ha previsto la possibilità che, su indicazione del Presidente, ovvero su richiesta di una delle amministrazioni partecipanti ai lavori del Comitato, alle riunioni preparatorie partecipino altresì, in relazione agli argomenti posti all'ordine del giorno, i rappresentanti dei Ministri che intervengono alla riunione del Comitato, nonché i rappresentanti delle ulteriori amministrazioni partecipanti ai lavori del Comitato medesimo.

con riguardo alla partecipazione dei membri c.d. non permanenti (gli altri Ministri competenti per materia), ha previsto la possibilità che gli stessi possano essere sostituiti, ove si trovino nell'impossibilità di partecipare alla singola riunione, da un Viceministro o da un Sottosegretario di Stato.

Il medesimo regolamento, nel disciplinare il funzionamento del Comitato, ha altresì previsto un ampliamento dei soggetti che, in relazione agli argomenti trattati, possono partecipare alle riunioni (ampliamento dei c.d. membri non permanenti).

In particolare, ove si trattino questioni di rispettiva competenza o di specifico interesse, il regolamento prevede la partecipazione dell'Autorità politica delegata per il Sud e la coesione territoriale e di quella delegata per gli Affari regionali²³, nonché del Presidente della Conferenza delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano, o di un Presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato, e del Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (AnCI) e del Presidente dell'Unione delle province italiane (UpI).

Alla luce di quanto sopra, si deve osservare che, mediante l'adozione di un d.p.c.m. che regola il funzionamento del Comitato interministeriale in questione, si è provveduto ad estendere la platea dei soggetti che per legge possono partecipare alle riunioni dell'organo, prevedendo al contempo idonei meccanismi di sostituzione.

Tale ampliamento, al di là dello strumento prescelto per la sua realizzazione, si rivela particolarmente utile, tenuto conto delle materie di cui il Comitato deve occuparsi, che coinvolgono necessariamente gli interessi, tra gli altri, delle comunità locali.

Il Cite è chiamato ad approvare il piano per la transizione ecologica (Pte) ed a coordinare le politiche concernenti la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, la mobilità sostenibile, il contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, le risorse idriche e le relative infrastrutture, la qualità dell'aria, l'economia circolare, la bioeconomia circolare e la fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile²⁴.

Trattasi, con evidenza, dell'attribuzione anzitutto di compiti di coordinamento in materie particolarmente estese, e quindi potenzialmente idonee a realizzare un'effettiva attuazione delle politiche nazionali di transizione ecologica.

Fondamentale diventa poi il momento della programmazione con una rimodulazione dell'assetto organizzativo finalizzata a realizzare una buona gestione

²³ Si noti la formula generale utilizzata nel regolamento di «Autorità politica delegata», che consente la partecipazione ai lavori del Comitato sia quando la delega sia stata attribuita ad un Ministro senza portafoglio sia quando la stessa sia stata affidata ad un Sottosegretario di Stato.

²⁴ Si veda l'art. 4, co. 3, d.l. n. 22/2021.

delle attività pubbliche e delle risorse, traducendo gli orientamenti della politica in strumenti idonei.

Infatti, in assenza di programmazione, o con una cattiva programmazione, anche un'ingente quantità di risorse pubbliche sarebbe verosimilmente del tutto inidonea alla realizzazione delle politiche perseguite, mentre una corretta attività programmatoria può risultare decisiva mediante la fissazione di obiettivi espliciti, chiari, effettivamente realizzabili e non contraddittori.

La funzione di programmazione, in questo come – in tempi recenti – in altri settori, è certamente rivitalizzata²⁵.

Alcuni studiosi hanno ben evidenziato come l'attività di programmazione sia comune a tutte le scienze umane in quanto essa consiste nel programmare ogni azione di durata rivolta al futuro²⁶. La programmazione però spesso si ferma nel campo pregiuridico e non va oltre, ma il legislatore può, come nel nostro caso, prevederla con norma, in ragione dell'interesse pubblico che intende realizzare²⁷.

3. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica nel vigente quadro istituzionale

Il comitato interministeriale non è una figura nuova nell'esperienza dell'organizzazione statale poiché l'istituto presenta molteplici applicazioni sviluppate nel nostro Paese anche in epoca precostituzionale²⁸, così come è avvenuto in alcuni ordinamenti stranieri, spesso rispondenti alle medesime esigenze funzionali ancorché, di volta in volta, diversamente realizzate riguardo alla struttura, alla competenza ed alla stessa istituzione con atto legislativo o semplice provvedimento amministrativo.

Il coordinamento che dovrà svolgere il Comitato interministeriale per la transizione ecologica è di tipo politico-amministrativo, considerati la composizione di natura politica dell'organo e le funzioni allo stesso assegnate. Non si tratta quindi di un coordinamento infraprocedimentale, preordinato all'ado-

²⁵ Sul tema G.M. ESPOSITO, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, il Mulino, Bologna, 2019; R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 2017.

²⁶ G.P. CIRILLO, *La rilevanza giuridica della programmazione*, in www.giustizia.amministrativa.it, luglio 2019.

²⁷ G.P. CIRILLO, *op. ult. cit.*

²⁸ Come ricorda D. CODUTI, voce *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012, i primi comitati interministeriali furono istituiti già durante il fascismo e nel secondo dopoguerra essi svolgevano prevalentemente funzioni di carattere tecnico nell'amministrazione pubblica dell'economia.

zione del provvedimento finale, ma di un coordinamento relativo al raccordo tra indirizzo politico e attività amministrativa.

Tra le esperienze più significative in Italia, attraverso le quali è stato realizzato un coordinamento politico-amministrativo, analogo a quello esercitato dal Cite, si ricorda l'attività del Cipe²⁹ con compiti di coordinamento ed indirizzo generale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo fissati dal governo ed il pieno utilizzo delle risorse a ciò destinate³⁰.

Come è noto, ormai da tempo, si assiste infatti in vari settori ad un accrescersi delle complessità e dell'ambito di intervento dei poteri pubblici, con il conseguente ampliamento delle reciproche interferenze tra settori diversi cui i comitati interministeriali hanno potuto porre rimedio in maniera stabile e non sporadica³¹.

Peraltro, secondo la Costituzione italiana e le sue norme attuative, al Consiglio dei ministri sono riservati gli atti che definiscono ed esprimono più direttamente l'indirizzo politico governativo, mentre al Presidente del Consiglio dei ministri compete lo svolgimento delle funzioni relative al mantenimento dell'unità di indirizzo e alla presidenza dell'organo collegiale, fra cui le funzioni di carattere preparatorio e attuativo dell'attività del Consiglio dei ministri³².

Ai Ministri, invece, andrebbero riconosciute sia funzioni politico-costituzionali, con riguardo alla partecipazione all'elaborazione dell'indirizzo politico governativo, sia funzioni amministrative, di alta amministrazione o di indirizzo politico-amministrativo, connesse alla direzione politica dell'attività amministrativa³³.

²⁹ Ridenominato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess). Si veda *supra*, nota 5.

³⁰ In argomento si veda, tra gli altri, G. MOBILIO, *Cipe e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 21 ss.

³¹ Si ricordano, tra gli altri, nell'esperienza italiana il Comitato interministeriale per la ricostruzione, il Comitato interministeriale dei prezzi, il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, il Comitato dei ministri per le aree depresse del centro sud e il Comitato permanente per le partecipazioni statali. Più in generale, per un approfondimento sul ruolo e sulle competenze dei comitati interministeriali, si vedano, in particolare, V. BACHELET, voce *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 763 ss.; A. MATTIONI, voce *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1998, 1 ss.; F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, "Studi e ricerche di scienze sociali", Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 163 ss.

³² G. MOBILIO, *I comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Oss. fonti*, 2017, 5.

³³ G. MOBILIO, *op. loc. ult. cit.*

Si osserva, invece, che la Costituzione italiana non fa alcun riferimento ai comitati interministeriali o comitati di ministri. La Sezione I del Titolo III, Parte II, della Costituzione è dedicata al Consiglio dei ministri e l'art. 92, co. 1, Cost. afferma che il «Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri». Tale articolo si riferisce ai c.d. organi necessari di cui si compone il Governo³⁴.

Il silenzio della Costituzione sui comitati interministeriali ha suggerito una interpretazione in dottrina, che appare condivisibile, secondo cui la Costituzione «non li ammette, né li vieta»³⁵ e, pertanto, i medesimi comitati, e tra questi certamente anche il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, sono da considerare organi non necessari del Governo, che possono essere istituiti senza che siano individuati limiti alla fonte che li istituisce³⁶.

In attuazione della riserva di legge prevista all'art. 95, ult. co., Cost., la legge n. 400/1988 ha successivamente riconosciuto formalmente quegli organi non necessari del Governo, quali i comitati interministeriali, che si sono sviluppati nella prassi e che sono stati poi istituiti per legge³⁷.

Numerose e diverse teorie hanno esaminato, in diversi momenti storici e spesso con riferimento a singoli comitati, il ruolo dei comitati interministeriali con specifico riguardo alla funzione di indirizzo politico³⁸.

I comitati interministeriali, pertanto, partecipano in modo differente alla funzione di indirizzo politico, svolgendo quelle «funzioni che il Consiglio dei ministri o i singoli ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare solo con grande difficoltà»³⁹.

Parte della dottrina sostiene che i comitati in questione avrebbero il compito di determinare l'indirizzo politico nelle materie di loro competenza, lasciando questo compito al Consiglio dei ministri solamente in via residuale⁴⁰, men-

³⁴ Per approfondimenti sull'organizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri, si veda A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, il Mulino, Bologna, 2000.

³⁵ In tal senso G. TREVES, *I comitati interministeriali*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore della Cedam*, II, Cedam, Padova, 1953, 222.

³⁶ Alcuni comitati interministeriali sono stati istituiti per legge, altri con d.p.c.m., altri ancora si sono sviluppati nella prassi.

³⁷ Ci si riferisce in particolare all'art. 5, co. 2, lett. h), all'art. 6, co. 3, e all'art. 7, legge n. 400/1988.

³⁸ In argomento V. BACHELET, *Comitati*, cit., 769-770; A. MATTIONI, voce *Comitati*, cit., 3 ss.; G. QUADRI, *I comitati di ministri (1965)*, Giuffrè, Milano, 1997; G. TREVES, *I comitati*, cit.; V. SICA, *Comitati governativi, gestioni autonome e personalità giuridica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956; P. CIRIELLO, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981.

³⁹ D. CODUTI, voce *Comitati*, cit., 75.

⁴⁰ G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, 2^a ed., Cedam, Padova, 1980, 196-197.

tre altra parte di studiosi ritiene che i comitati non avrebbero il compito di determinare l'indirizzo politico ma parteciperebbero in ogni caso alla funzione di indirizzo politico attraverso la sua attuazione⁴¹.

Una tesi c.d. intermedia, condivisa da chi scrive, sostiene che anche se la determinazione dell'indirizzo politico è di competenza del Consiglio dei ministri, a tale determinazione possono partecipare attraverso idoneo coordinamento anche i comitati interministeriali⁴².

Tale tesi sembra perfettamente coerente con la composizione e le funzioni del Comitato interministeriale per la transizione ecologica e con la sua collocazione nell'attuale assetto organizzativo, avallata peraltro dalla legge n. 400 del 1988, già con la previsione della preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri dell'ordine del giorno delle riunioni da parte dei comitati di ministri e di quelli interministeriali⁴³.

4. Il coordinamento delle politiche di transizione ecologica attraverso il Piano per la transizione ecologica

Al Comitato interministeriale per la transizione ecologica è attribuito, come già sopra evidenziato, il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione.

Si tratta di un'attività tipicamente diretta a conferire uniformità e coerenza all'azione amministrativa contribuendo al contempo a dirimere i conflitti di attribuzione che potrebbero sorgere tra i diversi ministeri⁴⁴.

Ci troviamo quindi in presenza di un approdo, anche in tale specifico settore, che prende atto dell'insufficienza del modello della gerarchia messo, più in generale, in discussione in quanto certamente non in grado di esaurire le fattispecie relazionali nei rapporti tra i pubblici poteri⁴⁵.

⁴¹ A. MATTIONI, voce *Comitati*, cit., 6-7.

⁴² Sul tema P. CIRIELLO, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981, 127; G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1994, 176.

⁴³ L'art. 6, co. 3, legge n. 400/1988 così afferma: «i Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti».

⁴⁴ In argomento V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 630 ss.; F. PIGA, voce *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, 1 ss.

⁴⁵ Quello gerarchico è stato il modello di riferimento dell'organizzazione burocratica degli stati continentali moderni. In argomento G. MARONGIU, voce *Gerarchia amministrativa*, in

Infatti, a differenza del modello gerarchico, il coordinamento consente anche, rispetto alla realizzazione delle politiche di transizione ecologica, di indirizzare nella medesima direzione l'esercizio del potere pubblico attribuito alle diverse articolazioni dell'amministrazione centrale, senza mettere in discussione le singole competenze e, quindi, senza rinuncia da parte dei diversi soggetti coinvolti alla loro sfera di autonomia.

Al riguardo, la novella ha previsto l'adozione di un piano per la transizione ecologica (Pte) che dovrà assicurare la puntuale individuazione delle azioni, delle misure e delle fonti di finanziamento necessarie e stilare un idoneo cronoprogramma.

Il predetto coordinamento va precisamente realizzato attraverso il Pte che, nelle previsioni del legislatore, nonostante le sue evidenti complessità, deve essere approvato in tempi molto contenuti e precisamente entro cinque mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata di cui all'art. 8, d.lgs. n. 281/1997, che dovrà essere comunque reso entro il termine assai breve di venti giorni dalla data di trasmissione.

Del tutto condivisibile è poi la previsione di un coinvolgimento formale del Parlamento con la trasmissione del medesimo Piano alle Commissioni parlamentari competenti che sono chiamate a rendere il relativo parere.

Dopo l'approvazione, il Cite dovrà comunque monitorare costantemente l'attuazione del Pte ed aggiornarlo in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità indicate anche in sede europea ed adottare le iniziative idonee a superare gli eventuali ostacoli e ritardi.

Inoltre, il Governo dovrà riferire annualmente alle Camere sullo stato di attuazione.

La proposta di piano per la transizione ecologica, sottoposta all'esame del Cite il 28 luglio 2021⁴⁶, si articola in cinque macro-obiettivi da raggiungere entro il 2030 (con orizzonte fino al 2050), individuati sulla base delle decisioni assunte in sede internazionale ed europea.

Nello specifico, i predetti macro-obiettivi riguardano: 1) la neutralità climatica; 2) l'azzeramento dell'inquinamento; 3) l'adattamento ai cambiamenti climatici; 4) il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; 5) la transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia.

Nella proposta di Pte, inoltre, sono stati previsti otto interventi principali su

Enc. dir., XVIII, Milano, 1969, 616 ss.; L. ARCIDIACONO, voce *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 6 ss.; F.S. SEVERI, voce *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, 140 ss.

⁴⁶Delibera Cite n. 1/2021, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 30 del 5 febbraio 2022.

cui si concentreranno appositi gruppi di lavoro che saranno costituiti in seno al Comitato⁴⁷.

Tali interventi riguardano: la decarbonizzazione, la mobilità sostenibile, il miglioramento della qualità dell'aria, il contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico, il miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture, il ripristino e il rafforzamento della biodiversità, la tutela del mare e la promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile.

In definitiva, siamo quindi in presenza di strumenti e modalità procedurali astrattamente capaci di assicurare un effettivo coordinamento delle politiche di transizione ecologica riguardo ai principali fattori ambientali, realizzando il pieno coinvolgimento delle istituzioni rappresentative e di tutti i soggetti effettivamente coinvolti nei processi decisionali.

Il Comitato interministeriale può quindi costituire momento fondamentale di raccordo tra il Ministero della transizione ecologica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli altri ministeri e i soggetti di volta in volta interessati.

5. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica e la possibile attenuazione del conflitto tra interessi ambientali ed interessi produttivi

Si è detto della tradizionale dialettica tra esigenze dell'ambiente ed esigenze dello sviluppo economico che ha indotto, nel tempo, ad interrogarsi sull'incidenza dell'uso razionale e responsabile delle risorse ambientali, fino a determinare un giudizio di valore sulle attività economiche, considerate meritevoli di tutela solo se rispettano l'ambiente e le esigenze delle generazioni future⁴⁸.

Quanto sopra, peraltro, in un quadro normativo frequentemente caratterizzato dall'utilizzo di formule aperte che, come tali, coinvolgono apprezzamenti di interessi vari e diversi e comportano una notevole ampiezza della discrezionalità dei soggetti pubblici variamente interessati.

A fronte dell'affermarsi dell'idea che uno sviluppo rispettoso delle esigen-

⁴⁷ La possibilità di costituire, all'interno del Comitato, commissioni o gruppi di lavoro per lo studio, la valutazione e l'esame di questioni rilevanti è stata prevista dall'art. 5 del regolamento interno del Cite, in data 19 luglio 2021.

⁴⁸ In generale, sul tema del rapporto tra ambiente e sviluppo sostenibile, F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 235 ss. Si veda anche B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996.

ze dell'ecologia – e quindi sostenibile – è l'obiettivo principale cui deve tendere l'attività regolatoria pubblica, risulta quindi fondamentale l'esigenza di attenuazione dell'inevitabile conflitto tra interessi ambientali ed interessi produttivi⁴⁹.

In questo contesto il Comitato interministeriale per la transizione ecologica può effettivamente favorire l'attivazione di un percorso di ricomposizione della prospettiva ecologica nel quadro di una seria ed efficiente programmazione e regolazione delle attività economiche.

Non si tratta peraltro di giustificare ed imporre, all'interno di una logica di coordinamento tra amministrazioni, una riduzione degli ambiti di tutela dell'interesse ambientale, ma di confrontarsi con le problematiche ad esso connesse già nel momento di definizione delle politiche pubbliche di transizione ecologica, nel loro confronto con tutti gli altri interessi potenzialmente coinvolti.

Nel bilanciamento di interessi, per così dire, internalizzato dallo strumento tipico del coordinamento, il criterio preposto alle scelte tra tutela ambientale ed esigenze dell'impresa, dell'agricoltura, dei trasporti e del governo del territorio dovrebbe tendere alla ragionevolezza ed alla proporzionalità, attraverso l'idea dell'apposizione di limiti funzionali all'utilità sociale in cui sicuramente rientrano la tutela dell'ambiente e della salute.

Peraltro, affinché si realizzi un effettivo bilanciamento di interessi è necessario che il coordinamento attuato dal nuovo Comitato interministeriale sia in grado di conoscere le realtà sulle quali la propria azione andrà ad incidere ed i possibili effetti ad essa connessi⁵⁰.

Infatti, le esigenze proprie delle politiche di transizione ecologica legittimano certamente la limitazione di altri diritti fondamentali, ma solo se si sia tenuto conto con consapevolezza delle conseguenze delle scelte compiute negli altri settori coinvolti.

Ed invero la valenza primaria degli interessi sottesi alle politiche di transizione ecologica non implica necessariamente la subordinazione degli altri interessi di pari rango ma impone, invece, delicate operazioni di bilanciamento.

Si tratta, in definitiva, di una verifica attenta che accerti l'esistenza di una effettiva utilità degli indirizzi di transizione ecologica, poiché diversamente le valutazioni dell'amministrazione si trasformerebbero in una irragionevole com-

⁴⁹ In argomento F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit.

⁵⁰ Evidenzia che la decisione deve essere legittimata sulla base di realtà concrete ed interessi reali e non di principi astratti G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001. Più in generale, sull'attività conoscitiva si veda F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967.

promissione di libertà fondamentali, sganciata dagli obiettivi effettivamente perseguiti e dalle scelte già operate dal legislatore⁵¹.

Non vi è chi non veda quindi l'importanza del compito affidato al Comitato interministeriale per la transizione ecologica, peraltro nella fase di concreta attuazione del Pnrr e nel pieno delle difficoltà economiche e sociali determinate dalla crisi pandemica e dalla inimmaginabile guerra scoppiata nel cuore dell'Europa⁵².

⁵¹ In argomento A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000.

⁵² Il 24 febbraio 2022 l'Ucraina è stata invasa dalla Russia.

IV

L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

GLI INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

di Marianna Mazzarella

Sommario: 1. Il quadro europeo e internazionale. – 2. Il quadro nazionale. – 3. Il ruolo del Cipep e alcune proposte.

1. Il quadro europeo e internazionale

Al fine di rendere conoscibili alla collettività in modo chiaro e completo le informazioni relative all'andamento dello sviluppo sostenibile sono stati elaborati indicatori economico-sociali e ambientali, in grado di guidare le decisioni politiche e amministrative.

Affinché questi indicatori vengano predisposti e correttamente impiegati risultano essenziali la conoscenza e la condivisione dei principi e degli elementi che li costituiscono e la consapevolezza delle difficoltà concrete con cui si interfacciano le misure finalizzate alla sostenibilità ambientale. Per la loro determinazione è necessario avere contezza dello stato attuale del fenomeno in oggetto e delle evoluzioni auspiccate.

Gli stessi indicatori sono utilizzati come parametri di osservazione e valutazione degli eventuali mutamenti economici e ambientali, per la ridefinizione di obiettivi a medio e lungo termine e per la valutazione delle *performance*. La scelta degli indicatori è determinata anche dall'esauribilità delle risorse, di cui è necessario analizzare l'andamento e prospettare la risposta politico-amministrativa attesa rispetto ad essa.

Per una corretta e adeguata individuazione degli indicatori di sviluppo sostenibile vengono utilizzati differenti strumenti e modalità di elaborazione dei dati, che richiedono l'intervento congiunto di autorità nazionali ed europee, mediante l'utilizzo degli approcci *top-down* o *bottom-up*.

Alla luce della stretta correlazione esistente tra obiettivi (i c.d. *target*) e indicatori di sostenibilità ambientale, l'Agenzia Europea per l'Ambiente (*European Environment Agency-Eea*) ha provveduto a una classificazione di questi

ultimi in indicatori descrittivi, di *performance*, di efficienza e di benessere globale¹. Mediante i primi viene presentato lo stato economico-sociale e ambientale e si valutano gli effetti prodotti dalle azioni dell'uomo sull'ambiente. Il secondo tipo di indicatori viene utilizzato come parametro di riferimento rispetto al raggiungimento di un determinato *target* in un certo limite di tempo e dunque come strumento di valutazione della *performance*. Mediante il terzo tipo di indicatori si intende quantificare l'efficienza dei cicli di produzione e di consumo rispetto al numero e alla qualità dei prodotti e dei servizi resi. Gli indicatori globali di *welfare* sono invece finalizzati ad una misurazione del benessere generale analizzando congiuntamente dati economici, sociali e ambientali.

Il bisogno e l'importanza di adottare degli indicatori di sviluppo sostenibile sono emersi in modo evidente sin dalla Conferenza delle Nazioni Unite «sull'ambiente e lo sviluppo» (*United Nations Conference on Environment and Development-Unced*), tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, e sono stati sanciti nel capitolo 40 dell'Agenda 21, documento sottoscritto in tale occasione da più di 170 paesi del mondo e contenente diversi programmi e obiettivi in materia ambientale.

Già nel 1996 la Commissione sullo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (*United Nations Commission on Sustainable Development-Uncds*), costituita nella Conferenza di Rio del 1992, elaborò il primo Rapporto sugli indicatori di sviluppo sostenibile, noto come *Blue Book*, integrato dalle proposte presentate dalla Nona Commissione per lo Sviluppo Sostenibile riunitasi a New York nel 2001².

In meno di dieci anni si è assistito a una evoluzione della sostenibilità da fenomeno unicamente ambientale a problematica relativa al più ampio sviluppo economico e sociale. Proprio alla luce di ciò, e dell'avvertita insostenibilità dei modelli sino ad allora adottati, il 25 settembre 2015, 193 paesi membri dell'ONU hanno sottoscritto l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Il programma di sostenibilità globale previsto, finalizzato al compimento di una trasformazione sociale in senso ambientale entro il 2030, contiene l'indicazione di 17 obiettivi di Sviluppo Sostenibile³, i c.d. *Sustainable Development*

¹ Ulteriori informazioni sono contenute nel Rapporto finale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, T. FEDERICO, A. BARBABELLA, *Indicatori per lo sviluppo sostenibile in Italia*, marzo 2005.

² I lavori sono raccolti nel documento della Division for Sustainable Development, *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies. Background Paper n° 3*, New York, 16-27 April 2001.

³ I 17 *goals* sono: 1) porre fine a ogni forma di povertà nel mondo; 2) porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; 3) assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; 4) fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento per tutti; 5)

Goals (Sdgs), che si sostanziano di 169 *target*, incentrati principalmente sulla lotta alla povertà, sull'eliminazione della fame e sul contrasto al cambiamento climatico.

Tutti i paesi sottoscrittori dell'Agenda 2030 e gli individui che li compongono devono seguire questi indicatori e perseguirne gli obiettivi secondo le proprie possibilità, affinché si realizzi l'auspicata sostenibilità.

L'Unione europea ha sin da subito contribuito attivamente alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, adottando iniziative di rilevante impatto sociale come il *Green Deal* europeo⁴. La Commissione ha infatti inteso assumere un approccio *whole of government*, coordinando le attività di tutte le amministrazioni per favorire il raggiungimento dei 17 obiettivi indicati dalle Nazioni Unite.

raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze; 6) garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; 7) assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; 8) incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti; 9) costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; 10) ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni; 11) rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili; 12) garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; 13) adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze; 14) conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; 15) proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica; 16) promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rendere disponibile l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli; 17) rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

⁴ *The European Green Deal*, elaborato nel 2019 dalla Commissione, rappresenta una nuova strategia di crescita sostenibile, volta a rendere l'Unione europea una società equa, inclusiva e sostenibile, fondata su un'efficiente e competitiva economia moderna che tuteli le risorse ambientali. Mediante la sottoscrizione del *Green Deal*, gli Stati membri si sono impegnati ad azzerare l'impatto climatico entro il 2050, tentando di ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai valori del 1990. Lungo tale direzione l'Unione europea nel marzo 2020 ha adottato un nuovo *Circular economy action plan* (Ceap) e la strategia *Farm to Fork*, per riprogettare i sistemi alimentari in senso equo, sano e rispettoso dell'ambiente. Nel maggio 2020 l'Unione ha adottato una *Biodiversity Strategy for 2030*; nel settembre 2020 ha adottato il *2030 Climate Target Plan* per ridurre le emissioni dei gas serra; nel dicembre 2020 l'Unione ha inteso incidere sul pian dei trasporti sostenibili mediante la *Sustainable and Smart Mobility Strategy*. Ancora, nel maggio 2021, al fine di ridurre l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, è stato adottato lo *Zero Pollution Action Plan*. Sul *Green Deal* europeo cfr. D. BEVILACQUA, *Dallo sviluppo sostenibile al green New Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in questo volume, pp. 43-64; P. CUCUMILE, *Il "Green Deal" europeo*, in *ambientediritto.it*, 2021, n. 1, pp. 391-427. Si vedano inoltre i contributi presenti nel numero monografico 1/2021 della *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, interamente dedicato a tale tema.

L'Unione europea ha dunque elaborato un proprio set di indicatori strutturato seguendo tali 17 Sdgs e i relativi indicatori: 67 indicatori di sostenibilità ambientale dell'Unione europea sono conformi a quelli elaborati dalle Nazioni Unite. Tale operazione è avvenuta per adeguare al meglio gli obiettivi alle condizioni politiche e sociali dei paesi membri dell'Unione, dal momento che alcuni indicatori individuati dalle Nazioni Unite sono stati elaborati con riferimento a particolari paesi del mondo.

Il set di indicatori dell'Unione viene regolarmente analizzato e aggiornato in base alle sempre nuove necessità dagli uffici della Commissione, dalle agenzie europee, dalle istituzioni degli Stati membri e da diversi gruppi di lavoro.

Un ruolo rilevante è stato ed è ricoperto dall'Agenzia europea dell'ambiente nell'attività di cooperazione internazionale tra i 32 Paesi membri che la costituiscono, quelli che cooperano con essa e altrettanti paesi al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. In vista di ciò l'Eea – attraverso il supporto della Rete europea di informazione e osservazione sull'ambiente (*European Environment Information and Observation Network-Eionet*)⁵ – ha elaborato degli indicatori di sostenibilità ambientale⁶, impiegati in tutte le fasi di predisposizione delle politiche ambientali, di definizione degli obiettivi, di monitoraggio e valutazione delle strategie politiche. Tali indicatori, prevalentemente di tipo descrittivo, sono 122 e attengono a 13 diverse tematiche ambientali⁷. Ogni indicatore traduce informazioni relative allo stato di un determinato fenomeno in un certo periodo di tempo, analizzando l'eventuale raggiungimento degli obiettivi prefissati e motivandone le relative problematiche riscontrate. Circa 20 di questi indicatori contribuiscono a costituire i suddetti 169 *target* Sdgs.

Il pieno impegno dell'Unione europea nel migliore e più celere raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030 si evince dalla quinta relazione pubblicata dall'Eurostat nel giugno 2021⁸, contenente il

⁵ L'Eionet è una rete di partenariato dell'Eea e dei suoi Paesi membri e cooperanti. Tramite essa l'Eea raccoglie informazioni e dati in materia ambientale relativi ai diversi paesi, a supporto delle valutazioni ambientali tematiche e integrate. Tutto ciò che viene raccolto e utilizzato per l'elaborazione di indicatori e pubblicazioni tematiche è reso pubblicamente disponibile sul sito istituzionale dell'Eea.

⁶ Sul punto si veda l'apposita sezione dedicata, all'interno del sito istituzionale dell'Eea, agli indicatori da essa elaborati.

⁷ Tali tematiche sono: l'agricoltura, l'inquinamento dell'aria, la biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la mitigazione del cambiamento climatico, l'energia, l'ambiente e la salute, l'industria, il suolo e il suo uso, l'efficienza delle risorse e sprechi, le transizioni di sostenibilità, il trasporto, l'acqua e l'ambiente marino.

⁸ La relazione, *Sviluppo sostenibile nell'Unione europea – Rapporto di monitoraggio sui progressi verso gli SDGs in un contesto UE – edizione 2021*, è liberamente accessibile online sul sito istituzionale dell'Eurostat.

monitoraggio dei progressi dell'Unione rispetto agli Sdgs. Si analizza l'andamento statistico di questi ultimi nel breve e nel lungo periodo, cioè rispettivamente negli ultimi cinque e quindici anni, e si affrontano trasversalmente questioni che accomunano più obiettivi quali l'influenza della pandemia da Covid-19 sui progressi dell'Unione verso gli Sdgs, le sinergie e i compromessi che caratterizzano il raggiungimento di essi e gli impatti positivi e negativi dei consumi dell'Unione in altre parti del mondo rispetto a quanto indicato nell'Agenda 2030.

Da tale analisi è emerso che l'Unione europea negli ultimi cinque anni ha progredito verso il raggiungimento della maggior parte degli obiettivi, nonostante la situazione pandemica abbia inevitabilmente rallentato i progressi⁹. I principali progressi si sono verificati verso la promozione della pace e della sicurezza personale, gli individui si sono più frequentemente rivolti alle istituzioni e agli organi della giustizia. I miglioramenti verso la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale e verso un aumento occupazionale verificatisi fino al 2019, in seguito alla crisi prodotta dal Covid-19, hanno subito un arresto.

È proprio la pandemia ad aver reso maggiormente necessario investire in progetti e attività ritenuti sostenibili, adottando una simile prospettiva anche nel panorama finanziario. Ciò deve avvenire mediante maggiori finanziamenti a questa tipologia di attività e un rafforzamento della stabilità finanziaria, tenendo maggiormente in considerazione le esigenze ambientali, sociali e di *governance*¹⁰. A tal proposito, nel 2018, un gruppo di esperti nominati appositamente dalla Commissione ha elaborato un piano di azione sulla finanza sostenibile¹¹, utile strumento di determinazione di ciò che può essere considerato appunto "sostenibile". Una classificazione delle attività ispirate al medesimo principio è effettuata dal sistema di tassonomia dell'Unione europea¹², che costituisce ormai una guida per imprese, investitori e istituzioni pubbliche. Il relativo regolamento, entrato in vigore nel luglio 2020, contiene

⁹ Dati ulteriori e maggiormente dettagliati sono reperibili, inoltre, nel report elaborato dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) su *L'Unione europea e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, reperibile sul sito web dell'ASviS.

¹⁰ Sulle diverse iniziative adottate in tale direzione si veda il report della *Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union* su *Renewed sustainable finance strategy and implementation of the action plan on financing sustainable growth*, dell'8 marzo 2018 (agg. al 5 agosto 2020).

¹¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan: Financing Sustainable Growth*, Brussels, 8.3.2018 COM(2018) 97 final.

¹² Per approfondimenti si veda il *focus* su *EU taxonomy for sustainable activities. What the EU is doing to create an EU-wide classification system for sustainable activities*, presente sul sito istituzionale della Commissione europea.

l'indicazione delle condizioni che un'attività economica deve garantire per essere ritenuta sostenibile e anche dei sei obiettivi ambientali che si intendono perseguire. Questi ultimi sono: la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ad essi, l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Anche il Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'Ocse ha elaborato 5 indicatori ambientali per individuare le attività sostenibili e misurare e analizzare il necessario sostegno finanziario. Un indicatore è costituito dalla gestione e protezione dell'ambiente in una prospettiva generale; i restanti quattro sono i c.d. *Rio markers* – i quattro più specifici temi trattati nella Convenzione di Rio – cioè la biodiversità, la desertificazione, la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento ad esso.

Un'altra iniziativa significativa per orientare gli Stati membri nella sostenibilità finanziaria e rendere più *green* i loro bilanci è il *Green Budgeting*¹³. Da maggio 2021 la Commissione ha istituito un corso on-line di formazione sul bilancio verde dell'Unione europea per istruire 18 Stati membri su queste nuove pratiche finanziarie. Il fine è quello di indirizzare in modo più agevole i *budget* verso gli obiettivi sostenibili, adeguando a essi in modo coerente le politiche fiscali e di bilancio degli Stati membri, così da renderli maggiormente efficienti, responsabili e trasparenti.

Gli Stati membri sono vincolati al rispetto delle convenzioni e degli accordi sottoscritti e quindi al raggiungimento degli obiettivi sanciti a livello europeo, ma per realizzarli possono adottare le misure che reputano maggiormente opportune. Ogni Stato membro può adottare infatti dei propri indicatori di sostenibilità ambientale, più o meno rigidi, e il relativo quadro normativo: non esiste ancora dunque un'armonizzazione piena di tipo sovranazionale e gli stati sono liberi di esercitare i propri poteri discrezionali in materia attuativa.

2. Il quadro nazionale

L'Italia attua le previsioni contenute nell'Agenda 2030 tramite la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile – SNSvS, approvata con la delibera n. 108 del 2017 dal Comitato interministeriale per la programmazione economi-

¹³ Su tale strumento si veda il *focus* su *Green Budgeting: a key driver to meet the environmental ambition of the European Green Deal*, maggio 2021, presente sul sito istituzionale della Commissione europea.

ca (Cipe) per individuare gli strumenti e le finalità strategiche nazionali in vista del raggiungimento degli Sdgs. I mezzi di attuazione sono individuati in relazione ad ogni obiettivo, inserito in 5 macroaree – note come le 5P – che riproducono le tematiche individuate dalle Nazioni Unite nel 2015, quali Persone, Pianeta, Pace, Prosperità e *Partnership* (cui se ne aggiunge una sesta sui vettori per la sostenibilità).

Un apposito Tavolo di lavoro sugli indicatori per l'attuazione della Snsvs ha elaborato 43 indicatori, compatibili con gli Sdgs e di cui 21 coincidenti con gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Bes).

Quest'ultimo è un progetto avviato congiuntamente dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) e dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) per la previsione delle misure ritenute maggiormente idonee a valutare il progresso dell'Italia da una prospettiva economica, sociale e ambientale¹⁴. In vista di ciò nel Bes vengono considerate 12 dimensioni di vita o domini¹⁵, al cui interno sono stati individuati inizialmente 130, oggi divenuti 152, indicatori. Tale ampliamento è avvenuto mediante il Rapporto Bes 2020¹⁶ prodotto dall'Istat – come ogni anno, dal 2013 –, tenendo conto delle novità e delle necessità derivanti dalla pandemia in corso e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁷.

È rilevante evidenziare che l'Istat ricopre un rilevante ruolo di coordinamento nazionale nell'elaborazione degli indicatori e nelle valutazioni quantitative e qualitative del raggiungimento degli Sdgs da parte dell'Italia¹⁸. Per svolgere tali attività l'Istat utilizza congiuntamente gli indicatori Bes e Sdgs, in parte sovrapponibili e complementari: sono infatti utilizzati 58 indicatori Bes, utilizzati in più *goals*, con cui sono state effettuate circa 67 misurazioni statistiche – come indicato nel suddetto Rapporto.

Negli ultimi anni si è assistito anche a un maggiore coinvolgimento nella realizzazione degli obiettivi sostenibili da parte degli enti territoriali: è stato

¹⁴ Per approfondimenti si veda il *report Benessere equo e sostenibile*, della Camera dei deputati – Servizio Studi – XVIII Legislatura, marzo 2022.

¹⁵ Queste sono: 1. salute; 2. istruzione e formazione; 3. lavoro e conciliazione tempi di vita; 4. benessere economico; 5. relazioni sociali; 6. politica e istituzioni; 7. sicurezza; 8. benessere soggettivo; 9. paesaggio e patrimonio culturale; 10. ambiente; 11. innovazione, ricerca e creatività; 12. qualità dei servizi.

¹⁶ Il Rapporto è liberamente consultabile sul sito web dell'Istat.

¹⁷ L'aggiornamento avviene ogni semestre ed è disponibile, dal 2016, sulla l'apposita Piattaforma Informativa per gli indicatori Sdgs, sviluppata dall'Istat.

¹⁸ Come indicato nello stesso sito web istituzionale dell'Istat, le misure statistiche diffuse sono 354 (di cui 326 differenti) per 135 indicatori Un-Iaeg-Sdgs. Rispetto al marzo 2021, sono state aggiornate 119 misure statistiche e introdotte 30 nuove misure.

infatti sviluppato il c.d. Bes delle province, progetto che vede coinvolti, nel 2021, 25 province, 7 città metropolitane, 10 territori regionali e 32 uffici di statistica e mediante cui sono stati elaborati degli indicatori di benessere calcolati in relazione a tutti i territori di vasta area. Anche la rete delle città metropolitane dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e l'Istat hanno promosso il progetto UrBes¹⁹, nell'ambito del quale sono stati elaborati appositi indicatori di benessere per le città metropolitane e per alcuni comuni capoluogo.

La centralità assunta dalla sostenibilità si evince anche dall'introduzione – mediante l'art. 10, co. 10-*bis*, legge 31 dicembre 2009, n. 196 – del Bes come allegato al Documento di economia e finanza (Def), venendo così tenuto in considerazione nella definizione delle politiche economiche. È stato inoltre costituito un apposito Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile – presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze e composto dal Presidente dell'Istat, dal Governatore della Banca d'Italia, da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca – per la valutazione degli indicatori da inserire.

Il Ministro dell'economia e delle finanze deve redigere, entro il 15 febbraio di ogni anno, una Relazione concernente l'analisi dell'andamento degli indicatori Bes per valutare gli effetti prodotti dalla legge di bilancio per il triennio 2020-2023²⁰.

I 12 indicatori Bes, che vengono inseriti nel Def e che vengono utilizzati in tale relazione, rientrano in 8 delle 12 dimensioni di vita individuate dall'Istat nei propri rapporti Bes. I primi 3 afferiscono alla dimensione di benessere economico e sono il reddito disponibile lordo corretto pro capite, che considera il reddito monetario e in natura che è concretamente percepito dalle famiglie; l'indice di disegualianza del reddito netto, relativo al rapporto tra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito; l'indice di povertà assoluta, dato dalla percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta, sul totale delle persone residenti. I successivi due indici attengono alla dimensione della salute e sono la speranza di vita in buona salute alla nascita e l'eccesso di peso. L'indicatore attinente alla dimensione dell'istruzione e della formazione è invece dato dall'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Nella dimensione lavoro e conciliazione dei tempi di vita

¹⁹ Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito web dell'Istat.

²⁰ La relazione 2021 del Mef sugli indicatori Bes è disponibile sul sito web del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

rientrano: il tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere, che valuta il rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi “disponibili” (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime quattro settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi “disponibili”, riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni; e il rapporto tra tasso di occupazione delle donne tra i 25 e i 49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli. Il nono indicatore, appartenente alla dimensione sicurezza, è l’indice di criminalità predatoria, dato dal numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti. Il decimo indice, della dimensione politica e istituzioni, è quello di efficienza della giustizia civile. L’indice rientrante nella dimensione ambientale è invece relativo alle emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti. Infine il dodicesimo indicatore, della dimensione paesaggio e patrimonio culturale, è relativo all’abusivismo edilizio, basato sul numero di costruzioni abusive per cento costruzioni autorizzate dai comuni.

Dalla relazione Bes 2021 del Mef si evince un peggiore andamento degli indicatori Bes a causa della necessaria adozione delle misure economiche e sociali di contenimento della pandemia: si assiste dunque a un’inversione di tendenza rispetto al 2019, quando gli indicatori mostravano un andamento positivo. Gli unici indicatori che hanno continuato a mantenerlo sono quelli relativi alle emissioni di CO₂, alla criminalità predatoria e all’efficienza della giustizia civile.

3. Il ruolo del Cipess e alcune proposte

Il tentativo di realizzare la transizione ecologica, in linea con gli obiettivi internazionali ed europei, comporta inevitabilmente alcune modifiche anche alle figure istituzionali, che nella loro composizione devono essere maggiormente orientate alla prospettiva sostenibile.

Emblema del tentativo di compiere tale cambio di paradigma è stata la riforma, avvenuta mediante il d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (il c.d. “decreto clima”), del Comitato interministeriale per la programmazione economica divenuto Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess). Le sue precedenti funzioni sono state dunque integrate, e sono ancora in corso di integrazione, con altre idonee al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile²¹. In particolare funge da organismo di pro-

²¹ Proprio in vista degli investimenti pubblici sostenibili del Cipess sono stati indicati gli indirizzi operativi da seguire nelle recenti “*Linee di indirizzo sull’azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l’anno 2022*”.

grammazione e finanziamento di investimenti pubblici orientati alla sostenibilità e da organismo di indirizzo delle attività economiche private, definendone condizioni, opportunità e vincoli.

Per supportare il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe) e il Cipess, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro nell'ambito del Nucleo di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nuvv)²² per ricercare degli indicatori di sostenibilità ambientale propri del Cipess, e individuati con apposita delibera "quadro", che possano essere più consoni ai suoi ambiti di intervento²³. Questi ultimi sono stati individuati nella ricerca e nell'innovazione, nelle politiche di coesione, nel settore delle imprese e delle attività produttive, nelle politiche agricole, nell'ambiente, nella sanità, nelle aree urbane e nelle infrastrutture. Nell'elaborazione di proposte di possibili indicatori il Dipe svolge consulenze e confronti tematici.

Il Nuvv ha proposto di associare *target* e indicatori di Onu, Bes e Istat con i settori di competenza del Cipess, a cui sarà possibile associare ulteriori indicatori utili. Un'ulteriore proposta è stata quella di sostituire gli indicatori con degli indici sintetici, i cui vantaggi consisterebbero nel permettere valutazioni sintetiche che riflettano informazioni su più indicatori, valutazioni quantitative e qualitative di sostenibilità e più semplici confronti tra diverse alternative.

Nella predisposizione di tali indicatori e nella definizione delle strategie e degli strumenti di azione del Cipess non si può non tenere conto dell'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che pone la transizione ecologica e la sostenibilità tra i principali ambiti di azione.

È necessario predisporre degli interventi a lungo termine e dei mezzi idonei a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 non solo per tutta la durata del Piano. Benché quest'ultimo vada valutato positivamente, esso non è da solo sufficiente al raggiungimento degli scopi nei tempi prefissati.

Dal momento che nel Pnrr non sono rinvenibili riferimenti agli Sdgs²⁴, es-

²² Il Nuvv supporta le attività di istruttoria e valutazione delle proposte che vengono sottoposte al Dipe e al Cipess.

²³ I risultati di tale ricerca finora raggiunti possono essere consultati nel rapporto elaborato dal Nucleo Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *Le misurazioni della sostenibilità nel processo di trasformazione del Cipe in Cipess*, aprile 2021.

²⁴ L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ha effettuato una riclassificazione delle missioni del Pnrr secondo i 169 indicatori di sviluppo sostenibile, evidenziando gli interventi più difficoltosi e quelli maggiormente aderenti agli obiettivi dell'Agenda 2030. L'analisi è con-

senziali per valutare se gli interventi attuativi delle missioni del Piano determinino un avvicinamento agli obiettivi Onu, dovranno essere elaborati degli indicatori *ad hoc*. Infine, in considerazione dell'assenza dell'indicazione di *target* quantitativi e qualitativi riferiti alla sostenibilità ambientale, sarà necessario porre in relazione questi con gli opportuni indicatori individuati, affinché sia possibile valutare l'idoneità degli investimenti.

tenuta nel rapporto dell'ASviS su *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, maggio 2021.

USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI E SVILUPPO SOSTENIBILE

di Gianfrancesco Fidone

Sommario: 1. L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile. – 2. Il punto di vista *macro*: i contratti pubblici come strumento strategico basato sul mercato. – 3. Il punto di vista *micro*: procedure concorrenziali e deroga al principio di economicità. – 4. Complessità del contratto e svantaggio informativo della stazione appaltante. – 5. Il *green public procurement*. – 6. Prospettive evolutive: l'uso strategico dei contratti pubblici alla luce delle nuove sfide del Pnrr.

1. L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile

Il c.d. *uso strategico* dei contratti pubblici consiste nell'utilizzare la leva dei contratti per il perseguimento di obiettivi ritenuti sensibili e meritevoli dal legislatore, orientati allo sviluppo sostenibile, inteso come soddisfacimento dei bisogni della generazione attuale senza compromissione delle possibilità per le generazioni future di rispondere alle proprie esigenze¹. Tale concetto

¹ Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, *Rapporto Brundland*, 1987. In tema di contratti pubblici, tra i molti lavori della dottrina: M. CLARICH, G. FIDONE, G. FONDERICO (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici* [codice del 2016], collana diretta da R. VILLATA, *Le nuove leggi amministrative*, Giappichelli, Torino, 2019; G.D. COMPORTI (a cura di), *Le gare pubbliche. Il futuro di un modello*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011; M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO, *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013; G.D. COMPORTI, *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Dir. econ.*, 2007; G. GRECO, *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 1986; ID., *I contratti ad evidenza pubblica*, in AA.VV., *Argomenti di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1990, cap. V, 67 ss.; F. LEDDA, *Per una nuova normativa sulla contrattazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. I, *Scritti di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1982, 317 ss.; G. PERICU, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto*

presuppone che la crescita economica possa essere considerata apprezzabile solo se comporta un miglioramento della qualità dell'ambiente, della vita, delle condizioni sociali, della salute, e qualora garantisca un uso razionale delle risorse, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea, per il quale l'«Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Dunque, l'obiettivo della crescita sostenibile appare incontestabilmente fondare le politiche europee. Ciò, peraltro, implica un'economia *circolare* ed innovativa e l'uso efficiente delle risorse².

L'ordinamento europeo si rivolge alle attività delle amministrazioni affinché l'obiettivo della sostenibilità venga integrato nelle attività di regolazione del mercato, nelle attività di contrattazione, nelle attività di gestione dei beni pubblici e dei pubblici servizi. Ciò riguarda anche le attività finalizzate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture, da realizzarsi attraverso contratti di appalto o di concessione o altri contratti, attualmente regolati nel nostro ordinamento dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 50/2016 e al livello europeo dalle direttive di settore, 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Da molti anni la Commissione europea ha ricordato che le norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, pur avendo natura essenzialmente *economica*, devono essere lette e applicate conformemente al principio dello sviluppo sostenibile di cui all'art. 2 del Trattato CE³. Tali misure, peraltro, devono essere adottate con equilibrio e costituire applicazione del principio di proporzionalità⁴. La stessa Commissione è tornata di recente sul tema con la comu-

amministrativo, vol. II, Monduzzi, Bologna, 2005, 283 ss.; E. PICOZZA, *L'appalto pubblico tra diritto comunitario e diritto nazionale. Una difficile convivenza*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti di appalto pubblico*, Utet, Torino, 2010, 29 ss.; M. CAFAGNO, *Lo stato banditore*, Giuffrè, Milano, 2001.

² Si confrontino le comunicazioni della Commissione Europea sull'economia circolare, COM(2014) 398 e COM(2015) 614 e sull'uso efficiente delle risorse, COM(2011) 21 e COM(2011) 571.

³ Commissione Europea, Comunicazione COM(2001) 274, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*. Si consideri anche Commissione Europea, 2020 *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020.

⁴ Si vedano sul tema, tra gli altri, V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209; C. ALBERTI, *Tutela ambientale, politica sociale e appalti: verso uno sviluppo sostenibile*, in www.jus.unittn.it.

nicazione sul *Green Deal europeo*⁵ e con la «strategia annuale per la crescita sostenibile 2021»⁶.

Il fenomeno può essere inquadrato nella progressiva evoluzione della Comunità Europea, nata come comunità economica, in una comunità politica, attenta non solo a problematiche prettamente economiche ma anche a questioni politiche e sociali. La ragione economica, motore primo della costituzione dell'Unione Europea, ha abdicato la propria unicità in favore di uno sviluppo equilibrato e integrato dell'intero complesso delle politiche comunitarie.

Negli anni meno recenti il concetto di sostenibilità era per lo più legato al tema ambientale. Conseguentemente anche l'uso strategico degli appalti era prevalentemente associato al tema della protezione dell'ambiente, attraverso il c.d. *green public procurement* (ovvero, gli *appalti verdi*), termine che indica l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali (finalizzati alla protezione dell'ambiente, alla lotta ai cambiamenti climatici e al risparmio energetico) nella disciplina legislativa dei contratti pubblici⁷.

Negli anni più recenti il concetto di sviluppo sostenibile si è progressivamente allargato anche alle dimensioni economica e sociale⁸, fino ad arrivare alla sua declinazione nei 17 obiettivi sostenibili dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (*Sustainable Development Goals – Sdgs*) e i 169 sotto-obiettivi ad essi associati. Tali obiettivi devono, peraltro, essere integrati tra loro nel senso che il raggiungimento di uno di essi non deve prescindere dal raggiungimento degli altri. Questa visione d'insieme si fonda sulla considerazione dello stretto legame tra il benessere umano, la salute dei sistemi naturali e la presenza di sfide comuni per tutti i Paesi. Essi hanno, dunque, l'obiettivo ambizioso di porre fine alla povertà, lottare contro l'ineguaglianza, affrontare i cambiamenti climatici, costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani⁹.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

⁶ Comunicazione della Commissione sulla *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 17 settembre 2020, COM(2020) 575.

⁷ L'espressione *appalti verdi* non richiama una particolare categoria di appalti ma si riferisce ad un criterio generale, da adottarsi indistintamente per tutti i tipi di contratti, che dovrebbe orientare il settore pubblico verso scelte di acquisto di beni e servizi caratterizzati da una minore pericolosità per l'ambiente rispetto ad altri beni o servizi ad essi fungibili. Si veda, par. 5 di questo scritto.

⁸ Ad esempio, CERVED, *Il Rapporto Italia Sostenibile*, 2021.

⁹ La Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile (Snsvs), elaborata dal Ministero dell'Ambiente, è strutturata in cinque aree, corrispondenti alle c.d. 5P dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030 (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership). Una sesta area è

Può osservarsi che il nostro Paese appare in ritardo nel perseguimento degli obiettivi appena descritti¹⁰, la cui realizzazione è centrale anche per la spesa dei fondi derivanti dal Pnrr¹¹. Anche per l'uso strategico dei contratti pubblici si pongono, dunque, nuovi ambiziosi obiettivi e ciò, probabilmente, dovrà comportare una rielaborazione degli istituti attuali e delle modalità di attuazione, che appaiono non sempre adeguati a tali nuovi traguardi¹².

2. Il punto di vista *macro*: i contratti pubblici come strumento strategico basato sul mercato

L'uso strategico dei contratti pubblici al fine del conseguimento dello sviluppo sostenibile rende necessario considerare gli acquisti pubblici sotto un duplice profilo, quello *macro* e quello *micro*¹³.

Sotto il profilo *macro* occorre considerare l'intero mercato dei contratti pubblici (ovvero l'insieme degli acquisti pubblici in un dato periodo) che è composto da una domanda di beni e servizi proveniente dalla pubblica amministrazione e da un'offerta che viene dalle imprese private. Le Direttive di settore del 2014, coerentemente con la Strategia Europa 2020¹⁴, affermano espressamente che gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia europea per una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e costitui-

dedicata ai cosiddetti vettori per la sostenibilità, da considerarsi come elementi essenziali per il raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali.

¹⁰ CERVED, *Il Rapporto Italia Sostenibile 2021*.

¹¹ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) è collegato al programma Next Generation EU (Ngeu), “*Programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale*” (Presidenza del Consiglio, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia domani*, aprile 2021).

¹² Ad esempio, la Corte dei conti osserva che «Attualmente nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda». Ha, dunque, avviato uno studio sperimentale «allo scopo di definire i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più “sensibile” in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/Target dell'Agenda 2030». Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2020, 447.

¹³ Per una distinzione del mercato dei contratti pubblici dal punto di vista *micro* e *macro*, si confronti M. CLARICH, *Contratti Pubblici e Concorrenza*, 2015, pubblicato sul sito di Astrid, www.astrid-online.it.

¹⁴ Commissione Europea, 2020 *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020.

scono «strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»¹⁵.

Viene, dunque, superata l'idea che l'obiettivo della sostenibilità possa essere imposto attraverso l'utilizzo di strumenti di *comando e controllo*. La convinzione è che essa debba essere perseguita attraverso il mercato, da orientarsi verso scelte sostenibili, dando maggior valore economico a nuovi beni con caratteristiche sostenibili che si vanno a differenziare da quelli che ne sono privi¹⁶.

Gli orientamenti comunitari sono, dunque, attenti a conciliare gli obiettivi della sostenibilità e della crescita economica, considerando la prima come uno strumento per la creazione di un nuovo mercato virtuoso, necessario per la seconda.

Ebbene, se la maggior parte delle amministrazioni dirigessero la propria domanda nel senso della sostenibilità, vi sarebbe un effetto senz'altro notevole sul mercato dei prodotti offerti dalle imprese e l'intera industria sarebbe sensibilmente stimolata ad aumentarne la produzione. Le scelte pubbliche strategiche hanno l'attitudine a produrre effetti ulteriori e a cascata sugli operatori economici del mercato, in termini di incentivazione a trovare soluzioni sostenibili, anche attraverso l'innovazione, oltretutto di orientare le preferenze dei

¹⁵ Secondo il Considerando n. 2 della direttiva 2014/24/UE, «Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 ... in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti ... dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale. È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia». Già le precedenti direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE riconoscevano la possibilità degli enti aggiudicatori di prendere in considerazione fattori di ordine non economico, ambientali e sociali, al fine della selezione del contraente della pubblica amministrazione. Tale riconoscimento è esplicitamente richiamato nel Considerando n. 1 della direttiva 2004/18/CE, ove è affermato che la direttiva si fonda sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e, in particolare, su quella relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le «possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2».

¹⁶ Si confrontino: M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 219-240, pubblicato anche in AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo: atti del convegno annuale Aipda*, Giuffrè, Milano, 2007. Nello stesso volume, M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*.

consumatori. Insomma, la domanda pubblica sostenibile innesca un circuito virtuoso che coinvolge le imprese e i consumatori, con effetti sull'intero mercato e sulla collettività in generale¹⁷.

Il perseguimento dello sviluppo sostenibile attraverso i contratti pubblici ha grande rilevanza per la notevole dimensione di questo mercato, pari a circa il 14% del Pil dei Paesi membri dell'Unione per circa duemila miliardi di euro all'anno¹⁸. Nel 2020 in Italia il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori ordinari e speciali, si è attestato attorno ai 178,8 miliardi di euro¹⁹. Tali importi sono, evidentemente, destinati a crescere per effetto dei fondi straordinari del Pnrr²⁰. Dunque, in considerazione del loro enorme potere di acquisto, le stazioni appaltanti possono assumere la responsabilità di fungere da traino nel perseguimento degli obiettivi strategici e innescare il meccanismo virtuoso descritto.

Un ulteriore effetto è quello di valorizzare le imprese che sapranno adeguare il loro sistema produttivo alle richieste sostenibili della parte pubblica, differenziandole da quelle che non saranno in grado di sostenere questo processo di adattamento. Ciò può anche creare un vantaggio competitivo per le imprese dell'Unione Europea, più sensibili a recepire tali indirizzi, rispetto a

¹⁷ Per un'analisi della tassonomia delle politiche ambientali che operano attraverso il mercato si rinvia a M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo: atti del convegno annuale Aipda*, Giuffrè, Milano, 2007. Si confronti anche M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012.

¹⁸ *Making Public Procurement work in and for Europe* – Communication from the Commission COM(2017) 572 Strasbourg 3.10.2017.

¹⁹ Anac, *Relazione annuale 2020*, Camera dei deputati Roma 18 giugno 2021. Il valore degli appalti risulta più che raddoppiato nel corso degli ultimi otto anni, a riprova di un ruolo crescente della domanda pubblica nel quadro economico nazionale. L'unico anno in controtendenza rispetto al crescente aumento è rappresentato dal 2016, anno di entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016. Nel solo anno 2020 sono stati perfezionati oltre 174.000 procedimenti di acquisto contrassegnati con il Codice Identificativo di Gara (Cig), da parte delle oltre 36.000 stazioni appaltanti riportate dall'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (Ausa) gestita dall'Anac. Non sono, invece, disponibili dati ufficiali sulle procedure di gara di importo inferiore ai 40.000 euro. Altro dato significativo è quello del volume degli acquisti effettuati sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa), gestito dalla Consip, che nell'anno 2020 ha raggiunto la cifra di 5,5 miliardi di euro e superato la quota di 621.000 transazioni (dato desumibile dal Bilancio 2020 di Consip). Si confronti: *Il public procurement come leva di rilancio dell'economia*, Unindustria, settembre 2021.

²⁰ Dall'analisi dei principali documenti di riferimento si desume che le risorse disponibili dal Pnrr e dagli altri Fondi complementari attivati raggiungano la cifra complessiva di 235,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2026 che dovrebbero comportare un aumento del PIL del 3,6%. Stima di Unindustria, *Il public procurement come leva di rilancio dell'economia*, settembre 2021, p. 7.

quelle extra UE, abituate ad operare su mercati nei quali la sostenibilità ha meno rilevanza.

Al fine di realizzare gli effetti desiderati è necessario che le imprese siano effettivamente messe nelle condizioni di partecipare ai bandi pubblici e che, dunque, l'accesso alla domanda pubblica sia effettivamente aperto. Sul punto, la Commissione Europea ha segnalato che, negli ultimi anni, vi è stata una tendenza alla diminuzione della partecipazione alle gare pubbliche da parte delle imprese private²¹. È stato, anche considerato che il problema si pone in modo importante per le piccole e medie imprese (Pmi), che spesso rimangono escluse dalla partecipazione alle procedure per le commesse pubbliche²². È chiaro che la leva della domanda pubblica per stimolare l'offerta non funziona completamente se molte imprese non partecipano alle gare pubbliche e quindi vengono escluse dal circuito virtuoso che si è descritto. Devono, dunque, essere rimossi gli ostacoli alla partecipazione delle imprese al mercato degli appalti che spesso derivano dalla complessità, onerosità e estensione temporale delle procedure di gara. Le stesse prescrizioni sulla sostenibilità degli acquisti potrebbero costituire, se eccessive e non proporzionate, un disincentivo alla partecipazione e ciò deve essere evitato.

Sempre da un punto di vista *macro*, occorre considerare la natura e l'efficacia delle misure strategica previste in relazione all'obiettivo di sostenibilità perseguito. A tale fine, appare necessaria una solida *Governance* dei contratti pubblici, che individui gli obiettivi strategici e ne controlli il perseguimento concreto. In questo senso va la costituzione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (Cipess), che ha assunto gli Sdgs dell'Agenda 2030 come riferimento per le proprie attività, ma

²¹ La Commissione Europea nel documento *Making Public Procurement work in and for Europe* del 2017 ha sottolineato che «il numero dei bandi di gara che hanno ricevuto una sola risposta è cresciuto dal 17% del 2006 al 30% del 2016». Inoltre, nello stesso periodo, «il numero medio di offerte presentate per ciascun bando di gara è sceso da 5 a 3». Unindustria ha stimato che nel periodo 2016-2020 le imprese che in Italia si sono aggiudicate un appalto di valore superiore a 40.000 euro, sono meno di 40.000 all'anno e complessivamente circa 96.000 imprese se consideriamo l'intero periodo (si veda, Unindustria, *Il public procurement come leva di rilancio dell'economia*, settembre 2021, 8). Secondo lo stesso documento, ciò appare preoccupante se si confrontano questi valori con il totale di oltre 4,3 milioni di imprese censite dall'Istat perché risulterebbe che ogni anno si aggiudica una gara pubblica circa l'1% delle imprese.

²² Commissione Europea, *SME needs analysis in in Public Procurement*, February 2021. Tale studio ha anche evidenziato che circa il 50% delle imprese europee coinvolte nella ricerca non ha mai partecipato ad una gara d'appalto.

Dai dati raccolti annualmente dalla Commissione Europea – Direzione *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs* – la quota di appalti aggiudicati in Italia alle Pmi è stimata pari al 14,35% nell'anno 2018, rispetto ad una media europea del 51,35% e una quota della Germania del 64,17%. Si veda, ancora, Unindustria, *Il public procurement come leva di rilancio dell'economia*, settembre 2021, 11.

anche la nuova istituzione della Cabina di Regia per il Pnrr e il progetto di revisione della già istituita Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile. Lo stesso ruolo dell'Anac potrebbe essere rivisto, con l'essenziale potenziamento delle banche dati e con il potenziamento del ruolo della c.d. *vigilanza collaborativa*²³.

3. Il punto di vista *micro*: procedure concorrenziali e deroga al principio di economicità

Dal punto di vista *micro*, ovvero del singolo acquisto, l'esigenza della crescita sostenibile deve essere conciliata con l'applicazione dei principi del Trattato, ovvero la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, la parità di trattamento, la non discriminazione, il riconoscimento reciproco, la proporzionalità e la trasparenza che si traducono nella necessità di assicurare la concorrenza effettiva e libera nell'aggiudicazione degli appalti. Tali principi sono recepiti dall'art. 30, co. 1 del codice che prevede che «nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità ...». Essi, in assenza di una espressa deroga (analoga a quella esistente per il principio di economicità, di cui si dirà tra poco), non possono infatti ritenersi cedevoli in rispetto alle esigenze di sostenibilità, che dunque su di essi andranno costruite.

Le esigenze di sostenibilità devono, dunque, inserirsi nel contesto della tutela della concorrenza. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha più volte ribadito che clausole dei bandi volte a conseguire obiettivi strategici esse non possono convertirsi in misure discriminatorie e anticoncorrenziali o finalizzate ad avvantaggiare un concorrente rispetto agli altri²⁴. Ciò, peraltro, da un punto

²³ Nel documento di illustrazione del Pnrr (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia Domani, in www.governo.it) in materia di semplificazione dei contratti pubblici vengono citate quattro misure urgenti che «non richiedono un provvedimento legislativo», e quindi non sono comprese nelle «misure urgenti» – attuate successivamente con il d.l. n. 77/2021 – e nemmeno nelle «misure a regime ... che saranno oggetto di un disegno di legge delega che sarà sottoposto al Parlamento entro il 2021». In sintesi: avvio dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica già istituita presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'art. 212 del Codice; riduzione del numero e qualificazione delle stazioni appaltanti; potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione (atti organizzativi dell'Autorità); semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati. Sul ruolo dell'Anac, si rinvia a G. FIDONE, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici* [codice del 2016], Giappichelli, Torino, 2019, 3-65.

²⁴ Ad esempio, Corte giust., sez. VI, 4 dicembre 2003, *EVN AG e Wienstrom GmbH c.*

di vista questa volta *macro*, si porrebbe in contrasto con la politica di integrazione economica perseguita dalla UE con le direttive di settore.

Per altro verso, al fine dell'uso strategico dei contratti, occorre derogare al principio di economicità in senso stretto, inteso quale vantaggio *diretto* per le pubbliche amministrazioni ovvero rapporto qualità/prezzo. Occorre, invece, considerare anche il vantaggio *indiretto* dell'acquisto in termini di *esternalità positive* alla collettività.

Il Codice interno prevede che l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici si debba svolgere nel rispetto «dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza»²⁵; dall'altro prevede che «il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico»²⁶. Dal momento che il principio di economicità è riferito tanto alla fase dell'aggiudicazione del contratto come a quella dell'esecuzione dello stesso, anche il temperamento di tale principio in ragione di esigenze di esigenze di sostenibilità può trovare applicazione in entrambe le stesse fasi. Dun-

Repubblica Austriaca, causa C-448/01, in *Racc.*, 2003, I-14527 ss. Si vedano anche Corte giust., sez. II, 24 novembre 2005, *ATI EAC s.r.l. e Viaggi di Maio s.n.c c. ACTV Venezia s.p.a. et al.*, causa C-331/04, in *Racc.*, 2005, I-10109 ss. e Corte giust., sez. I, 24 gennaio 2008, *Emm. G. Lianakis AE et al. c. Dimos Alexandroupolis et al.*, causa C-532/06, in *Racc.*, 2008, I-251 ss.

²⁵ Art. 30, co. 1, d.lgs. n. 50/2016. Tali principi devono considerarsi di ampia portata e attingono in generale all'attività amministrativa, desumibili anche dallo art. 97 della Costituzione. Ai principi di economicità e di efficacia fa riferimento anche l'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo, legge n. 241/1990 e devono essere intesi nel senso del perseguimento di un determinato fine contenendo il più possibile i costi ed i tempi procedurali.

²⁶ Anche l'art. 2 del vecchio Codice, d.lgs. n. 163/2006, prevedeva che «Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile». In riferimento a tale previsione, si è anche discusso della “relativizzazione del principio di economicità”, M.P. CHITI, *I principi*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, 164. Tra i commenti all'art. 2, d.lgs. n. 163/2006, si vedano: R.E. IANIGRO, *Commento all'art. 2*, in R. GAROFOLI, G. DE LISE, *Codice degli appalti pubblici e nuova direttiva ricorsi*, tomo I, Neldiritto, Roma, 2009, 17; G. FIDONE, *Principi e disposizioni comuni*, in M. CLARICH, *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010. Ad esempio, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, *Acquisti verdi per la pubblica amministrazione: lo stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche*, 2006, 16, diceva che l'art. 2, co. 2, del Codice «chiarisce che è legittimo considerare prioritaria l'esigenza di proteggere ambiente e salute umana, di promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare le esigenze sociali anche a scapito di non garantire sempre e in ogni caso un rapporto conveniente tra i risultati ottenuti e risorse impiegate, purché ciò avvenga nel rispetto della trasparenza, della par condicio e della concorrenza».

que, la disposizione ha una portata che va oltre la fase pubblicistica dell'aggiudicazione del contratto e investe anche quella privatistica della sua esecuzione.

La disposizione segna, anche nel diritto interno, il definitivo superamento della più datata concezione della disciplina della contrattualistica pubblica, che era improntata esclusivamente su ragioni economicistiche, prevalentemente legate al conseguimento del risparmio di spesa della pubblica amministrazione²⁷. Al contrario, secondo un'apprezzabile e necessario contemperamento di interessi, il principio di economicità deve essere perseguito dalle amministrazioni nei limiti in cui non risulti essere un ostacolo per il perseguimento di altri fini pubblici ritenuti apprezzabili, come appunto l'esigenza della sostenibilità²⁸.

Detto in altri termini, le Direttive e il Codice interno si propongono di stabilire un collegamento tra efficienza economica e sviluppo sostenibile e di promuovere l'utilizzo degli stessi meccanismi del mercato concorrenziale per promuovere politiche di sostenibilità²⁹.

Peraltro, se l'economicità può essere subordinata al perseguimento di un certo interesse di sostenibilità, tale sacrificio dovrà essere proporzionato e ragionevole sotto il profilo del rapporto tra risorse, obiettivi e risultati³⁰.

²⁷ Ad esempio, questa era l'impronta della *Legge sulle Opere Pubbliche*, legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato F), rimasta in vigore fino alla legge c.d. Merloni, legge 11 febbraio 1994, n. 109.

²⁸ In dottrina si è discusso della «relativizzazione del principio di economicità», M.P. CHITI, *I principi*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, 164.

²⁹ Si confrontino, in dottrina, G. BELLOMO, *Il Green Public Procurement, nell'ordinamento multilivello dell'ambiente*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2008, 940 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit.; N. LUGARESI, *Diritto dell'Ambiente*, Cedam, Padova, 2004.

³⁰ Sul principio di proporzionalità, senza pretesa di esaustività, si rinvia a A.M. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 1998; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2010; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, 110 ss.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 389 ss. La Corte di giustizia ha fatto esplicito riferimento a tale principio sin dagli esordi della sua giurisprudenza (v. ad es. Corte giust. 16 luglio 1956, C-8/55, *Fédération Charbonnière*, in *Racc.*, 1955-56, 199 ss.; Corte giust. 14 dicembre 1962, in cause riunite C-5-11, 13-15/62, *Società acciaierie San Michele*, in *Racc.*, 1962, 917 ss.; Corte giust. 19 marzo 1964, in C-18/63, *Schmitz*, in *Racc.*, 1964, 175 ss.). Esso si è poi progressivamente affermato come essenziale strumento di sindacato giurisdizionale, applicato a quasi tutti i settori del diritto dell'Unione europea.

La disposizione di cui all'art. 2, co, 2, contiene, però, un'importante limitazione alla possibilità data alle stazioni appaltanti di attuare azioni concrete per il perseguimento di obiettivi sostenibili, dal momento che ammette la deroga al principio di economicità solo «entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice». Dunque, solo in presenza di una disposizione legittimante, le stazioni appaltanti potranno subordinare il principio di economicità alle istanze di sostenibilità; in mancanza di una copertura legislativa, ogni iniziativa, clausola o prescrizione in tale senso dovrà essere considerata illegittima. Si tratta, dunque, per le amministrazioni di un esercizio di discrezionalità nei confini delle scelte a monte operate dal Legislatore, che ha inserito disposizioni legittimanti alla deroga dell'economicità.

4. Complessità del contratto e svantaggio informativo della stazione appaltante

Sempre dal punto di vista *micro* occorre considerare che il perseguimento di obiettivi strategici aumenta la *complessità* dell'acquisto pubblico, che si arricchisce di ulteriori elementi rispetto all'acquisto base (ambientali, sociali, tecnologici, ecc.). Anche acquisti banali, se si aggiungono gli obiettivi strategici, possono diventare complessi.

La maggiore complessità dell'oggetto del contratto aumenta la fisiologica asimmetria informativa della pubblica amministrazione nei confronti del contraente privato, depositario delle informazioni relative al prodotto o servizio che offre³¹. Il *deficit* informativo può, dunque, convertirsi in un ostacolo all'obiettivo di sostenibilità degli acquisti pubblici strategici, poiché potrebbe non consentire alle stazioni appaltanti di orientare opportunamente le proprie preferenze³². Occorre, dunque, che la parte pubblica acquisisca informazioni

³¹ Si confronti: G. FIDONE, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH, G. FIDONE, G. FONDERICO, *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici* [codice del 2016], Giappichelli, Torino, 2019, 3-65.

³² L'osservazione è della Commissione Europea, nella Comunicazione COM (2001) 274, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*. Il problema della amministrazione pubblica è quello di scegliere il contraente più affidabile e la migliore offerta tra quelle presentate. Il rischio è, però, quello che la cattiva informazione sulle caratteristiche del bene offerto dai concorrenti possa indurre la stessa pubblica amministrazione a scegliere in modo non ottimale (rischio di c.d. *selezione avversa*). La teoria economica insegna che non vi sono un criterio di aggiudicazione e un procedimento di gara ottimali in astratto, ma che la scelta più opportuna dipende dal caso concreto, ossia dalle caratteristiche del mercato e da quelle del bene da aggiudicare. Si vedano: M. CAFAGNO, *Lo Stato banditore*, Giuffrè, Milano, 2001; L. PARISIO, *Meccanismi d'asta*, Carocci, Roma, 1999.

nel confronto con il privato, depositario delle informazioni che riguardano il bene o servizio offerti.

Ciò suggerisce, da un lato, la riduzione, la specializzazione e la professionalizzazione delle stazioni appaltanti, di cui si è già detto, necessaria per governare la complessità e per essere un interlocutore adeguato del *partner* privato. È, dunque, necessario dare finalmente attuazione all'art. 38 del Codice che prevede la qualificazione delle stazioni appaltanti, che dovranno muoversi nel senso della digitalizzazione³³. La stessa Commissione Europea ha sottolineato come «il basso livello di professionalità dei buyers pubblici è un problema per molti Stati Membri» e di conseguenza «il miglioramento delle competenze di acquisto in tutte le fasi del processo, incluse le tecnologie di *eProcurement*, è di vitale importanza»³⁴. La riorganizzazione della domanda, nel senso della professionalizzazione e dell'accesso alle nuove tecnologie digitali, appaiono condizione necessarie, anche dal punto di vista *macro*, per l'utilizzazione della leva dei contratti per il perseguimento della crescita sostenibile.

Dall'altro lato, è necessaria l'utilizzazione di procedure di aggiudicazione flessibili e discrezionali, volte ad aumentare l'informazione della pubblica amministrazione attraverso un progressivo apprendimento derivante dal confronto collaborativo con l'operatore privato per governare una realtà complessa³⁵. Si impone, dunque, il superamento di criteri di aggiudicazione automatici e l'utilizzo di procedure fondate sulla negoziazione tra la pubblica amministrazione e i privati che consentano all'amministrazione di apprendere (e migliorare la propria informazione iniziale) in corso di procedura. La scelta fina-

³³ L'Anac ha mappato in Italia circa 36.000 stazioni appaltanti. Per porre rimedio a tale dato, il legislatore ha introdotto con la Legge Finanziaria dell'anno 2000, il concetto di *aggregazione della spesa* con l'attribuzione alla Consip (società interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) del Programma di Razionalizzazione della spesa pubblica. Successivamente, con il d.l. n. 66/2014, è stato istituito presso Anac un elenco di Soggetti Aggregatori (con un tetto massimo di 35) che possono stipulare Convenzioni su categorie merceologiche definite attraverso d.p.c.m. (ad oggi se ne contano due per un totale di 25 merceologie sanitarie e di spesa comune per un valore di circa 18 miliardi di euro). In questo contesto, si inserisce l'art. 38 del Codice del 2016 che prevede l'istituzione presso Anac, di un «elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo». Tale disposizione è rimasta inattuata in mancanza della definizione dei requisiti necessari alla qualificazione. Il percorso di attuazione della citata norma è stato da ultimo avviato dall'Anac con le linee Guida provvisorie approvate il 30 marzo 2022 e le Linee Guida definitive dovranno intervenire entro il 30 settembre 2022.

³⁴ *Making Public Procurement work in and for Europe*, Communication from the Commission COM(2017) 572 Strasbourg, 3 ottobre 2017.

³⁵ Sia consentito rinviare a G. FIDONE, *Il codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH, G. FIDONE, G. FONDERICO (a cura di) *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010.

le potrà essere così fatta sulla base di un bagaglio informativo maggiore di quello posseduto all'inizio della procedura e in modo tale potrà essere ridotto il rischio di cattiva selezione³⁶.

La flessibilità delle procedure e il recupero della discrezionalità amministrativa nella scelta del contraente della pubblica amministrazione appaiono perfettamente compatibili con l'obiettivo dell'apertura alla concorrenza e ne costituiscono, a ben vedere, un corollario. Una volta che si è garantita la massima partecipazione ad una determinata procedura di aggiudicazione e che si è garantita l'effettiva parità di condizioni tra i concorrenti, un giusto grado di flessibilità (in relazione all'oggetto dell'affidamento e tenendo conto della sua complessità) deve considerarsi strumento necessario per permettere alla pubblica amministrazione la scelta dell'offerta migliore.

Coerentemente con quanto si è appena detto, le Direttive di settore del 2014 si sono mosse su due binari paralleli: da un lato, l'ammodernamento della disciplina degli appalti pubblici per il perseguimento dell'obiettivo della maggiore efficienza della spesa pubblica, da conseguire attraverso l'implementazione della concorrenza e la maggiore flessibilità e semplificazione delle procedure di aggiudicazione. Dall'altro lato, il c.d. *uso strategico* dei contratti pubblici per il perseguimento di obiettivi sociali, quali l'aumento dell'occupazione e la promozione delle piccole e medie imprese (Pmi), e ambientali³⁷. I due

³⁶ Sul punto: si può rinviare a G. FIDONE, *Le concessioni come contratti complessi: tra esigenze di flessibilità e moltiplicazione dei modelli*, in M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni Pubbliche – Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013; G. FIDONE, *Negoziazioni pubbliche e apprendimento della pubblica amministrazione*, in *Aperta Contrada* (www.apertacontrada.it), 27 marzo 2017; G. FIDONE, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., 3-65.

³⁷ L'obiettivo della protezione dell'ambiente è ripreso in molti dei considerando della direttiva 2014/24/UE: il considerando n. 2 afferma che gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 «in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici»; il considerando n. 91 richiama espressamente l'art. 11 Tfeue che impone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; il considerando n. 95 afferma che «è d'importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»; il considerando n. 40 prevede che «la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e nell'applicare le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse»; il considerando n. 47 afferma che «la ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e che

obiettivi delle direttive 2014 (maggiore flessibilità delle procedure e uso strategico degli appalti), che ne costituiscono i tratti di maggiore innovatività, appaiono strettamente collegati ed anzi il primo è presupposto del secondo.

5. Il green public procurement

L'uso strategico dei contratti pubblici per il conseguimento di una crescita sostenibile, sino ad oggi, ha avuto per oggetto per lo più il tema ambientale³⁸, attraverso il *green public procurement*³⁹. Ciò è stato coerente con un concetto

gli appalti pubblici dovrebbero essere usati strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione, anche al fine di pervenire a benefici di carattere ambientale, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile.

³⁸ Da un punto di vista storico, l'attenzione per le tematiche ambientali è piuttosto recente. Si può infatti sostenere che tali tematiche furono completamente trascurate fino al 1972, anno in cui si tenne la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano e fu adottato l'*Action Plan for the Human Environment*, che ha formalmente affermato la responsabilità dei governi nazionali nella promozione di uno sviluppo economico compatibile con la tutela dell'ambiente e con la conservazione delle risorse naturali esauribili. Con tale atto, la protezione dell'ambiente assurge a tema che trascendono le frontiere nazionali e non è più confinato nei confini dei singoli Stati. I principi affermati nella Conferenza di Stoccolma sono successivamente sviluppati dalle Nazioni Unite con l'istituzione nel 1984 della *World Commission on Environment and Development* (Wced), alla quale venne dato il compito dell'elaborazione di una politica ambientale per il futuro. Nel documento finale dei lavori della Commissione, denominato *Our Common Future*, venne, peraltro, introdotto il concetto di sviluppo sostenibile. La prospettiva ecologica nell'approccio al mercato a livello europeo trova spazio nelle *Agende 21 locali*. Successivamente, il Trattato di Maastricht, sottoscritto il 7 febbraio 1992 e entrato in vigore il 1° novembre 1993, affermava che la Comunità Europea aveva il compito di garantire uno sviluppo equilibrato delle attività economiche e una crescita *sostenibile*, compatibile con le istanze ambientali, coerentemente con quanto emerso nella Conferenza di Rio, *Summit della Terra*, del giugno 1992. Nel 1994, alla Conferenza delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile di Aalborg (Danimarca), fu firmata la *Carta di Aalborg*, attraverso la quale le amministrazioni e gli organismi internazionali firmatari si impegnavano ad attuare l'Agenda 21.

³⁹ Sul tema degli *appalti verdi*: G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 819; M. CAFAGNO, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale ambientali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021; G. GAVERINI, *Attività contrattuale della p.a. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 153; M. CAFAGNO, A. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici*, in M. CLARICH, *Commentario al codice dei Contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, 216 ss.; C. COLOSIMO, *L'oggetto del contratto, tra tutela della concorrenza e pubblico interesse*, in G.D. COMPORTI, *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; C. DE ROSE, *Gli appalti verdi nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Cons. Stato*, 2004, 1825; F. SCHIZZEROTTO, *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 967; C. DE ROSE, *Gli appalti "verdi" nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Cons. Stato*, 2004, 1825; F. SPAGNUOLO, *Il Green Public Procurement*

di sostenibilità che, come si è già visto, in passato era centrato prevalentemente su quella ambientale. Non deve, dunque, stupire che la maggior parte delle norme strategiche contenute nella disciplina di settore riguardino tale ambito.

Le norme verdi in materia di contratti pubblici attuano il *principio di integrazione*, introdotto con il Trattato di Amsterdam del 1997, per il quale gli organismi comunitari hanno l'obbligo di ponderare e bilanciare gli interessi ambientali integrandoli all'interno di tutte le altre politiche da perseguire. Il principio fu recepito all'art. 6 del Trattato CE ove era detto che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Peraltro, tra le politiche dell'art. 3 del Trattato CE rientrava la creazione di un «mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi». Oggi la norma che recepisce il principio di integrazione è traslocata all'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea⁴⁰. La previsione è particolarmente importante perché afferma il principio che tutte le politiche comunitarie producono effetti, diretti o mediati, sull'ambiente, con la conseguenza che la protezione ambientale non può più essere perseguita isolatamente, ma necessita di essere opportunamente integrata in tutte le altre politiche comunitarie. La tutela dell'ambiente assume, dunque, un carattere trasversale che orienta il perseguimento di tutte le altre politiche comunitarie ed è in esse integrata⁴¹.

rement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della Pubblica Amministrazione, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 397 ss. Si confronti anche E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente* vol. III, Cedam, Padova, 2015 e in special modo i seguenti contributi: C. GUCCIONE, L. PALATUCCI, *Profili ambientali nelle procedure ad evidenza pubblica*; R. DI PACE, *Profili ambientali nella procedura di realizzazione delle opere pubbliche*; R. CORI, C. DI GIORGIANTONIO, *Profili ambientali della finanza di progetto*; G. FIDONE, *Ecoefficienza e sviluppo sostenibile nell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*.

⁴⁰ L'art. 11 Tfu afferma che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁴¹ Sul principio di integrazione: M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di diritto dell'ambiente*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2007, 467 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004; G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. "ecologiche"*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2003, 3515. Il principio di integrazione comporta l'obbligo per gli organismi comunitari di ponderare e bilanciare gli interessi ambientali all'interno di tutte le altre politiche; inoltre, in caso di conflitto con altri e differenti interessi, anche gli interessi ambientali dovranno essere convenientemente bilanciati. Come è stato osservato da F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Riv. dir. amm.*, 2003, tale principio prescrive che tutte le attività, anche quelle di interesse generale, devono considerare la componente ambientale, «misurarsi con essa», e integrarla quale «elemento inderogabile del bilanciamento di inte-

Successivamente al Trattato di Amsterdam, nella vigenza delle direttive di settore degli anni '90 del secolo scorso⁴², si era prodotto in sede Europea un vivo dibattito sulle modalità di attuazione del *green public procurement*⁴³, i cui approdi erano stati confermati dalla Giurisprudenza della Corte⁴⁴. È però

ressi occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Si veda anche L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002, 90.

⁴² Direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992 che regolava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi; 93/36/CEE del 14 novembre 1993 sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture; 93/37/CEE del 14 giugno 1993 sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

⁴³ Tra i documenti più importanti, si possono citare: Comunicazione della Commissione, 27 novembre 1996, COM(96) 583, *Libro Verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro*; Comunicazione della Commissione, COM(98) 143, 11 marzo 1998, *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea (libro bianco sugli appalti pubblici)*; Comunicazione della Commissione, 24 gennaio 2001, COM(2001) 31 (Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea, Ambiente 2010: *il nostro futuro, la nostra scelta*); Comunicazione della Commissione, 20 settembre 2000, COM(2000) 576, *Conciliare bisogni e responsabilità. L'integrazione delle questioni ambientali nella politica economica*; Comunicazione della Commissione "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile", 15 maggio 2001, COM(2001) 264. In un passaggio, ad esempio, la Commissione osserva che «lo sviluppo sostenibile offre all'Unione Europea una visione positiva sul lungo termine di una società più prospera e giusta, con la promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti. Per raggiungere questi obiettivi nella pratica è necessario che la crescita economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi». Il documento più importante è indubbiamente la Comunicazione su *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, COM(2001) 274 che, seppure muovendosi nella cornice delle direttive degli anni '90 del secolo scorso, si propone di individuare gli spazi entro i quali le pubbliche amministrazioni avrebbero potuto operare in modo ecologicamente virtuoso nell'aggiudicazione delle proprie commesse, in applicazione del principio di integrazione. Si confronti: A. GRATANI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 857.

⁴⁴ Con riguardo a tale problematica può essere, sinteticamente, analizzata l'evoluzione della Giurisprudenza comunitaria, sino al definitivo ingresso delle considerazioni a carattere non economico, quali quelle ambientali. Deve però essere precisato che le posizioni che si stanno per descrivere non hanno mai negato, per il settore in questione, il valore e la funzione del mercato, quale irrinunciabile strumento per lo sviluppo economico. La pronuncia *Beentjes* (Corte giust. 20 settembre 1988, causa C-31/87, *Beentjes c. Netherlands State*) costituisce il caso che ha aperto la strada all'introduzione di considerazioni *non economiche* nella disciplina degli appalti pubblici, ammettendo la legittimità di criteri addizionali a quelli meramente economici, finalizzati al conseguimento di particolari obiettivi, se conformi ai principi comunitari e privi di effetti discriminatori sugli offerenti. Anche la sentenza *Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd* (Corte giust. 28 marzo 1995, C-324/93) ha ribadito la compatibilità di criteri non prettamente economici con la disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, a condizione che non siano forieri di discriminazione e siano oggetto di un'adeguata pubblicità. Nella

con la sentenza della Corte di giustizia, cause C-513/99, *Concordia Bus Finland*, che per prima fu ammesso l'inserimento dei criteri ambientali nell'offerta economicamente più vantaggiosa⁴⁵. Anche la giurisprudenza successiva confermò tale possibilità e ne precisò i limiti di ammissibilità⁴⁶.

Tali approdi portarono alle direttive del 2004, per le quali le clausole stra-

pronuncia *Commissione vs. Repubblica Francese* (Corte giust. 26 settembre 2000, causa C-225-98, *Commissione c. Francia*), la Corte precisa che un criterio di aggiudicazione privo di un valore economico diretto potesse essere determinante nella scelta dell'aggiudicatario solo nel caso di offerte economicamente equivalenti, rispetto alle quali il requisito sociale sarebbe stato un *quid pluris*. Con altra pronuncia (Corte giust. 18 ottobre 2001, causa C-19/00, *SIAC Construction c. County Council of the County of Mayo*), la Corte ha segnalato il carattere non tassativo dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa previsti nelle Direttive, nello stesso tempo sottolineando che la discrezionalità della stazione appaltante nella definizione degli stessi criteri non possa trasformarsi in arbitrio.

⁴⁵ Per pervenire ad un definitivo mutamento di orientamento, nel senso dell'ammissibilità di criteri ambientali nell'offerta economicamente più vantaggiosa, occorre arrivare alla nota pronuncia *Concordia Bus Finland* (Corte giust. 17 settembre 2002, causa C-513/99). In tale sentenza, la Corte di Giustizia ha affermato in modo inequivocabile che considerazioni di tipo *non economico* possono concorrere a formare criteri di aggiudicazione di un contratto pubblico, poiché anche fattori non meramente economici possono incidere sul valore di un'offerta per l'amministrazione aggiudicatrice. La pronuncia afferma che i criteri di aggiudicazione non devono necessariamente apportare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico alla stazione appaltante, bensì anche esigenze di natura non economica possono avere un valore per l'amministrazione. Devono, però, ricorrere alcune condizioni quali la sussistenza di un collegamento del criterio ambientale con l'oggetto dell'appalto; l'assenza di un'incondizionata libertà di scelta per l'amministrazione; l'espressa menzione del criterio ambientale nel bando di gara; il rispetto di tutti i principi dell'ordinamento comunitario e, soprattutto, di quello di non discriminazione. La medesima pronuncia afferma che quando il criterio ambientale risulti oggettivo e indistintamente applicabile a tutte le offerte, il rispetto del principio di non discriminazione è garantito anche laddove il criterio medesimo comporti una riduzione della platea di potenziali offerenti.

⁴⁶ Sulla base di tale pronuncia, la Corte (Corte giust., *EVN AG. et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*) in un successivo caso ha affrontato l'ulteriore problema della misura entro la quale i criteri ambientali possono legittimamente rilevare al fine della determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La pronuncia afferma la legittimità di un criterio di scelta dell'offerta a carattere ambientale, pesante per il 45% sul totale dei criteri, perché meritevole di apprezzamento, direttamente connesso all'esigenza di approvvigionamento di energia elettrica e perché coerente con il mercato ecosostenibile di quello specifico prodotto. Nello stesso tempo, però la Corte afferma la necessità che l'attribuzione di punteggio sia effettivamente collegata all'oggetto dell'appalto (nel caso di specie l'approvvigionamento elettrico dell'amministrazione), affermando, ad esempio, che sarebbe illegittimo un criterio di aggiudicazione basato su un quantitativo di elettricità prodotta da fonti di energia rinnovabili "eccedente" il consumo prevedibile del committente (quantitativi eccedenti tale consumo, forniti a clienti diversi dall'amministrazione, non sarebbero *collegati* all'oggetto del contratto). Il problema dei limiti entro i quali è consentito alle pubbliche amministrazioni di ricorrere a criteri ambientali per la scelta del contraente è stato oggetto, per aspetti ulteriori rispetto a quelli appena considerati, della pronuncia *Commissione c. Repubblica Federale di Germania* (Corte giust. 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01).

tegiche possono riguardare le varie fasi della vita dell'appalto: dall'individuazione delle specifiche tecniche, alle cause di esclusione, ai criteri premiali che compongono l'offerta economicamente più vantaggiosa, fino all'esecuzione del contratto, con la previsione di incentivi e penali⁴⁷. La stessa Commissione europea ha successivamente fornito chiarimenti sulle modalità di applicazione delle disposizioni verdi delle direttive⁴⁸. Sul fronte interno, le disposizioni verdi delle direttive del 2004 sono state recepite nel Codice di cui al d.lgs. n. 163/2006 abbastanza fedelmente ma, nel concreto, hanno trovato applicazione piuttosto limitata.

Le nuove direttive del 2014⁴⁹, che per la parte dell'uso strategico dei contratti hanno trovato ispirazione nella Agenda europea 2020 nella quale la sostenibilità ambientale assume assoluta centralità⁵⁰, danno grande spazio al te-

⁴⁷ Come noto, la direttiva 2004/18/CE ha unificato le disposizioni in materia di aggiudicazione dei tre settori dei lavori, servizi e forniture nei settori ordinari, al fine di dare maggiore omogeneità a tali discipline, nel rispetto dei principi del Trattato. La direttiva 2004/17/CE ha regolato gli affidamenti nei settori speciali (considerando n. 2, direttiva 2004/18/CE). Per un commento alle direttive del 2004, sia consentito rinviare a G. FIDONE, *Principi e disposizioni comuni*, in M. CLARICH, *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁴⁸ Ad esempio, Commissione europea, *Acquistare Verde, Un Manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili*, 2005.

⁴⁹ In particolare la direttiva 2004/18/CE è stata abrogata con l'entrata in vigore della direttiva appalti 2014/24/UE; la direttiva 2004/17/CE è stata abrogata dalla direttiva 2014/25/UE che oggi regola i settori speciali; infine, è stata emanata una terza direttiva in materia di concessioni di lavori e servizi, la direttiva 2014/23/UE, che va a sostituire le poche disposizioni sulle sole concessioni di lavori, già contenute nel titolo III della direttiva 2004/18/CE, agli artt. 56 e ss. Vale la pena ricordare che la direttiva 2014/18/CE prevedeva espressamente all'art. 17 l'esclusione delle concessioni di servizi dal proprio ambito di applicazione. Tale direttiva reca una disciplina autonoma e compiuta delle concessioni di lavori e servizi che si va a sostituire alle poche disposizioni (abrogate) contenute nella direttiva 18. Si è, dunque, di fronte ad un fenomeno di implementazione del diritto comunitario che oggi disciplina analiticamente gli istituti in oggetto, prima scarsamente (le concessioni di lavori) o per nulla (le concessioni di servizi) regolati. In dottrina, sia consentito citare G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2012, 819-875; G. FIDONE, *Il green public procurement nel diritto comunitario con particolare riferimento alle nuove direttive appalti e concessioni*, in G.F. CARTEI, M. RICCHI, *Finanza di progetto e partenariato pubblico privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

⁵⁰ La Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020, *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, rilancia per il decennio 2010-20 la crescita e la coesione economica della UE, con un programma intelligente (attraverso lo sviluppo della conoscenza e dell'innovazione), sostenibile (ovvero basato su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitivo) e inclusivo (volto a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale). Centrale è il tema del rilancio della crescita, necessario dopo la crisi economica degli anni precedenti.

ma dell'ambiente⁵¹. Esse confermano i principi già contenuti nelle direttive del 2004 e si spingono oltre fino a considerare le politiche ambientali, nuove opportunità per la crescita economica, da conseguirsi attraverso l'innovazione tecnologica e il progresso scientifico.

Un primo gruppo di disposizioni a carattere ambientale della direttiva 24/2014/UE si limita a riprodurre quelle già contenute nelle direttive del 2004, già recepite (come si è detto) dal diritto interno: il riferimento è alle disposizioni sulle specifiche tecniche nei documenti d'appalto⁵²; sulle eco-etichettature europee⁵³; sulle norme di gestione ambientale⁵⁴; sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁵⁵; sulle condizioni di esecuzione del contratto⁵⁶.

Nella nuova direttiva appalti vi sono, poi, ulteriori disposizioni a contenuto ambientale, non presenti nelle direttive attualmente in vigore, che per la prima volta vengono introdotte a livello comunitario. Ad esempio, è stato introdotto il criterio del *costo* più basso, che considera il «costo del ciclo di vita del prodotto» (*life-cycle costing*), che può comprendere oltre ai c.d. costi interni anche quelli legati alle esternalità ambientali⁵⁷, così che la dimensione del costo

⁵¹ Si confronti anche il Libro Verde del 27 gennaio 2011, COM(2011) 15, preparatorio alle Direttive, che proponeva l'«uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide ...», tra l'altro «per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico».

⁵² Art. 42, direttiva 2014/24/UE e art. 23, co. 3, lett. b), direttiva 2004/18.

⁵³ Art. 43, direttiva 2014/24/UE e considerando n. 75, direttiva 2014/24/UE; art. 23, co. 6, direttiva 2004/18.

⁵⁴ Art. 62, direttiva 2014/24/UE e considerando n. 88, direttiva 2014/24/UE; art. 50 direttiva 2004/18.

⁵⁵ Art. 67, co. 2, lett. a), direttiva 2014/24/UE e art. 53, co. 1, lett. a), direttiva 2004/18.

⁵⁶ Art. 70, direttiva 2014/24/UE e art. 26, direttiva 2004/18. Ai sensi del considerando n. 104 del progetto di direttiva, «le condizioni di esecuzione di un appalto dovrebbero essere compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie, e siano collegate all'oggetto del contratto ...».

⁵⁷ Il *life-cycle costing* che comprende i costi di tutte le fasi della vita di un bene, di un lavoro o di un servizio, dalla acquisizione fino allo smaltimento del prodotto, allo smantellamento del cantiere o alla conclusione della prestazione (considerando n. 96, direttiva 2014/24/UE). In particolare, ai sensi dell'art. 68 della Dir. 2014/24/UE, i costi del ciclo di vita comprendono i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice, quali: i «costi relativi all'acquisizione», i «costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse», i «costi di manutenzione», i «costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio». Tali costi possono essere definiti come *costi interni* del bene o servizio, in relazione alla sua intera vita. Secondo la stessa disposizione, il criterio del costo del ciclo di vita può fare riferimento anche agli effetti esterni del bene o servizio sull'ambiente. In particolare, la disposizione afferma che i «costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita». Inoltre, la norma prevede che i costi ambientali possono «includere i costi delle emissioni di

ambientale diviene possibile criterio di aggiudicazione non solo negli appalti aggiudicati attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa (nella quale i criteri ambientali assumono un peso molto più rilevante) ma anche per quelli aggiudicati con il criterio del costo più basso che, in linea di principio, è alternativo a quello del solo prezzo. Altre disposizioni innovative sono quella che prevede che la possibilità di non aggiudicare il contratto al miglior offerente quando l'offerta presentata non soddisfi le obbligazioni imposte dall'Unione europea su profili ambientali⁵⁸; quella che prevede la possibilità di escludere un operatore economico in caso di violazione delle obbligazioni europee su profili ambientali⁵⁹; quella che, in tema di offerte anormalmente basse, prevede la possibilità di chiedere giustificativi riferiti all'adempimento di normative europee su profili ambientali⁶⁰. Come si vede la vigente direttiva appalti arricchisce la tassonomia delle norme a contenuto ambientale.

Tuttavia, rispetto agli annunci contenuti nel Libro Verde del 2011, le direttive hanno mantenuto un profilo più timido⁶¹. Se il Libro Verde osservava che ci sono due metodi possibili per utilizzare gli appalti pubblici al fine di realizzare obiettivi strategici, riguardanti il «come acquistare» e il «che cosa acquistare», la Direttiva non ha considerato il secondo di tali metodi, da attuarsi attraverso la fissazione di requisiti obbligatori specifici concernenti i beni da acquistare⁶². Inoltre, non è stato recepito il proposto superamento del principio

gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici». Si veda anche il considerando n. 96.

⁵⁸ Art. 56, co. 2, direttiva 2014/24/UE.

⁵⁹ Art. 57, co. 4, lett. a), direttiva 2014/24/UE.

⁶⁰ Art. 69, co. 3, direttiva 2014/24/UE.

⁶¹ Libro Verde *sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici – Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti* del 27 gennaio 2011, COM(2011) 15.

⁶² Secondo il Libro Verde del 2011, il «*come acquistare*» consiste nel «*fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari per tener conto di tali obiettivi in conformità delle norme procedurali in materia di appalti pubblici*»; il «*che cosa acquistare*» consiste nell'«*imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare*». Le direttive del 2014 non contengono prescrizioni che riguardano questo secondo metodo. Il considerando n. 95 della direttiva 24 si limita ad affermare che il legislatore dell'Unione ha già fissato requisiti obbligatori in materia di appalti in taluni settori volti ad ottenere obiettivi specifici e che anche la definizione di metodologie comuni per il calcolo dei costi del ciclo di vita ha fatto grandi progressi. Pertanto, «*appare opportuno proseguire su questa strada, lasciando che sia la normativa settoriale specifica a fissare obiettivi e prospettive vincolanti in funzione delle particolari politiche e condizioni vigenti nel settore pertinente, e promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione di un approccio a livello europeo per il calcolo dei costi del ciclo di vita in modo da favorire ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici a sostegno di una crescita sostenibile*».

del necessario collegamento dei requisiti ambientali con l'oggetto del contratto, che dunque appare principio irrinunciabile⁶³.

Il codice di cui al d.lgs. n. 50/2016 ha recepito pressoché integralmente le disposizioni strategiche delle direttive del 2014, con il plauso della Commissione europea⁶⁴. La disciplina vigente deve essere integrata, sul piano programmatico, dal Piano d'azione nazionale Gpp (Pan Gpp) e, sul piano attuativo, dai c.d. criteri ambientali minimi (Cam)⁶⁵. Tuttavia, spesso le norme verdi rimangono inattuata e gli stessi Cam non sono rispettati, soprattutto dalle amministrazioni locali⁶⁶.

⁶³ Infatti, ai sensi del considerando n. 97 della direttiva 24, è riaffermato il principio del necessario collegamento dei criteri ambientali (siano essi criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto) con l'oggetto del contratto, con la spiegazione che «la condizione di un collegamento con l'oggetto dell'appalto esclude criteri e condizioni riguardanti la politica aziendale generale, che non può essere considerata un fattore che caratterizza il processo specifico di produzione o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto dell'acquisto». Dunque, «Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero pertanto avere la facoltà di imporre agli offerenti di attuare una determinata politica aziendale di responsabilità sociale o ambientale». Nel rispetto di tale principio, è ribadito che i criteri ambientali possono riguardare l'oggetto dell'appalto sotto ogni aspetto e in qualsiasi fase dei loro cicli di vita, «dall'estrazione delle materie prime per il prodotto alla fase di smaltimento dello stesso».

⁶⁴ Lo studio del Parlamento europeo *Green Public Procurement and the Action Plan for the Circular Economy*, 2017, 79-80 attesta che l'Italia è all'avanguardia nella realizzazione del proprio piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi. Per una disamina degli istituti interni, G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel codice dei contratti pubblici*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2016 (n. pubblicato nel 2018).

⁶⁵ Art. 34, d.lgs. n. 50/2016. Le disposizioni del Codice sono integrate dal Pan Gpp (ovvero, il Piano d'Azione *Green Public Procurement*), per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, predisposto dallo stesso Ministero dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'economia e finanze e dello sviluppo economico, e adottato con il decreto interministeriale n. 135 dell'11 aprile 2008, poi aggiornato con d.m. 10 aprile 2013, in ossequio a quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. legge Finanziaria 2007), art. 1, co. 1126. Tale piano è costituito da una parte generale, contenuta nel d.i. n. 135/2008 e dalle indicazioni tecniche specifiche, che dettano *Criteri ambientali minimi* (Cam), riguardanti le categorie di prodotti e servizi indicati nel Piano stesso, che vengono definite in appositi decreti del Ministro dell'Ambiente. Può essere menzionato anche il d.m. 7 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, *Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici – servizio di illuminazione e forza motrice – servizio di riscaldamento/raffrescamento*. L'art. 34 del vigente Codice di cui al d.lgs. n. 50/2016 oggi impone il rispetto delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste dai Cam, rendendo vincolanti i decreti ministeriali, che per le amministrazioni divengono obbligatori. L'art. 213, co. 9, del Codice ha assegnato ad Anac il compito di monitorare l'applicazione dei Cam e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione. Anac e il Ministero dell'ambiente il 20 marzo 2018 hanno siglato apposito Protocollo d'Intesa.

⁶⁶ M. CAFAGNO, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale ambientali*, in *Dir. proc. amm.*, 2021. L'Autore evidenzia che i dati mostrano che il 61,4% delle am-

Occorre da ultimo evidenziare che la recente riforma Costituzionale di cui alla legge 11 febbraio 2022, n. 1, che ha esplicitamente riconosciuto la tutela dell'ambiente tra i compiti della Repubblica (art. 9) e come fine delle attività economiche pubbliche e private (art. 41), è destinata a dare nuovo vigore alle norme verdi contenute nel codice dei contratti pubblici.

6. Prospettive evolutive: l'uso strategico dei contratti pubblici alla luce delle nuove sfide del Pnrr

La regolazione della contrattualistica pubblica è in una fase molto critica, tra ripensamenti, deroghe e sospensioni⁶⁷. Il codice del 2016 è stato ritenuto causa di inefficienze e ritardi e, in definitiva, un ostacolo alla crescita economica. Dal 2019 ad oggi, il legislatore è intervenuto tre volte con provvedimenti legislativi finalizzati a rilanciare il settore, *nonostante* il codice⁶⁸.

ministrazioni comunali al Sud e il 50,9% al Nord comunicano di non applicare affatto i Cam (dati derivanti dal rapporto annuale sull'applicazione del *Green public procurement* in Italia, elaborato dall'osservatorio costituito da Legambiente e Fondazione Ecosistemi nel 2019 – https://www.appaltiverdi.net/wp-content/uploads/Rapporto-OAV2019_def.pdf).

⁶⁷ Si confronti, M. CLARICH, F. FIDONE, *La contrattualistica pubblica nel "ginepraio" delle fonti*, in A. MALTONI (a cura di), *I contratti pubblici: la difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 27-55.

⁶⁸ Il d.l. 18 aprile 2019, n. 32, c.d. *Sblocca Cantieri*, convertito in legge 14 giugno 2019, n. 55, tra l'altro, ha avviato una sorta di *retromarcia* rispetto ad una delle più significative tra le novità introdotte pochissimi anni fa con il nuovo Codice, ovvero le linee guida dell'Anac che avrebbero dovuto essere sostituite da un nuovo Regolamento, ancora non completato. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (c.d. *Semplificazioni del Sistema Italia*)", convertito nella legge 11. settembre 2020, n. 120, con il presupposto de «la straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici», ha apportato una serie di misure derogatorie a tempo alla disciplina vigente, fino alla sua totale disapplicazione per gli appalti sopra soglia nei settori previsti dal co. 4 dell'art. 2 dello stesso decreto e per gli interventi infrastrutturali da assoggettarsi a commissariamento (in tali casi, a ben vedere, si tratta della diretta applicazione, senza il filtro del Codice, delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE). Con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (decreto semplificazioni 2021) convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108, reca disposizioni per l'organizzazione della gestione del Pnrr, definendo le funzioni di competenza delle differenti amministrazioni implicate, e inoltre le modalità di monitoraggio del Piano e del dialogo con le autorità europee. La *governance* risulta incentrata sull'istituzione di una Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano volta per volta i Ministri e i Sottosegretari competenti, in ragione delle materie affrontate in ogni seduta. Nella seconda parte del decreto si prevedono misure di semplificazione che incidono su alcuni dei settori oggetto del Pnrr (transizione ecologica, opere pubbliche, digitalizzazione) al fine di favorirne la completa realizzazione. Il titolo IV del Decreto "*Contratti Pubblici*", artt. 47 ss. reca particolari disposizioni, anche in deroga al Codice.

Al fine del rilancio dell'economia dopo la pandemia del Covid-19, è successivamente intervenuto il *Next Generation EU* (Ngeu), ispirato dall'Agenda 2030⁶⁹, che costituisce un programma che rende disponibili agli Stati Membri risorse finanziarie straordinarie. Si tratta di un «programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale»⁷⁰.

Per l'Italia le risorse disponibili dal Pnrr e dagli altri Fondi complementari attivati raggiungano la cifra complessiva di 235,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2026, che si aggiungono alle risorse ordinarie destinate alle procedure di gara pubbliche (quasi 200 miliardi di euro all'anno)⁷¹. Lo stesso Pnrr si articola su sei Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute⁷². È stato anche introdotto il concetto di «resilienza trasformativa» come capacità di un sistema di «rimbalzare avanti» e non indietro alla posizione precedente la crisi⁷³.

In tale contesto, proprio gli impegni presi dall'Italia per ottenere i finanziamenti del Pnrr hanno previsto la riforma organica della disciplina del codice e la legge 21 giugno 2022, n. 78 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti delegati che dovranno sostanzialmente modificare o sostituire il Codice vigente⁷⁴.

⁶⁹ UN, *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, 19.5.2020.

⁷⁰ Presidenza del Consiglio “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia domani*” – aprile 2021.

⁷¹ S. DELL'OMO, F. DE PEPPA, L. DONATO, M. MIRRIONE, *Prospettive di riforma per gli appalti pubblici tra esigenze di attuazione del PNRR e ricerca del new normal*, in *Astrid*, maggio 2021.

⁷² Presidenza del Consiglio *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Italia domani*, aprile 2021.

Si consulti la documentazione pubblicata all'indirizzo https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/recovery-fund-e-next-generation-eu.

⁷³ Il Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea analizza la resilienza del sistema lungo quattro dimensioni, correlate tra di loro; quella socioeconomica, quella geopolitica, quella ambientale e quella digitale. Si veda: JRC *RESILIENCE The 2nd International Workshop on Modelling of Physical, Economic and Social Systems for Resilience Assessment*, 14-16 December 2017.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 1 della legge delega, la riforma dovrà essere adottata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa delega. Gli impegni presi dall'Italia in relazione al Pnrr hanno previsto la riforma del diritto dei contratti pubblici, secondo le seguenti tempistiche: legge delega (M1C1-70), entro il 30 giugno 2022; Decreto delegato – nuovo Codice (M1C1 – 73), entro il 31 marzo 2023; provvedimenti attuativi del Nuovo Codice (M1C1-74), entro il 31 giugno 2023.

Il tema dell'uso strategico dei contratti ha assunto nuova centralità, parallelamente all'allargamento della portata del concetto di sostenibilità nel senso della tutela dei lavoratori, del rispetto dei contratti, della previsione di clausole sociali e di quelle in favore di giovani e donne. Si tenga anche conto dell'accezione ormai allargata di *capitale umano*, da intendersi nel senso di *capitale sociale* che fa riferimento alle relazioni tra le persone nella vita in una data comunità territoriale⁷⁵. Per il perseguimento di tali obiettivi strategici, il Legislatore dovrà intervenire sulle disposizioni vigenti che, come si è detto, riguardano per lo più l'aspetto dell'ambiente.

Tale percorso è già stato avviato per le opere finanziate con il Pnrr e il Pnc, con il d.l. "semplificazioni" 2021 che ha previsto nuove misure strategiche finalizzate a promuovere le pari opportunità di genere, intergenerazionali e per l'inclusione lavorativa delle persone disabili⁷⁶. Tali misure consistono nella previsione, in sede di partecipazione alle gare, di obblighi di produzione documentali per i concorrenti finalizzati a comprovare l'avvenuto rispetto delle prescrizioni in materia (co. 2, 3 e 3-*bis*); di requisiti di partecipazioni o di criteri premiali dell'offerta orientati a «promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne» (co. 4); come requisito necessario dell'offerta, dell'assunzione dell'obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e femminile (co. 4 ult. per.); di misure premiali e assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente [co. 5, lett. a)-*d-bis*]; di penali nei contratti di appalto in caso di inadempimento degli obblighi relativi agli impegni contrattuali nel senso della sostenibilità sociale, fino alla impossibilità di partecipare ad ulteriori gare finanziate con il Pnrr o il Pnc per 12 mesi per gli operatori economici che siano incorsi in inadempimenti più gravi (co. 6)⁷⁷.

⁷⁵ Particolarmente rilevante è l'accezione allargata del *capitale umano* a quello che è stato definito il *capitale sociale*, caratterizzato da tre elementi specifici: fiducia reciproca diffusa tra le persone e le loro aggregazioni in tutte le sfere della vita in una comunità territoriale; il sistema di valori e norme di solidarietà condivisi dai membri della comunità territoriale e dalle loro associazioni; la capacità delle associazioni territorialmente fondate di agire su tali valori e norme ed essere politicamente impegnati a perseguire obiettivi di sviluppo.

⁷⁶ Art. 47, d.l. n. 77/2021, convertito nella legge n. 108/2021, *Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC*, volto a «perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili», in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Pnrr e dal Pnc.

⁷⁷ Con decreto 7 dicembre 2021 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento delle Pari Opportunità, sono state adottate le linee guida volte «a favorire la pari opportunità di

La disposizione appena ricordata è particolarmente importante perché conferma l'attenzione del Legislatore verso obiettivi di sostenibilità diversi da quelli ambientali. È chiaro che, presumibilmente, il percorso avviato dovrà proseguire e le misure strategiche potranno essere estese a tutte le procedure e contratti, anche finanziati al di fuori del Pnrr. Parallelamente, dovrà essere esteso a tutte le opere e servizi l'aspetto fondamentale della semplificazione delle procedure, che potrà essere trainata dall'esperienza concreta dello stesso Pnrr e dalle norme derogatorie previste per la sua attuazione. Ciò, presumibilmente, avverrà in sede di attuazione della delega per la riforma del Codice, che prevede espresse disposizioni in tale senso⁷⁸.

In tale contesto, assume assoluto rilievo l'innovazione tecnologica, che si pone come presupposto dell'individuazione delle soluzioni sostenibili⁷⁹. Essa diviene il mezzo attraverso il quale realizzare nuovi lavori, servizi e beni sostenibili e, a sua volta, è stimolata dall'attribuzione di maggior valore economico al bene sostenibile, che indurrà le imprese alla ricerca di soluzioni innovative. L'innovazione tecnologica, dunque, si traduce in un'opportunità di crescita economica.

Siamo di fronte, dunque, a una preziosa occasione per riformare i procedimenti per gli acquisti pubblici, garantendo investimenti sostenibili sotto più profili. In tale contesto, la pubblica amministrazione dovrà organizzarsi e adattarsi alle nuove esigenze e così potrà assumere un ruolo fondamentale di guida di questo processo, garantendo un'azione amministrativa efficiente, rapida e coerente.

genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC», secondo la previsione del co. 8, art. 47, d.l. n. 77/2021 per il quale esse devono contenere «le modalità e i criteri applicativi delle misure previste dal presente articolo, indicate misure premiali e predisposti modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto».

⁷⁸ Il riferimento è all'art. 1, co. 2, lett. f) della legge delega per quanto riguarda gli obiettivi ambientali ed energetici e alla lett. h) che prevede, tra l'altro, il perseguimento di finalità sociali quali la parità opportunità intergenerazionale e di genere oltre che la tutela della disabilità.

⁷⁹ Commissione Europea "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione" C (2021) 4320 Bruxelles 18 giugno 2021, ha osservato che l'ammontare complessivo degli acquisti in Ricerca & Sviluppo nei Paesi dell'Unione ammonta a circa lo 0,58% del totale degli acquisti pubblici (0,1% del PIL Europeo). Tale valore è ben al di sotto del 3% che rappresenta l'obiettivo ambizioso della Commissione. L'Italia in questo *benchmark* è poco sopra lo 0,2% a conferma di una difficoltà strutturale a investire in innovazione. L'innovazione è richiamata in vari passaggi della legge delega, ad esempio con riferimento alle tecnologie utili per conseguire obiettivi ecologici e all'innovazione sociale (art. 1, co. 2, lett. f) e anche al partenariato per l'innovazione (art. 1, co. 2, lett. z). La digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure sono oggetto dell'art. 1, co. 2, lett. m).

LA CONCESSIONE COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE

di Marco Macchia

Sommario: 1. L'ideologia di mercato e lo sviluppo sostenibile: la battaglia delle idee. – 2. Fenomenologia della concessione e sostenibilità: un nuovo paradigma. – 3. La concessione come veicolo per l'affermazione dei valori della sostenibilità. – 4. Protezione del sistema socioeconomico o trasformazione verso la sostenibilità?

1. L'ideologia di mercato e lo sviluppo sostenibile: la battaglia delle idee

Sul piano della storia delle idee, negli ultimi quarant'anni, il progetto liberista o neoliberista ha indubbiamente occupato quasi interamente il palcoscenico delle idee dell'economia¹. Sebbene in Europa esso non abbia mai attecchito nella sua versione ortodossa – data anche la forza che gli Stati e l'autorità pubblica in genere continuavano ad esercitare – permane netta la prevalenza del modello di economia (più o meno “libera”) di mercato, in cui all'interno di esso è scarsa la propensione ad occuparsi delle diseguaglianze di ricchezze e di opportunità ovvero dei costi in termini ambientali di alcune scelte economiche.

L'affacciarsi della crisi finanziaria ha gradualmente suggerito di propendere per un approccio pragmatico all'ideologia di mercato, a partire dal quale si sono poi dischiuse alcune crepe a cui ha fatto seguito il lento declino della visione liberista. «L'economia di mercato capitalistica ha unito al formidabile sviluppo della produzione iniquità, instabilità e inquinamento»². Le catastrofi

¹ Sull'ascesa e la caduta dell'ordine liberale e la “rottura del patto tra democrazia e mercato”, si v. V.E. PARSI, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, il Mulino, Bologna, 2022, 11 ss.

² P. CIOCCA, *Ricchi e poveri. Storia della diseguaglianza*, Einaudi, Torino, 2021, 5.

ambientali, l'esplosione delle diseguaglianze hanno fatto il resto. Ad emergere è stato un cambio di paradigma, in cui i meccanismi competitivi dell'economia di mercato sono sempre meno oggetto di una ideologia e diventano uno strumento al servizio di obiettivi avanzati dalla società mediante le istituzioni democratiche³.

Muovendo dai problemi e dai fallimenti del mercato, queste nuove idee dell'economia, prima minoritarie, acquistano gradualmente un ruolo di primo piano come se fossero auto evidenti e conformi alla natura delle cose. Dall'economia al diritto il passo è breve e i riflessi di tali orientamenti tendono a ripercuotersi immediatamente anche nelle diverse branche del diritto positivo. Un esempio per tutti è quello del diritto delle società. Dopo che per lunghi anni è stata dominante la cultura del primato dello *shareholder value*, quest'ultima risulta ormai ridimensionata dalla *corporate social responsibility*, una nuova ideologia che «attribuisce un ruolo centrale, nelle strategie d'impresa, agli investimenti di carattere reputazionale: le scelte aziendali strategiche volte a preferire, su base volontaria, modalità produttive rispettose dei diritti umani, degli ambienti naturali, ecc., appaiono razionali in quanto atte ad elevare l'immagine dell'impresa e ad ispirare una fiducia di lungo periodo di investitori e consumatori»⁴.

Si viene ad affermare così lo *stakeholderism* fondato sulla crescente percezione del rischio ambientale e dei costi sociali della finanziarizzazione dell'economia, a fronte dei quali muta il ruolo del potere imprenditoriale differenziando le strategie aziendali verso una maggiore responsabilizzazione delle imprese. Posizione che la crisi pandemica non ha fatto altro che rafforzare, avendo mostrato l'insufficienza dei meccanismi di mercato ad affrontare la crisi generale: da qui l'affermazione di un impegno sociale delle imprese secondo la *sustainable corporate governance*.

Tutto ciò è figlio di una mutazione del comune sentire. Sotto questo profilo, occorre partire dal riconoscimento di un ripensamento profondo delle priorità economiche e delle modalità in cui le istituzioni si prendono cura degli interessi pubblici. Tra i segni rilevanti dell'affermarsi di un nuovo *mainstream*,

³ Basti pensare a come procedono parallelamente su questi temi le agende politiche globali: gli Stati Uniti tornano ad aderire all'accordo di Parigi, l'Unione europea si impegna a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050, la Cina si pone il medesimo obiettivo entro il 2060.

⁴ Così in M. LIBERTINI, *Sulla proposta di Direttiva UE su "dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.*, 2021, 325 ss., ove si chiarisce che la proposta «si affida, nel disegnare una riforma radicale del diritto dell'impresa, ad alcune disposizioni di principio, incentrate sul triplice dovere dell'impresa di rispettare i diritti umani, l'ambiente naturale e le regole di buongoverno», puntando su una «tecnica legislativa di base» che è «quella delle norme a contenuto indeterminato (i.e. destinate a riempirsi di contenuto nella fase interpretativa ed applicativa)».

vi è l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite secondo cinque pilastri – Pianeta, Persone, Prosperità, Pace, Partnership – che ogni strategia socio-economica dovrebbe considerare per un immediato e futuro sviluppo. Sebbene sia più evidente tale “rivoluzione” culturale sul piano delle idee, tradurre ciò in termini giuridico positivi non è lineare e le scelte degli Stati tendono a contenersi entro mere disposizioni di principio.

Questo aspetto merita di essere chiarito. Non vi è dubbio che il proposito sia sancito normativamente. Si pensi all'art. 3 TUE laddove si esplicita che l'Unione «si adopera per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»⁵. Tuttavia, le declinazioni in concreto e le parabole attuative sono tutte da definire, e spesso queste ultime sono foriere di incertezze e criticità applicative⁶.

Nell'ordinamento italiano (ed europeo in genere), tuttavia, l'emersione di una nuova stagione della programmazione economica *post* pandemia, provocata dal riconoscimento di decisivi ausili finanziari europei, ha reso rapidamente più stringente il quadro giuridico imponendo un cambio di passo, accelerando la consapevolezza della necessità di un nuovo paradigma di sviluppo⁷. In un contesto di cambiamenti veloci, prima per effetto del *Green Deal* e del Piano nazionale energia e clima⁸, poi grazie al combinato disposto del *Next*

⁵ A partire dal 2020, gli Stati dell'Unione europea sono chiamati a monitorare lo stato di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (Pnr), perfezionando il controllo sul piano qualitativo già eseguito dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo. Nei prossimi anni l'azione pubblica non potrà estromettere dal proprio orizzonte di programmazione l'Agenda 2030.

⁶ Sul punto, si rinvia a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

⁷ Un paradigma «fondato sul concetto di sostenibilità, che richiede una trasformazione profonda dell'economia e della società. L'attenzione ai temi della sostenibilità, riassunti dalla sigla Esg (Environment, Social and Governance) si intreccia con le possibilità aperte dalla rivoluzione digitale in quella che viene definita la *twin transition* digitale ed ecologica. Sarà cruciale sfruttare gli investimenti che si rendono disponibili a sostegno della ripresa economica per disegnare strategie lungimiranti che implementino tecnologie innovative che promuovano una transizione energetica ed ecologica verso modelli sostenibili», così in G. SIANI, *L'impatto del processo di attuazione dell'Action Plan sulla Finanza sostenibile*, in *Astrid Rassegna*, 18 ottobre 2021, n. 344.

⁸ Per finanziare la crescita sostenibile l'*Action Plan* è stato lanciato nel 2018 ed è stato poi successivamente inserito nel più generale *Green Deal* dell'Unione europea del 2019, rafforzato nel 2021 con il piano “Pronti per il 55%” che indica una serie di politiche per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione al 2050. Nello specifico sul Pniec, *Energia sostenibile. Considerazioni a margine del Piano Nazionale Energia e Clima*, a cura di P. RANCI, A. MACCHIATI, Passigli, Firenze, 2019, 9 ss.

Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 si sono trasformati da traguardi ambiziosi in *target* giuridicamente vincolanti – o a volte in regolazioni coercitive – pena altrimenti la perdita dell'aiuto economico e l'obbligo di restituzione di quanto ricevuto.

Mutando gli obiettivi è mutato altresì il contesto per raggiungerli. I pubblici poteri tendono a riappropriarsi del ruolo di programmazione e indirizzo delle attività economiche orientandole verso una strategia di lungo periodo. In raccordo con le istituzioni sovranazionali, l'esecutivo definisce un assetto di incentivi coerente, all'interno di un quadro normativo da mantenere nel tempo per dare certezza agli operatori, in cui i meccanismi di recupero devono essere predisposti per le ipotesi di ritardi e deviazioni, e gli investimenti devono essere realizzati sulla base di strumenti adeguati⁹.

In questo modo, la sfida della sostenibilità si radica nella struttura del diritto e permea trasversalmente molti settori e livelli di intervento – che vanno dalle infrastrutture strategiche alla distribuzione del gas –, giacché è necessario un "approccio globale" che combini «le interrelazioni tra le varie sfide e opportunità connesse alla sostenibilità», promuovendo «la coerenza tra i diversi ambiti, settori e livelli di intervento del processo decisionale» e valutando complessivamente «le strategie in tutti i settori»¹⁰. Per tale via la trasversalità rende imprescindibile «un coordinamento orizzontale tra le diverse politiche pubbliche, nella prospettiva di assicurare un'equilibrata e razionale internalizzazione del valore della sostenibilità all'interno di settori tradizionalmente caratterizzati dalla rilevanza di *altri* interessi (sviluppo e sicurezza infrastrutturale, sicurezza alimentare, sicurezza dell'approvvigionamento energetico a prezzi contenuti, stabilità dei mercati finanziari)»¹¹.

Se per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile la parola d'ordine è

⁹ Come notato da R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 903 ss., a fronte delle misure straordinarie che hanno coinvolto le economie mondiali e la crisi sanitaria «i pubblici poteri non possono rimanere esclusi da intervenire per disegnare linee dello sviluppo economico e del pari occorre rilevare che negli ultimi anni le crisi economiche che si sono succedute a partire dal 2008 hanno imposto un'attenta riflessione e rivalutazione delle forme di intervento dello Stato nell'economia. Tale riflessione appare ancora più necessaria proprio alla luce della crisi globale provocata dall'emergenza sanitaria tutt'ora in corso. Infatti, gli Stati hanno messo in campo misure straordinarie di "salvataggio" in vari settori inducendo alcuni autori a interrogarsi se si sia in presenza di un vero cambio di paradigma rispetto alle modalità di intervento dello Stato nell'economia così come si era delineato dagli anni Ottanta del secolo scorso attraverso le linee di sviluppo della c.d. nuova costituzione economica».

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 30 gennaio 2019.

¹¹ A. MOLITERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei "sustainability agreements"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 354 ss.

“riconversione”, occorre ripensare il rapporto tra obiettivi e strumenti. Non solo i settori economici e le imprese dovranno adeguare i propri processi produttivi, ma anche gli strumenti giuridici – seppur coinvolti con diverse intensità – dovranno adattarsi nel medio periodo verso un modello di crescita sostenibile. Ragionando riguardo gli strumenti del diritto, la concessione di beni o di servizi (o il partenariato pubblico-privato nel senso più generale) per la sua struttura flessibile appare pienamente compatibile a sposare gli obiettivi di sostenibilità.

L'elemento condizionante è quello delle risorse. La riconversione delle attività economiche richiede somme ingenti, ma l'ammontare delle risorse pubbliche è limitato. Lo sforzo finanziario necessario per realizzare la trasformazione energetica ed ecologica è significativo e richiede la mobilitazione di risorse private. Si consideri solo che la Commissione Europea ha stimato che nel periodo 2021-2030 il conseguimento degli attuali obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030 richiederà investimenti nel settore energetico (esclusi i trasporti) di 336 miliardi di euro all'anno, pari al 2,3% del Pil.

Il rispetto dei diritti dell'uomo, la tutela dell'ambiente, la legalità – espressione di valori profondamente radicati nel senso comune – sono obiettivi che possono essere perseguiti anche tramite accordi tra autorità pubblica e soggetti privati. Con le concessioni possono essere indirizzate le imprese verso doveri comportamentali, a cui accompagnare un alto livello di *compliance* per mezzo di un apparato rimediale incisivo fondato sul *private enforcement*.

2. Fenomenologia della concessione e sostenibilità: un nuovo paradigma

Non è questa la sede per una approfondita ricostruzione dello strumento della concessione. Basti dire, ai nostri fini, che la concessione di beni o di servizi è un mezzo attraverso il quale affidare la gestione indiretta a soggetti privati terzi di attività di costruzione, gestione, o fornitura di servizi, sulla base di una valutazione comparativa delle offerte o delle proposte progettuali.

Il privato affidatario, a fronte del trasferimento del diritto di gestire, di costruire o di fornire un servizio quale controprestazione, è tenuto a corrispondere un canone concessorio alla pubblica amministrazione, assumendo su di sé il rischio di gestione. Se questo è lo schema tradizionale, sono possibili molteplici varianti; si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui sia previsto il pagamento di un canone di disponibilità da parte del concedente a fronte della realizzazione di un'opera fredda¹².

¹²Secondo E. SILVESTRI, voce *Concessione*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, 381, in cui si sostiene che il concessionario vanta il diritto all'equilibrio finanziario del rapporto.

Sebbene lo schema sia suscettibile di cambiamenti, entrambe le ipotesi rientrano pur sempre tra quelle riconducibili all'ambito dell'istituto concessorio. Occorre precisare, al riguardo, che si è volontariamente scelto di non ricorrere espressamente né all'istituto della concessione di lavori o di servizi né a quello della concessione di beni pubblici – pur essendo ben consapevoli che sussistono tra le due ipotesi divergenze significative in termini di trattamento giuridico¹³ – giacché ciò che si intende porre in evidenza, in tale sede, è la compatibilità della tecnica in sé, denominata “concessione”, con le nuove forme di capitalismo inclusivo e sostenibile.

Il punto è che la concessione si dimostra un mezzo indispensabile per consentire l'afflusso di capitali privati di investimento, sopperendo ai limiti del bilancio pubblico. Esiste, difatti, una evidente connessione tra gli obiettivi dell'Agenda 2030, che attraversano tutte le aree delle politiche pubbliche, e il ruolo dei privati. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile tendono a valorizzare le nuove capacità e a consolidare la consapevolezza dell'interconnessione degli elementi che compongono gli ecosistemi terrestri.

Oltre a ciò, l'istituto concessorio è ispirato ad una logica economica immanente, in cui si assiste alla ricerca di un equilibrio tra gli investimenti e la remuneratività. Sotto questo profilo, la concessione può essere un modello di opportunità in grado di indirizzare la volontà di perseguire uno scopo utile per la collettività senza ricercare la massimizzazione dei ritorni in termini di utili.

Se allora la sostenibilità impone un cambio di paradigma, poiché non si traduce nella mera (e sterile) ricerca di collegamenti tra quanto si realizza e uno o più degli *SDGs* (*Sustainable Development Goals*) dell'Agenda 2030 dell'ONU¹⁴, lo strumento concessorio può rappresentare una radicale trasformazione del “fare impresa” per la sua natura flessibile e cangiante (a dispetto

¹³ Va aggiunto inoltre che la riconducibilità all'uno o all'altro istituto può essere anche frutto di scelte interpretative in qualche modo discutibili. Basti pensare alle concessioni di servizi culturali ritenute di servizi e non di beni sulla scorta della considerazione che «il servizio culturale non utilizza il bene come strumento, ma piuttosto si atteggia come modo di essere del bene» (G. SCIULLO, *I servizi culturali dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 399), per cui il «vero oggetto della prestazione è l'erogazione all'utenza dei servizi. In tale prospettiva il conferimento in uso al concessionario di locali o spazi di beni pubblici è solo strumentale al *facere* che gli è richiesto, in un rapporto tra risorse (beni) ed obiettivi (servizi)» (Cass., sez. un., 27 maggio 2009, n. 12252).

¹⁴ Come sottolinea F. CAPRIGLIONE, *Il dopo Covid-19: esigenza di uno sviluppo sostenibile*, in *Nuova giur. civ.*, suppl. 2020, 26 ss., il paradigma della sostenibilità ha natura antropologica prima ancora che economica e di *business* o di rispetto dell'ambiente. La sostenibilità non può essere fatta a pezzi e servita in più portate: o è «integrale» o non è sostenibile. Sarebbe zoppa, non potrebbe camminare con il passo che le sfide di questo secolo stanno imponendo a livello globale. Le imprese che si accontentano di una «sostenibilità accorciata o zippata» resterebbero indietro e destinate a uscire dal mercato.

della sua apparente continuità), a metà tra pubblico e privato, e dotata di una duttilità in grado di adattarsi alle fasi che si susseguono nel tempo. Insomma, dopo il “capitalismo manageriale” e quello del “valore per gli azionisti”, la concessione sembra proporsi come uno strumento capace di far convergere prospettive differenti, quasi come fosse il vessillo di una nuova forma di capitalismo inclusivo e sostenibile.

A conferma di ciò basti menzionare l’obiettivo n. 17 della stessa Agenda a mente del quale occorre «rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. Per avere successo, l’agenda per lo sviluppo sostenibile richiede partenariati tra governi, settore privato e società civile. Queste collaborazioni inclusive, costruite su principi e valori, su una visione comune e su obiettivi condivisi, che mettano al centro le persone e il pianeta, sono necessarie a livello globale, regionale, nazionale e locale». Per questa ragione «è necessaria un’azione urgente per mobilitare, reindirizzare e liberare il potere trasformativo di migliaia di miliardi di dollari di risorse private per realizzare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Investimenti a lungo termine, ivi compresi gli investimenti diretti esteri, sono necessari nei settori chiave, soprattutto nei Paesi di sviluppo. Tali settori comprendono l’energia sostenibile, le infrastrutture e i trasporti, così come le tecnologie di informazione e comunicazione». Nondimeno, «il settore pubblico avrà bisogno di stabilire una direzione chiara. I sistemi di revisione e di monitoraggio, i regolamenti e le strutture di incentivi che permettono tali investimenti devono essere riorganizzati al fine di attrarre gli investimenti e rafforzare lo sviluppo sostenibile. I meccanismi nazionali di controllo come le istituzioni supreme di revisione e le funzioni di supervisione delle legislature dovrebbero essere rafforzate».

Non è un caso, infatti, che il Piano di ripresa e resilienza (Pnrr) – inserito a pieno titolo nella strategia di sviluppo sostenibile – dimostri come il sistema Italia abbia bisogno dei capitali privati, in particolare per promuovere più efficacemente nuovi investimenti. Lo sta a dimostrare il fatto che è in più capitoli riconosciuto il ruolo imprescindibile dei privati nell’economia circolare, nei sistemi sanitari, nel campo dell’energia, dell’innovazione e delle *smart city*. Da questa prospettiva, è scontata allora l’attenzione che nel Pnrr è riservata alla tematica delle concessioni: nelle infrastrutture strategiche come la gestione dei porti e delle reti di telecomunicazioni; ovvero le concessioni di grande derivazione idroelettrica; ovvero ancora le concessioni di distribuzione del gas naturale; per terminare con le concessioni autostradali, in cui sono immaginati maggiori obblighi di manutenzione a carico dei concessionari e potenziate le strutture pubbliche di controllo.

Emerge distintamente, pertanto, come lo strumento concessorio rappresenti un mezzo privilegiato per la realizzazione di investimenti specifici da realizzare con le risorse messe a disposizione nell’ambito del programma *Next Gene-*

ration EU. Se la sostenibilità è dunque «un concetto normativo, e come tale esprime un comando, che, se non osservato, importa una sanzione, o come si diceva, un metro di giudizio, sulla base del quale stabilire se sia applicabile o meno una sanzione»¹⁵, la concessione figura tra i modi più razionali, integrati e coordinati di amministrazione delle risorse da adottare per assicurare che lo sviluppo sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente umano a beneficio delle popolazioni aumentando il benessere generale.

3. La concessione come veicolo per l'affermazione dei valori della sostenibilità

Esiste una evidente tensione tra la promozione della concorrenza e la tutela degli obiettivi di sviluppo sostenibile, poiché questi due obiettivi possono essere letti in termini antitetici. Per un verso, la concorrenza e la competizione aperta nel libero mercato sono connesse alla logica dell'aumento lineare della produttività e del necessario incremento dei consumi. Le liberalizzazioni e l'eliminazione degli ostacoli amministrativi al libero sviluppo delle capacità imprenditoriali consentono teoricamente la massima apertura al gioco concorrenziale.

Per un altro verso, invece, l'idea dello sviluppo sostenibile si sposa con la natura limitata delle risorse naturali e con la precarietà dell'equilibrio eco-sistemico. Ciò porta a mettere in discussione la primazia assoluta del principio della concorrenza nonché il divieto di aiuto di stato. Il contratto di concessione applicato alle infrastrutture nasce originariamente in una logica pubblicistica, essa è figlia della circostanza che storicamente la realizzazione delle grandi opere è avvenuta con strumenti di diritto pubblico e per mezzo delle disponibilità finanziarie e di apparato dello Stato. Sotto questo profilo, è manifesto come «l'approntamento delle infrastrutture, storicamente, è fra le più antiche attività di disciplina dell'economia svolte da pubblici poteri, e non è mai venuta meno lungo il corso dei secoli» e «le opere infrastrutturali, per il loro alto costo, sono sempre state realizzate dai pubblici poteri»¹⁶. Così la gestione e l'ammodernamento dell'infrastruttura avviene sotto il dominio pubblico. Il legame era quantomeno duplice: da un lato, l'apparato pubblico indirettamente parte-

¹⁵ G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di "sostenibilità"*, in *Contr. e impr.*, 2021, 721 ss.

¹⁶ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia (1977)*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1995, 59. Per una ricostruzione attenta dei percorsi che hanno interessato la disciplina giuridica delle autostrade, si veda L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2017.

cipa al capitale sociale della società concessionaria esercitando così un'influenza significativa su di essa; da un altro, con il provvedimento concessorio la struttura ministeriale conferisce all'impresa i poteri necessari per la gestione dell'asse assicurandogli un diritto speciale ed esclusivo non consentito ad altri operatori economici. Attraverso la partecipazione pubblica statale nella concessionaria, ossia per via *interna*, e mediante la concessione e la convenzione accessiva, ossia per via *esterna*, lo Stato persegue l'obiettivo di stringere il controllo sul settore delle opere infrastrutturali¹⁷.

A guardar bene, però, questi due idealtipi non sono necessariamente agli antipodi. La concessione non nega per forza la concorrenza né la libera competizione economica, ma la attenua nella forma della concorrenza "per" il mercato tramite la previa procedura di evidenza pubblica, consentendo un maggiore rispetto per le risorse naturali nonché mediante la promozione della sostenibilità intesa nella duplice accezione di "sostenibilità ambientale" e "sostenibilità sociale".

Mediante la concessione, difatti, i pubblici poteri consentono forme di utilizzazione privata di beni pubblici (demaniali o meno) nonché lo svolgimento di attività economiche in modo speciale o esclusivo. Nelle concessioni possono convivere l'elemento della gestione del servizio e l'obbligo di realizzazione o di ammodernamento di opere infrastrutturali. Il privato mette a disposizione le risorse finanziarie di investimento ed è onerato del compito di modernizzazione delle infrastrutture con il coinvolgimento di capitali privati e di capacità imprenditoriali tese ad assicurare la messa a disposizione di servizi alla collettività. E riceve in cambio l'uso in via esclusiva dell'opera per gli utenti, che costituisce un'attività di interesse pubblico sottratta dal libero gioco della concorrenza¹⁸. Deve considerarsi, infatti, che il concessionario è un soggetto preposto all'esercizio di attività di interesse pubblico da svolgere in autonomia sulla base di una convenzione con l'amministrazione concedente. Perciò la sua attività non può essere «ridotta a quella di una mera stazione appaltante, con l'unico compito di disciplinare ed attuare, secondo le direttive delle Linee Guida e degli enti concedenti, l'affidamento a terzi, estranei o a sé riconducibili, di quella che originariamente costituiva il *proprium* dell'unitaria concessione affidata dall'amministrazione». Altrimenti, «la concessione sarebbe svuotata e ciò determinerebbe una vera e propria disgregazione del sottostante compendio aziendale, con depauperamento anche del patrimonio di conoscenze tecniche e tecnologiche e di professionalità maturate dal concessionario nello svolgimento di un rapporto diretto a persegui-

¹⁷ S. CASSESE, *Concessione di opere pubbliche e partecipazioni statali*, in *Econ. pubbl.*, 2, 1974, 7 ss.

¹⁸ In argomento, G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, il Mulino, Bologna, 2008, 93 ss.

re non solo il profitto privato, ma anche l'interesse pubblico attuato dalla concessione»¹⁹.

È chiaro che i concessionari, «per quanto possano godere tuttora di una posizione di favore derivante dalla concessione ottenuta in passato, esercitano nondimeno un'attività di impresa per la quale hanno sostenuto investimenti e fatto programmi, riponendo un relativo affidamento nella stabilità del rapporto instaurato con il concedente. Affidamento che riguarda, inoltre, anche al di là dell'impresa e delle sue sorti, la prestazione oggetto della concessione, e quindi l'interesse del concedente, degli eventuali utenti del servizio, nonché del personale occupato nell'impresa. Interessi tutti che, per quanto comprimibili nel bilanciamento con altri ritenuti meritevoli di protezione da parte del legislatore, non possono essere tuttavia completamente pretermessi»²⁰.

Nella concessione il potere di intervento dell'amministrazione è a tutela di interessi generali, investendo l'esercizio di poteri discrezionali valutativi propri del disegno concessorio la determinazione dei presupposti fattuali economico e aziendali²¹. Ne abbiamo un esempio se guardiamo ai trasporti sostenibili. Un'opera infrastrutturale, ad esempio, consuma il suolo e deve essere percepita come un bene che dà ritorno economico su altri piani permettendo trasporti sostenibili. La capacità tecnologica, la sicurezza delle infrastrutture

¹⁹ Come precisato da Corte cost. 23 novembre 2021, n. 218, in riferimento all'art. 177 del Codice dei contratti, «l'obbligo di dismissione totalitaria previsto dalle disposizioni censurate, ancorché diretto a sanare l'originario contrasto con i principi comunitari di libera concorrenza, impedirebbe in modo assoluto e definitivo di proseguire un'attività economica intrapresa ed esercitata in base ad un titolo legittimo e snaturerebbe il ruolo del privato concessionario, ridotto ad articolazione operativa dei concedenti, anziché ad operatore preposto all'esercizio di attività di interesse pubblico». Per questa ragione, «l'impossibilità per l'imprenditore concessionario di conservare finanche un minimo di residua attività operativa trasforma la natura stessa della sua attività imprenditoriale, e lo tramuta da soggetto (più o meno direttamente) operativo in soggetto preposto ad attività esclusivamente burocratica di affidamento di commesse, cioè, nella sostanza, in una stazione appaltante. Né vale in proposito osservare che resterebbero comunque garantiti i profitti della concessione, giacché, anche a prescindere da ogni considerazione di merito al riguardo, è evidente che la garanzia della libertà di impresa non investe soltanto la prospettiva del profitto ma attiene anche, e ancor prima, alla libertà di scegliere le attività da intraprendere e le modalità del loro svolgimento».

²⁰ Corte cost. 23 novembre 2021, n. 218.

²¹ D'altronde, come chiarisce Tar Lazio, Roma, sez. II, 30 luglio 2021, n. 9098, «spetta alla discrezionalità della amministrazione scegliere come perseguire gli interessi di cui è ente esponenziale, come dimostra anche il fatto che la presentazione di una proposta di *project financing* non fa sorgere in capo alla P.A. alcun obbligo né di portarla ad approvazione né, anche a seguito dell'eventuale approvazione, di porre in essere il successivo iter procedimentale per l'individuazione dell'aggiudicatario, ben potendo l'Amministrazione non dar corso alla gara per l'affidamento del progetto e intervenire in autotutela anche sulla dichiarazione di pubblico interesse, ogni qualvolta non ravvisi più la sussistenza dei motivi che l'hanno indotta a ritenere il progetto fattibile».

devono essere integrate in un sistema multimodale con varie possibilità di trasporto affinché si risparmi CO₂. Treni “riciclabili” riducono i consumi energetici. Le strade smart e resilienti aumentano la componente elettrica ovvero implementano autobus ad idrogeno. In questo quadro, la concessione può consentire un controllo dei pubblici poteri sugli standard minimi dell’interoperabilità, alleggerendo il *gold plating* organizzativo. Oltre a ciò, il rapporto con il territorio è essenziale per rendere accettabili questi progetti con il consenso delle comunità locali. Data l’interconnessione delle sfere economiche, sociali e ambientali e la necessità di una strategia olistica per la ripresa, queste dimensioni sembrano sposarsi appieno con gli approcci dello strumento concessorio.

Se ciò è vero, la concessione dimostra di avere le potenzialità per veicolare l’affermazione dei valori della sostenibilità. Ciò perché in essa il ruolo regolatorio dei poteri pubblici può piegare verso una regolazione finalistica, ossia condizionare le attività economiche nel senso della sostenibilità²². In primo luogo, in un assetto di risorse scarse, i mezzi dei privati garantiscono maggiori investimenti. Dopodiché, l’impiego della leva tariffaria e fiscale può servire a scoraggiare ciò che sia più dannoso per la sostenibilità. Non a caso, nella *governance* del Pnrr, l’incidenza di uno specifico fine pubblico è onnicomprensiva e ruota intorno ai traguardi e agli obiettivi, che sono le misure oggettive e verificabili dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, laddove si intendono per “traguardi” i risultati qualitativi e per “obiettivi” i risultati quantitativi²³.

²² Come emerge dal “*Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato*”, approvato con Delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021. Ad esempio, secondo Tar Puglia, Lecce, sez. II, 28 maggio 2018, n. 914, «le stazioni appaltanti, nell’affidare gli appalti e le concessioni, sono tenute a rispettare i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel codice del processo amministrativo; il principio di economicità, a sua volta, può essere subordinato, ai criteri previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile».

²³ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *astridonline*. Non solo, l’enunciazione di azioni amministrative ed obiettivi spesso puntuali sono un punto fermo: «Il risultato è dunque consolidato in un atto che risale alla legge e che si avvale della sua forza e possiamo dire, da questo punto di vista, che quel risultato impegna non solo l’amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente, che di quel risultato dovrà interessarsi anche perché – non dimentichiamolo – il suo conseguimento “assume preminente valore per l’interesse nazionale” ed il ritardo o il fallimento di questo obiettivo potrebbe implicare dapprima la sospensione dell’erogazione delle risorse e dopo persino la

In secondo luogo, perché nella concessione la funzione di controllo svolta dall'autorità di gestione accorda in corso d'opera, mediante poteri penetranti, il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli obiettivi²⁴. Sono inoltre riconducibili alle competenze amministrative l'uso dei beni pubblici, nonché i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni. Ciò stimola la capacità amministrativa e richiede di inglobare dentro i soggetti pubblici competenze adatte a monitorare i processi per capire le criticità.

In terzo luogo, un'attività di pianificazione lungimirante da parte dei pubblici poteri può migliorare i traguardi della riduzione delle disuguaglianze, la protezione dei diritti del lavoro, il sostegno al tessuto imprenditoriale, la salute. Sulla scorta di tali presupposti è possibile accertare la sussistenza di una posizione dominante su una parte sostanziale del mercato interno in capo al concessionario, ciò in ragione dell'utilizzo esclusivo di una struttura, con l'insorgenza di una speciale responsabilità in capo a detta impresa, tale che imponga all'impresa dominante di mettere a disposizione di altre imprese interessate (secondo parametri prefissati) la propria "infrastruttura essenziale".

Ciò può costituire sul piano economico la risposta al problema di limitare i costi transattivi, inducendo certezza e celerità nei traffici giuridici e permettendo di predisporre in anticipo il regolamento negoziale e di calcolare gli esiti

revoca con l'obbligo restitutorio», come scrive F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *giustizia-amministrativa.it*. Come sottolineato infatti in P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, B.P. AMICARELLI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1137 ss., «tra gli obiettivi da conseguire vi sono: l'approvazione di norme finalizzate a garantire lo sviluppo capillare delle reti di telecomunicazione; l'adozione di criteri trasparenti per le concessioni della gestione dei porti; la rimozione di barriere all'ingresso in una serie di mercati, come quelli delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche, della distribuzione del gas naturale, delle concessioni autostradali; la razionalizzazione della normativa in materia di servizi pubblici locali, con il contestuale rafforzamento della concorrenza; il potenziamento dei poteri antitrust e di quelli di regolazione settoriale».

²⁴ A conferma dell'importanza dei compiti di monitoraggio, nella Direttiva del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, in materia di investimenti pubblici sostenibili del 7 dicembre 2021, recante "Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l'anno 2022" – ove si definiscono criteri e metodologie in base alle quali le amministrazioni componenti il Cipess sottoporranno a decisione proposte di investimento orientate al perseguimento dei target relativi agli obiettivi di sviluppo sostenibile – si menzionano una procedura di valutazione *ex ante* delle iniziative e degli interventi (che preveda «in fase istruttoria la definizione, già durante la programmazione e la progettazione, dell'apporto atteso in relazione al perseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile nei diversi settori di intervento, attraverso la raccolta sistematica in un database dei dati e/o indicatori di sostenibilità, e l'entrata in vigore progressiva della procedura») e una procedura per la valutazione *ex post* dei risultati conseguiti «con le iniziative e gli interventi autorizzati e finanziati, utilizzando anche strumenti di monitoraggio tecnico-finanziario, al fine di poter effettuare nel tempo gli aggiustamenti opportuni alla metodologia adottata».

economici del contrarre, nonché di ridurre il rischio che insorgano controversie sull'esecuzione degli obblighi contrattuali, in particolare qualora le clausole contrattuali siano di natura tecnica e di elevata complessità.

In quarto luogo, la resilienza – intesa come la capacità di adattarsi alle mutevoli condizioni e resistere e recuperare rapidamente da perturbazioni alle emergenze – richiede una forma di corresponsabilità tra governi e privati in grado di ridurre l'incidenza e la dimensione degli *shock*. La concessione può aumentare tale capacità adattativa. Del resto, è noto che la concessione, stante l'ampiezza dei poteri che le norme possono prevedere per il concessionario, ha *natura traslativa*, in quanto comporta il trasferimento allo stesso dell'esercizio delle funzioni oggettivamente pubbliche proprie del concedente e necessarie per la realizzazione delle opere. Pertanto il concessionario diviene, proprio in forza delle attribuzioni ricevute nonché dell'attività compiuta, il solo soggetto obbligato al pagamento di alcuni ristori, indennizzi o indennità, con conseguente esclusione della legittimazione, anche solidale del concedente²⁵.

4. Protezione del sistema socioeconomico o trasformazione verso la sostenibilità?

La sfida della sostenibilità impone al diritto e ai suoi strumenti non tanto di approntare rimedi per intervenire *ex post* o di predisporre mezzi per individuare e risolvere i problemi posti dai nuovi strumenti che saranno messi a punto, quanto piuttosto di contribuire alla loro messa a punto, portando dentro al processo di progettazione tecnica le questioni giuridiche che questa nuova forma di autorità pone.

In questa dimensione giuridica, la concessione rappresenta un modo di qualificazione giuridica di un rapporto bilaterale mediante il quale sono attribuiti diritti speciali o esclusivi in capo a privati, che hanno il compito di coadiuvare l'amministrazione nel presidiare attività ritenute strategiche. Indici qualificanti una concessione di servizio pubblico di rilievo economico sono, infatti, *i*) la presenza di un servizio rivolto alla produzione di utilità per soddisfare interessi generali; *ii*) la tipica struttura trilaterale nella quale l'amministrazione concede lo svolgimento del servizio ad un gestore privato, che rende prestazioni agli utenti ed esige da questi il versamento di un prezzo (tariffa) per poter fruire del servizio, senza alcuna garanzia di ritorno economico da parte del soggetto pubblico e, quindi, sopportando il rischio economico della gestione; *iii*)

²⁵ In questi termini, sulla concessione di cui all'art. 81, legge n. 219/1981 per gli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, si veda Cass. civ., sez. I, 14 dicembre 2007, n. 26261.

la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto le esigenze di una platea di utenti e la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, volti a conformare le prestazioni a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità; *iv*) la delega traslativa di poteri organizzatori dall'ente al privato, che regola e gestisce in autonomia l'utilizzo dei macchinari, la relativa manutenzione, l'acquisizione delle certificazioni di idoneità e delle polizze assicurative, nonché i rapporti con gli utenti, fermi il rispetto degli obblighi di servizio e i poteri di controllo in capo al soggetto concedente.

Le concessioni possono conciliare la promozione della concorrenza con la tutela degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Gli affidamenti mediante procedure ad evidenza pubblica, l'assegnazione trasparente e competitiva assicurano il confronto tra gli operatori economici, sempre a patto che non prevalgano sistemi alternativi di affidamento come le proroghe o i rinnovi automatici (nel Pnrr è, difatti, contenuto il tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione). Vi è, altresì, concorrenza tra concessionari nel mercato dei capitali. Non è condivisibile l'idea per cui l'affidamento in concessione di un bene pubblico debba essere considerato alla stregua di una mera distribuzione di un'occasione di guadagno²⁶.

Mediante le concessioni, come esaminato, possono essere stimulate nuove politiche di investimento, non fini a sé stesse bensì funzionali a proteggere i diritti e gli interessi non economici dei cittadini, dimostrando l'imprescindibilità del ruolo dei privati. Ciò consente l'attrazione di investitori privati con remunerazione del capitale e corretta assunzione dei rischi²⁷. In un sistema di

²⁶ Secondo infatti A. GIANNELLI, G. TROPEA, *Il funzionalismo creativo dell'Adunanza Plenaria in tema di concessioni demaniali marittime e l'esigenza del katékon*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2021, 723 ss., «questa lettura tradisce un'interpretazione dei fenomeni giuridici in termini di analisi economica, il che a sua volta, come si è già riscontrato, sottintende l'adesione a un'idea di giurisdizione come sede di perseguimento di obiettivi di efficiente allocazione delle risorse economicamente rilevanti. Il tutto sotto l'egida di un celebrato antidogmatismo, in nome del quale sacrificare non solo il patrimonio delle categorie della teoria generale ma anche, e soprattutto, la garanzia insita nella distinzione tra controllore e controllato, nel caso di specie tra giurisdizione e amministrazione».

²⁷ M. CALCAGNILE, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in *Dir. amm.*, 2020, 591 ss., ove si sottolinea che «l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione, determinato sulla base dei presupposti e delle condizioni del piano economico finanziario, costituisce un principio generale nel rapporto che intercorre tra amministrazione concedente e impresa concessionaria», per cui «il contratto di concessione (convenzione e/o contratto di servizio) e il relativo piano economico finanziario devono essere definiti in modo tale da assicurare «la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento» (art. 3, co. 1, lett. *fff*) del d.lgs. n. 50/2016».

economia circolare, i benefici della regolazione consistono nel potere pubblico di indirizzo generale sull'attrazione dei capitali verso obiettivi prestabiliti dal decisore pubblico.

Nell'inaugurare, allora, una nuova stagione i cui cardini sono la sostenibilità, la resilienza trasformativa, la governance multilivello e la programmazione delle risorse del Pnrr e di altri fondi complementari, la concessione non potrà che essere uno dei principali strumenti di sviluppo sostenibile – ad opera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess), istituito dall'art. 1, co. 1-*bis* della legge 12 dicembre 2019, n. 1411 – all'interno di una pianificazione lungimirante in una dinamica di rapporti economici in cui la democrazia di mercato può evolvere verso assetti in grado di contemperare meglio libertà economica e interessi generali anche di carattere sociale²⁸. Le concessioni rappresentano, difatti, sotto questo punto di vista, un utile banco di prova del tentativo di conciliare la libertà d'impresa e le dinamiche di mercato con la tutela di interessi generali che in quella libertà e in quelle dinamiche non possono trovare di per sé adeguata soddisfazione.

²⁸ In argomento D. SORACE, *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 337 ss.; E. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 679 ss.

IL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

di Maria Giordano

Sommario: 1. Sviluppo sostenibile: nozione e analisi giuridica in ambito interno ed europeo. – 2. Il giudice amministrativo e lo sviluppo sostenibile. – 2.1. Sviluppo sostenibile nelle procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione d'impatto ambientale (Via) e per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc). – 2.2. Sviluppo sostenibile e governo e gestione del territorio. – 2.3. Sviluppo sostenibile e fonti di energia rinnovabile. – 3. Conclusioni.

1. Sviluppo sostenibile: nozione e analisi giuridica in ambito interno ed europeo

Un principio di cui si ricercano contenuto normativo e ambito di applicazione.

La definizione di sviluppo sostenibile risale al rapporto Brundtland «Our common future»¹, presentato nel 1987 dall'allora primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, Wced) istituita nel 1983, che lo identifica come lo «sviluppo che consente alla genera-

¹Cfr. L. SALVEMINI, *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, in *Riv. giur. amb. dir.*, 2020, secondo cui grazie al rapporto Brundtland «il concetto di sostenibilità è entrato anche a far parte del linguaggio comune e si presenta, oggi, come uno strumento capace di fronteggiare sia il degrado ambientale, sia lo sfruttamento irrazionale delle risorse, sia la povertà e il sottosviluppo di alcuni paesi. La soluzione al degrado è, infatti, lo sviluppo sostenibile, inteso come crescita sociale in grado di soddisfare i bisogni del presente, senza compromettere la possibilità delle prossime generazioni. È proprio in quest'ottica che al concetto di sviluppo, ritenuto fondamentale per il progresso e la crescita dei paesi emergenti, si affianca l'aggettivo sostenibile, volto a sottolineare la necessità che si tratti di una crescita compatibile con l'ambiente e con le esigenze presenti e future. In conclusione, l'importanza della sostenibilità non è legata solo alla necessità di garantire alla popolazione mondiale un pari accesso alle risorse naturali, ma aspirare anche ad uno sviluppo che consenta alle generazioni future di poter fare lo stesso».

zione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Come può vedersi, sin dalle origini, ed in un contesto di cooperazione internazionale, il principio esprime l'opzione per un modello socio-economico di sviluppo improntato ad un rapporto di solidarietà che si dispieghi nel tempo, cioè tra le generazioni attuali e quelle future.

La sua valenza di enunciato in grado di orientare i rapporti di collaborazione internazionale ha subito nel tempo successive specificazioni, dirette ad attribuirgli carattere normativo, sempre sul piano del diritto internazionale: «L'obiettivo del bilanciamento tra esigenze di sviluppo economico e tutela ambientale è stato poi declinato all'interno di diversi principi contenuti nella dichiarazione di Rio del 1992. In particolare, in questo documento si precisa che l'essere umano è al centro delle questioni che attengono allo sviluppo sostenibile (principio 1) e che il diritto allo sviluppo deve essere raggiunto attraverso un equo bilanciamento tra esigenze economiche ed esigenze di protezione ambientale sia delle presenti che delle future generazioni (principio 3). Rispetto a questo obiettivo l'azione degli Stati deve mettere in campo tutti gli sforzi che sono necessari al fine di contribuire al suo effettivo inveroamento. Si tratta dunque di un impegno programmatico che guida l'azione degli Stati e delle organizzazioni internazionali ed è sicuramente un principio in grado di orientare l'applicazione dei trattati internazionali e delle norme nazionali»².

Nell'ordinamento europeo il principio dello sviluppo sostenibile è enunciato nell'art. 11 Tfu e secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'am-

² V.B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, 77, così continuano gli Autori: «... La componente dello sviluppo sostenibile relativa al necessario bilanciamento fra le esigenze delle presenti e delle future generazioni, seppure talora esplicitamente formalizzata in alcuni importanti trattati, quale quello sulle risorse minerarie antartiche, non è assistita da un meccanismo istituzionale capace di monitorare ovvero controllare l'inveroamento dello stesso negli ordinamenti nazionali. Per quanto riguarda poi le relazioni (intragenerazionali) fra Paesi che hanno già un avanzato livello di crescita economica e Paesi in via di sviluppo la dichiarazione di Rio ha fornito alcuni obiettivi fondamentali: in primo luogo vale l'impegno alla cooperazione tra gli Stati per sradicare la povertà, che è la premessa indispensabile per raggiungere lo sviluppo sostenibile in vista della riduzione delle disparità negli standard di vita e per meglio andare incontro alle necessità della maggior parte della popolazione mondiale (principio 5) e quindi si prevede il principio di equità intragenerazionale (principio 7). Proprio in virtù della equità intragenerazionale i Paesi in via di sviluppo non possono considerarsi esonerati dall'obbligo di partecipare alla realizzazione di questi importanti obiettivi: a tal fine vengono posti livelli differenziati di adempimento tra Paesi ricchi e Paesi in via di sviluppo. In realtà, i ritardi e gli ostacoli sperimentati nella prima fase di attuazione degli accordi di Kyoto sul cambiamento climatico sono a testimoniare l'estrema difficoltà di raggiungere equilibri soddisfacenti soprattutto quando la distribuzione delle responsabilità in vista della conservazione dell'ecosistema per le generazioni future viene contestata da quei Paesi che proprio per il loro sottosviluppo non si considerano responsabili per lo stato in cui versano oggi le risorse (limitate) del pianeta».

biente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile», evidenziando la doverosità del collegamento tra le politiche europee e la promozione dello sviluppo sostenibile. Inoltre, sempre a livello europeo, l'art. 37 della Carta di Nizza prescrive che: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Il principio presiede dunque ad «Un processo trasformativo nel quale lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico, il cambiamento istituzionale sono resi coerenti con i bisogni futuri e non solo con quelli attuali»³.

Sul piano della sua portata normativa, gli è stata da alcuni riconosciuta va-

³ G. MONTEDORO, *Economia e società circolare: quali trasformazioni dello Stato e del diritto amministrativo?*, in *Dir. soc.*, 2020, 179, secondo cui il termine è tuttavia risalente e segnala «l'opera del direttore dell'Ufficio Reale delle Miniere del Regno di Sassonia che nel 1713 scrive il testo *Sylvicultura oeconomica* sostenendo che, nella raccolta del legname, occorra non superare il limite individuato nella possibilità di riforestazione». L'autore afferma inoltre che «Gli atti di Rio e le successive conferenze mondiali promosse dalle Nazioni Unite, in specie la Conferenza di Johannesburg del 2002, confermano una configurazione del principio dello sviluppo sostenibile fondata su tre fattori interdipendenti: tutela dell'ambiente, crescita economica e sviluppo sociale. A partire dall'UnCED, lo sviluppo sostenibile si è consolidato quale principio di diritto internazionale e ha contribuito all'evoluzione del diritto internazionale ambientale attraverso la conclusione di trattati ambientali globali e di numerosi accordi di carattere regionale». Cfr. anche G. MONTEDORO, *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amm. in camm.*, secondo cui la «cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia ... parte da una visione antropocentrica, infatti al centro della questione non è tanto l'ecosistema, e quindi la sopravvivenza e il benessere di tutte le specie viventi, ma piuttosto le generazioni umane. Ecco perché la definizione alla fine si presenta generica individuando un processo socio-ecologico caratterizzato per un comportamento alla ricerca di ideali collegati alla permanenza in vita della specie umana ... Il problema è che la operatività del principio di sviluppo sostenibile conduce a forme di contabilità sempre più precise ed estenuanti e ad una sempre più ossessiva presenza delle pubbliche amministrazioni, che stanno portando ad ipotizzare alternative più semplici e radicali, ma connotate da un indubbio utopismo. Di tale prospettiva si deve tener conto a fini analitici, per decostruire i concetti consueti, onde evidenziarne i limiti, nella consapevolezza che le scelte future sono del tutto aperte e potrebbero giovare di un approccio integrato fra le diverse analisi. Il concetto di sviluppo sostenibile è aspramente criticato da Serge Latouche e dai movimenti facenti capo alla teoria della decrescita. Questo indirizzo di pensiero ritiene impossibile pensare uno sviluppo economico basato sui continui incrementi di produzione di merci che sia anche in sintonia con la preservazione dell'ambiente. In particolare, si criticano i comportamenti delle società occidentali che, seguendo l'ottica dello sviluppo sostenibile, si trovano ora di fronte al paradossale problema di dover consumare più del necessario pur di non scalfire la crescita dell'economia di mercato, con conseguenti numerosi problemi ambientali: sovrasfruttamento delle risorse naturali, aumento dei rifiuti, mercificazione dei beni».

lenza di fonte sovraordinata: «principio dei principi ambientali, in relazione ai quali è in grado di esercitare un ruolo non equiparabile a quello assoluto da ogni altro principio»⁴, ponendosi «alla radice della tutela dell'ambiente, presiede l'esercizio dell'attività amministrativa, costituendone un parametro di legittimità: in particolare, il principio si pone alla base dei procedimenti preposti, in modo specifico, alla tutela dell'ambiente»⁵.

Nel nostro ordinamento è richiamato nell'art. 3-*quater*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*"Norme in materia ambientale"*), collocato nella prima parte del Testo unico dell'ambiente (*"Norme comuni e principi generali"*), secondo cui: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. – 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione⁶. – 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. – 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto

⁴Cfr. M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2016, 1. L'autore rileva che il principio integra sul piano delle fonti «un importante strumento che consente di determinare e chiarire il significato da attribuire al tessuto normativo, non da ultimo, con l'obiettivo di vagliarne la validità».

⁵Cfr. M. ANTONIOLI, *op. ult. cit.*, 2, che richiama la «Valutazione di impatto ambientale (Via), in cui l'autorità competente non soltanto è tenuta a considerare gli effetti che un'attività è in condizione di determinare sugli ecosistemi, alterandone irreversibilmente gli equilibri, ma deve assicurare un esercizio ad ampio spettro delle facoltà partecipative riconosciute ai terzi ... Sicché ... la durezza dello sviluppo presiede l'esercizio della potestà amministrativa e, segnatamente, i procedimenti preposti alla tutela dell'ambiente».

⁶M. Antonioli osserva che la norma «conferisce una specifica connotazione al principio in funzione dell'esercizio dell'azione autoritativa: ed è in questa prospettiva che lo sviluppo sostenibile integra un parametro di legittimità dell'esercizio dei poteri pubblici, la cui mise en oeuvre, almeno in misura preminente, avviene nel quadro di procedimenti preposti alla tutela ambientale, disciplinati nella II Parte (artt. 4-52) del c.d. Codice dell'ambiente (Tua)», in M. ANTONIOLI, *op. ult. cit.*, 41.

funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

La dottrina non ha mancato di rilevare l'ambivalenza dell'enunciato, che si colloca tra la categoria degli obiettivi programmatici e quella dei principi dell'ordinamento: «la declinazione della sostenibilità dello sviluppo sul piano degli obiettivi prefigurati, tuttavia, rischia di dequotare la sua giuridicità e, soprattutto, di annacquare la sua portata precettiva. Sotto il profilo in esame, appare preferibile l'opzione espressa in ambito europeo, mediante l'inquadramento dello sviluppo sostenibile in un principio di diritto, al quale si è conformato il legislatore nazionale, se si conviene sul fatto che i principi altro non sono che norme, costituendone una *species*. Nell'accezione prospettata, perciò, i principi non sono muniti di una valenza meramente programmatica, ma fondano le altre norme che nel dettaglio disciplinano la materia»⁷.

Il problema è che da una parte, il principio dello sviluppo sostenibile, inteso come obiettivo, incontra generale consenso e riconoscimento, dall'altro, il suo declinarsi in un principio di diritto con concreta valenza applicativa resta sfuggente, nonostante la dottrina cerchi di fondarne la portata non meramente enunciativa, ma precettiva⁸.

⁷ V. M. ANTONIOLI, *op. ult. cit.*, 16.

⁸ Cfr. R. ROTA, *Principi e istituti ecogiuridici per il governo rigenerativo del territorio verso un green new deal*, in *Astrid rassegna*, 2019, 8 ss., secondo cui la norma in questione «ponendo l'obbligo di "prioritaria considerazione dell'ambiente e del patrimonio culturale" nella scelta comparativa degli interessi, fornisce un importante canone per le valutazioni preordinate a tale scelta, attribuendo valore precettivo al principio dello sviluppo sostenibile divenuto "regola" generale della materia ambientale, secondo una formulazione di antica tradizione nella scienza amministrativistica italiana che considerava i principi come regole. Detti principi vincolano, infatti, ai modelli di tutela e alle scelte valoriali da essi espresse, il potere regolamentare, la discrezionalità amministrativa e la giurisprudenza nell'interpretazione e applicazione della legge, offrendo uno strumento per superare le antinomie e le lacune in armonia con i supremi valori del sistema di tutela dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'art. 12 preleggi al Codice civile. Recepito nei termini anzidetti, il principio dello sviluppo sostenibile ha consentito di esplorare nel nostro ordinamento un'interpretazione più estesa di quella fornita dalla meno recente giurisprudenza comunitaria e dalla dottrina maggioritaria interna riguardo la "primarietà" degli aspetti ambientali in caso di conflitto con altri interessi/obiettivi dell'azione comunitaria ... Lo sguardo generale al complesso delle disposizioni "sui principi", introdotte nel 2008 con il citato decreto legislativo correttivo del d.lgs. 152/06, ha consentito di ritenere che l'intervento innovatore del legislatore abbia suggellato quanto da tempo teorizzato in dottrina circa il complesso rapporto uomo-natura, rapporto che dalla norma risulta specificato (si direbbe "predicato") attraverso un articolato dispositivo in "crescendo", e cioè attraverso uno sviluppo graduale dei concetti espressi nelle diverse disposizioni". Secondo l'autore la norma implica dunque "l'attribuzione di una primarietà sostanziale agli interessi "sensibili" nell'ambito della valutazione comparativa, con conseguenti effetti sul piano procedimentale, in particolare riguardo alla fase di adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, per la quale, secondo quanto dispone la norma, occorre "tener conto delle posizioni prevalenti". Si è insomma rilevato che il legislatore nel 2008, con la novella correttiva del c.d. codice

2. Il giudice amministrativo e lo sviluppo sostenibile

Nella giurisprudenza amministrativa che ha fatto uso del principio dello sviluppo sostenibile, un primo sforzo è stato diretto ad evitare che a causa della richiamata vaghezza del suo effettivo contenuto, il medesimo fosse utilizzato per raggiungere risultati addirittura controproducenti rispetto al livello di protezione ambientale già acquisito dal diritto positivo. Lo “sviluppo” sostenibile è – alla lettera – pur sempre “sviluppo” dell’azione umana di intervento sull’ambiente, e c’era il rischio che la “sostenibilità” venisse intesa come ulteriore e nuovo parametro di compatibilità degli interventi, in grado di rimettere in discussione, quando non contraddire, i precedenti regimi vincolistici.

Ciò comporta che il giudice amministrativo, nelle pronunce di maggior rilievo sistematico, ha preferito “rovesciare” la prospettiva, preferendo parlare di “protezione sostenibile” piuttosto che di “sviluppo” sostenibile. L’enfasi viene così spostata dalla ricerca della massima capacità espansiva dello sviluppo delle attività antropiche compatibile con la sostenibilità ambientale, alla ricerca della massima protezione dell’ambiente compatibile con le predette attività. Così, in una pronuncia che atteneva ai limiti di compatibilità fra tutela delle aree naturali e dei parchi naturali ed apertura nelle stesse di discariche, ha affermato che «in relazione all’utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell’eco-sistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile, intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività, ed ammettere il coordinamento fra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l’utilizzazione del parco non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell’area protetta»⁹.

dell’ambiente, attraverso il principio della “considerazione prioritaria degli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale” abbia inteso fornire un criterio di soluzione dei conflitti tendenzialmente “a favore” delle esigenze connesse a tali interessi».

⁹ V. Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2004, n. 7472, in cui ha annullato gli atti prefettizi di autorizzazione della riattivazione di una discarica nel territorio del Parco Nazionale del Vesuvio. Secondo il Consiglio di Stato «Non vi è quindi un’incompatibilità assoluta fra aree protette ed interventi invasivi quali l’attivazione e la realizzazione di discariche nei parchi naturali, ma ciò nel rispetto del principio generale che vuole garantita, per quanto possibile, in forma tendenziale, la conservazione integrale dell’area protetta ed ammette l’alterazione dell’ecosistema del parco solo in quanto non vi siano alternative possibili alla scelta adottata ed in quanto sia garantita una successiva bonifica e ripristino dell’area». Per un commento cfr. A. MILONE, *La realizzazione di una discarica in un parco: prevale il principio della protezione sostenibile*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 530 ss., secondo cui «la decisione appare di grande interesse in quanto aderisce all’orientamento dottrinale secondo cui a seguito della l. n. 394 del 1991 alla conser-

Ha ancora fatto riferimento a tale prospettiva nel contesto di un procedimento di Via, sostenendo che la ricerca: «del punto di equilibrio tra realizzazione di infrastrutture e tutela dell'ambiente e del paesaggio e, dunque, del concreto atteggiarsi del principio dello sviluppo sostenibile (ora codificato dall'art. 3-*quater*, d.lgs. n. 152/2006), meglio si chiarisce anche in relazione alla valutazione dell'utilizzazione economica delle aree protette; per cui non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'ecosistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile, intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività, ed ammettere il coordinamento fra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzazione del territorio non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta; si deve ammettere l'alterazione dei valori ambientali solo in quanto non vi siano alternative possibili da individuarsi proprio grazie alla procedura di v.i.a. (Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472)»¹⁰.

In questo modo il principio è anche in grado di saldarsi con quello di “precauzione”, che pure costituisce filo conduttore di altri interventi giurisprudenziali in materia. Il principio di precauzione è sancito nell'art. 191 Tfu, e fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto¹¹. Così, secondo il Consiglio di giustizia ammini-

vazione dell'ambiente naturale all'interno del territorio del parco viene assegnata una priorità assoluta rispetto agli altri interessi costituzionalmente protetti».

¹⁰ V. Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246, annotata da P. BRAMBILLA, *La valutazione di impatto ambientale: dallo sviluppo sostenibile alla protezione sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2011.

¹¹ V. B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 384 ss., secondo cui «il principio precauzionale impone agli Stati di adottare, ciascuno a seconda delle proprie effettive capacità, tutte le azioni e le decisioni necessarie al fine di evitare che si verifichino danni o alterazioni da inquinamento, in assenza di incontrovertibili certezze scientifiche sulla possibilità che tali eventi si realizzino. In nome di questo principio non si può certo sostenere che qualunque attività che presenti un margine di rischio sia impraticabile: piuttosto, incombe sugli Stati l'obbligo di fare una ponderazione dei rischi, valutare il rapporto costi/benefici e ricorrere alle migliori tecnologie al momento disponibili, anche tenendo conto delle proprie concrete possibilità economiche ... Se però si guarda al principio di precauzione operante a livello “regionale” si può ragionevolmente sostenere il pieno valore giuridico dello stesso: nel diritto dei trattati dell'Unione Europea, il principio è stato espressamente codificato (art. 191, par. 2 Tfu) ed è stato declinato all'interno di diverse fonti del diritto derivato nonché interpretato e applicato dalla Corte di giustizia. Anche nel settore della protezione del mare e

strativa per la regione Siciliana¹² «il principio di precauzione, che è uno dei capisaldi della politica ambientale dell'Unione europea (e al quale si ispira anche la disciplina della tutela dell'esposizione ai campi elettromagnetici), è attualmente menzionato, ma non definito, nell'art. 191, paragrafo 2, del Tfu (ex art. 174 Tce), insieme a quelli del "chi inquina paga" e dell'azione preventiva. Tale principio è stato concepito per offrire una risposta al problema della gestione dei rischi per la salute delle persone e per l'ambiente quando neppure la più seria istruttoria scientifica sia in grado di fornire delle certezze riguardo ai pericoli, agli oneri e agli effetti collaterali connessi ad una determinata attività. La finalità del principio è dunque quella di assicurare, in modo trasversale, la tutela di beni e di interessi primari, e tra questi certamente rientrano la tutela della salute umana e dell'ambiente, quando essi siano minacciati non solamente da pericoli concreti, ma anche da rischi difficilmente ponderabili. Un regime di tutela ispirato al principio di precauzione richiede, dunque, inevitabilmente l'acquisizione preventiva di una conoscenza accurata dei rischi connessi all'esercizio di determinate attività; conseguentemente, la ragionevolezza delle decisioni giuridiche dipende dall'attendibilità dei riscontri scientifici su cui esse si basano. Tale principio, come accennato, non è espressamente definito dal Tfu, e siffatta omessa definizione non è affatto causale, giacché detto principio, più di altri, si presta ad essere declinato in modi differenti, in quanto la sua applicazione nei casi concreti è sempre condizionata, per un verso, dal livello di protezione che si intende garantire (l'individuazione di siffatto livello è, soprattutto, oggetto di una scelta di carattere politico) e, per altro verso, dal tipo e dalla misura degli approfondimenti scientifici disponibili. Il principio non può dunque esser inteso nel senso che debba essere proibito qualunque intervento che, in astratto, possa presentare un rischio per l'interesse di volta in volta tutelato (in questi termini è stata, invece, l'applicazione fattane, nello specifico, dall'Arta). In tutta evidenza una lettura di questo genere porterebbe alla totale interdizione di qualunque attività umana della quale si possa temere, fondatamente o no, la potenziale pericolosità. Fortunatamente questa esegesi "paralizzante" e, in essenza, misoneista non si impone come l'unica interpretazione possibile (e nemmeno come la più convincente) del principio in parola. Quest'ultimo, a ben vedere, indica piuttosto un criterio metodologico per organizzare il procedimento decisionale negli ambiti caratterizzati da in-

delle risorse ittiche il principio di precauzione è generalmente accettato ed ha un margine di applicazione più esteso rispetto a quanto si potrebbe desumere dal principio 15 della dichiarazione di Rio sopra citato». Cfr. anche M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. sc. giur.*, 2016, secondo cui il principio di precauzione rappresenta «un vero e proprio architrave del diritto dell'ambiente, nonché, in forza del principio di integrazione, del diritto amministrativo generale».

¹² V. Cons. giust. amm. Sicilia 3 settembre 2015, n. 379.

certezza scientifica, senza per questo impedire qualunque forma di bilanciamento tra i costi e i benefici legati ad ogni singola scelta. Un'autorevole spiegazione del *modus operandi* del principio di precauzione è stata offerta dalla Comunicazione della Commissione europea COM(2000)1, adottata il 2 febbraio 2000, secondo cui il principio (all'epoca sancito dal citato art. 174 Tce) «deve trovare applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi siano ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità»¹³.

2.1. Sviluppo sostenibile nelle procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione d'impatto ambientale (Via) e per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc)

Il giudice amministrativo si è occupato del principio dello sviluppo sostenibile principalmente sotto due profili, l'uno riguardante l'applicazione degli istituti disciplinati nella seconda parte del codice dell'ambiente relativa alle Procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione d'impatto ambientale (Via) e per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc)¹³, artt. 4 ss. L'altro profilo ha riguardato la gestione del territorio, determinando così «una sorta di sconfinamento nella gestione del territorio, ponendo in rilievo un rapporto, non sempre agevole, con la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e del paesaggio»¹⁴.

¹³ V. B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *op. loc. ult. cit.*, «procedimenti tipici in materia ambientale che si concludono con le autorizzazioni ambientali, disciplinati nel d.lgs. n. 152/2006, sono: la valutazione d'impatto ambientale (Via), la valutazione ambientale strategica (Vas) e l'autorizzazione integrata ambientale (Aia). L'elenco dei detti procedimenti deve essere completato con l'autorizzazione unica ambientale (Aua), introdotta con il d.P.R. n. 59/2013. Tali procedimenti si caratterizzano per la finalità di verifica della compatibilità ambientale di determinate attività, per la loro applicazione trasversale e per la considerazione integrata dei profili di interesse ambientale e umano. L'intento del legislatore è stato anche quello di semplificare l'esercizio delle funzioni di controllo amministrativo. Si inseriscono quasi sempre all'interno di un procedimento autorizzatorio, strutturandosi, in tal caso, come sub-procedimenti; in essi coesistono sempre discrezionalità amministrativa, ravvisabile nell'interazione di numerosi fattori e interessi eterogenei, tipici della materia ambientale, e discrezionalità tecnica, caratterizzata dalla complessità delle valutazioni necessarie per affrontare la tecnica e l'ampiezza della materia».

¹⁴ Cfr., in tal senso, M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 212 ss., che osserva inoltre che il primo dei due aspetti trova una collocazione all'interno dei confini del diritto dell'ambiente. Secondo l'autore, il principio dello sviluppo sostenibile integra parametro «sia della validità del diritto derivato dell'UE, sia della legittimità delle norme di rango legislativo, oc-

La Via è istituito finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, a cui il Consiglio di Stato ha assegnato valenza di principio fondamentale in quanto preordinato alla salvaguardia dell'ecosistema umano, salvaguardia che assurge a valore primario ed assoluto in quanto espressivo della personalità umana (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2008, n. 1109)¹⁵.

Vero e proprio diritto fondamentale, di derivazione comunitaria, che obbliga l'amministrazione a giustificare, quantomeno *ex post* ed a richiesta dell'interessato, le ragioni del rifiuto di sottoporre un progetto a Via: «la v.i.a. non può essere intesa come limitata alla verifica della astratta compatibilità ambientale dell'opera ma si sostanzia in una analisi comparata tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio economica, tenuto conto delle alternative praticabili e dei riflessi della stessa "opzione zero"; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale (e della preliminare verifica di assoggettabilità), sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende allora fisiologico ed obbediente alla ratio su evidenziata che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino *vulnus* non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 933)»¹⁶.

correndo considerare anche i riflessi che ne discendono sull'azione delle autorità amministrative. Non di meno, la giurisprudenza amministrativa, nel recente passato, è stata avara nell'utilizzare il principio in esame, al fine di inferire l'autonoma configurabilità di eventuali vizi di legittimità, tali da inficiare gli atti amministrativi, siano essi regolamentari, generali o provvedimenti ...».

¹⁵ Cfr. B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 311 ss., secondo cui «La valutazione d'impatto ambientale (Via) è una procedura tecnico-amministrativa che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente biogeofisico, sulla salute e sul benessere umano di determinati progetti pubblici o privati, nonché di identificare le misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente, prima che questi si verifichino».

¹⁶ Cfr. in questo senso anche il Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246 e P. BRAMBILLA, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., che nel commentare la decisione sottolinea la valenza sostanziale della Via, che si traduce «in due corollari: il primo è che il singolo, titolare di questo diritto fondamentale, ha anche il diritto correlato di conoscere le motivazioni per cui un progetto impattante venga escluso dalla Via – onere motivazionale pregnante e più accentuato rispetto al caso in cui invece il progetto venga mandato in Via – per consentire il sindacato giurisdizionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che concorre a rendere giustiziabile il predetto diritto. Il secondo è che nel caso inverso, di sottoposizione a Via del progetto, non occorre affatto una motivazione particolarmente intensa, anche perché in sede di Via l'Ammi-

Il Consiglio di Stato ha poi con vigore sottolineato la natura non meramente tecnica della valutazione: «La valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio – economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione – zero; in particolare, è stato evidenziato che “la natura schiettamente discrezionale della decisione finale (e della preliminare verifica di assoggettabilità), sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende allora fisiologico ed obbediente alla ratio su evidenziata che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino *vulnus* non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste” (Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 933; Tar Puglia, 4 marzo 2021, n. 408) ... La valutazione di impatto ambientale non è perciò un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto¹⁷, rientrando come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati”»¹⁸.

nistrazione competente esercita un potere ed una discrezionalità latissima che si traducono nella natura sostanzialmente insindacabile delle scelte effettuate, giustificata dal valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione al paesaggio e all'ambiente; in tale ottica, scrive l'estensore, la ponderazione degli interessi privati con gli interessi pubblici connessi alla tutela paesaggistica ed ambientale non deve essere giustificata neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto al privato è stato contenuto nel minimo possibile. È proprio la ponderazione degli interessi in gioco a innervare il clou della sentenza, in cui il Consiglio di Stato, riprendendo un proprio lontano precedente, ribalta finalmente la vetera prospettiva, ampiamente abusata, dello sviluppo sostenibile per parlare di protezione sostenibile, segnando così una pietra miliare nel dibattito giurisprudenziale sul valore degli ecosistemi, in consonanza con i recenti sviluppi del diritto e della scienza a livello internazionale».

¹⁷ V.M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, 2018, secondo cui la giurisprudenza amministrativa ha così «fornito un'interpretazione lato sensu “politica”, anziché “tecnica”, della natura delle valutazioni ambientali».

¹⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, che statuisce inoltre che «proprio per

Anche per quanto riguarda la Vas¹⁹ il giudice amministrativo ha provato ad innestare il principio di sviluppo sostenibile nella procedura di valutazione: «[essa] è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale. È una procedura finalizzata precipuamente a mettere in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivante dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio, introdotta dalla direttiva comunita-

le finalità cui è preordinata la valutazione di impatto ambientale, la disciplina relativa normativa ha prefigurato un modello di istruttoria aperto ai contributi partecipativi dei soggetti portatori di interessi pubblici e privati coinvolti nell'opera, con la conseguenza che l'impegno motivazionale dell'autorità deliberante è tanto più pregnante quanto più l'istruttoria abbia fatto emergere, mediante apporti partecipativi di soggetti, pubblici e privati, anche esponenziali di interessi collettivi, ricadute potenzialmente negative sul contesto ambientale ed insediativo interessato dall'iniziativa (Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234), fermo restando che l'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale emessa (Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783).

In questo senso v. anche Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225, Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, Tar Puglia 4 marzo 2021, n. 408 e il Tar Cagliari 14 maggio 2018, n. 439, ha precisato che «la natura schiettamente discrezionale della decisione finale e della preliminare verifica di assoggettabilità, sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende fisiologico che si pervenga ad una soluzione negativa ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino *vulnus non giustificato* da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste» (Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928 e Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36).

¹⁹ Sulla Vas cfr. B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 316 ss., «La valutazione ambientale strategica (Vas) ha lo scopo di valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi, prima della loro approvazione, nel corso del procedimento di autorizzazione e al termine del periodo di validità del progetto o piano, nonché di migliorare il livello delle informazioni fornite, sia di promuovere la partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione. Ciò allo scopo di introdurre l'esame degli aspetti ambientali già nella fase strategica che precede la progettazione e la realizzazione delle opere. Secondo la definizione del legislatore, la Vas è «il processo che comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio» (art. 5, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006). La Vas rappresenta un'evoluzione della procedura di Via, proponendosi di intervenire in un momento addirittura antecedente alla progettazione e, dunque, nell'ambito della pianificazione territoriale e degli studi regionali, nel tentativo di risolvere i limiti dell'approccio per progetti».

ria 2001/42/CE che prevede, appunto, la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente (Cons. Stato, sez. IV, n. 5715 del 2012) ... è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, sì da rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi, è del tutto ragionevole che venga esperita prima dell'approvazione del piano, piuttosto che alla data della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive (sez. IV, 2014, n. 3645)»²⁰.

L'art. 5, co. 1, lett. *o-bis*) del Tua definisce autorizzazione integrata ambientale (Aia) quale «provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)». Secondo l'art. 4, co. 4, lett. c), «L'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese a evitare ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale».

Anche in questo caso il Consiglio di Stato ha evitato che il regime introdotto con questo tipo di autorizzazione possa far deflettere il livello di protezione già acquisito con altre disposizioni dell'ordinamento. È dunque da ritenere che la valenza del principio della sviluppo sostenibile, nell'accezione di "protezione sostenibile" sopra evidenziata, resti impregiudicata: «Non può poi ragionevolmente negarsi che la valutazione negativa di impatto ambientale condizioni negativamente il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, giacché non si può logicamente, ancor prima che giuridicamente, ammettere che un impianto non compatibile con l'ambiente possa ottenere le autorizzazioni necessarie per il suo funzionamento. Sarebbe pertanto contrario ai principi di imparzialità e buon andamento, predicati dall'articolo 97 della Co-

²⁰ Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471. Nello stesso senso cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438 e Tar Piemonte 6 agosto 2019, n. 910, Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471 ha precisato «la procedura di VAS – quale passaggio endoprocedimentale – non deve avvenire al momento dell'adozione del piano o programma. Invece, dovrà essere esperita prima del varo finale dello stesso, consistente nell'approvazione, affinché la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stiano per divenire definitive».

stituzione, ed in specie ai corollari di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, imporre che anche in tali casi l'amministrazione competente debba procedere alla necessaria attività istruttoria e concludere il procedimento relativo all'autorizzazione integrata ambientale, essendone certo il diniego di rilascio» (Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928)²¹.

Le esigenze di semplificazione e velocizzazione delle procedure autorizzative lasciano dunque integro, come principio che comunque deve presiedere ogni sorta di procedimento valutativo, il parametro della sostenibilità: L'ambiente – come spesso accade quando non si abbia piena consapevolezza che le politiche pubbliche richiedono il bilanciamento tra i vari interessi in gioco – è visto ora in un'ottica di stringente tutela, ora quale fattore di blocco delle infrastrutture e quindi dell'economia. In realtà molti rallentamenti sono dovuti, non già alla preminenza dell'ambiente, valore irrinunciabile per una crescita sostenibile e solidale nei confronti delle generazioni future, ma ai tempi e alla complessità procedurale delle valutazioni Vas/Via, nonché delle valutazioni preliminari di screening, non a caso oggetto di diffuso e penetrante intervento da parte del già richiamato «decreto semplificazioni»²².

2.2. Sviluppo sostenibile e governo e gestione del territorio

Il principio dello sviluppo sostenibile è stato richiamato dalla giurisprudenza anche nel contesto del governo del territorio e della pianificazione urbanistica²³. «L'interesse ambientale tende a compenetrarsi nel processo di pianifi-

²¹ «Le differenze tra valutazione di impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale, evidenziando che mentre la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto (e più in generale dell'opera da realizzare), la seconda – introdotta nel nostro ordinamento in attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto (Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2012, n. 5292)».

²² *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato Filippo Patroni Griffi*, 2 febbraio 2021.

²³ Cfr. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 218, secondo cui «il principio esercita il ruolo di cerniera tra diritto dell'ambiente, degli ecosistemi e del paesaggio, da una parte, e redazione e approvazione dei piani medesimi, dall'altra ... in base alla tesi prevalente, gli interessi ambientali permangono differenziati. Non di meno, si registra un'osmosi, progressiva e crescente, tra tali interessi e quelli, pubblici e privati, coinvolti nella pianificazione urbanistica.

cazione e sviluppo del territorio ... e la sostenibilità ambientale tende, sempre più, ad esercitare il ruolo di strumento interpretativo della pianificazione urbanistica e di parametro della sua legittimità»²⁴.

A proposito dei piani urbanistici c.d. strutturali è stato evidenziato come essi abbiano «la funzione di determinare la capacità massima di carico urbanistico di un dato ambito territoriale, in applicazione del criterio di “sviluppo sostenibile” e delle “dimensioni massime sostenibili degli insediamenti”, a tutela anche dei sistemi e subsistemi del paesaggio rilevanti nel caso in esame (le aree del ricorrente sono inserite dal piano strutturale nel Sistema di paesaggio delle Crete, ex art. 73 delle relative Nta). Ne discende che, attraverso il regolamento urbanistico, l’Amministrazione comunale mentre ha facoltà di ridurre, nei limiti di vigenza determinati da quest’ultimo strumento, l’ampiezza delle dimensioni dell’Utoe, non ha viceversa il potere di incidere in senso inverso accrescendone l’estensione. In altre parole, non è consentito, attraverso il regolamento urbanistico, incidere sulle quantità massime ammissibili di edificazione, come definite dal piano strutturale, le quali costituiscono limiti inderogabili e vincolanti. E ciò costituisce d’altra parte il portato del principio per cui il territorio rappresenta un bene prezioso ed infungibile da preservare per le generazioni future, la cui intera consumazione non è consentita nell’arco temporale di vigenza del regolamento urbanistico (Tar Toscana, I, 13.4.2015, n. 567)» (Tar Toscana, sez. I, 25 gennaio 2018, n. 112)²⁵.

Come attesta anche il riconoscimento della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, laddove queste insorgano avversi atti costituenti esercizio della pianificazione urbanistica, integranti la localizzazione di opere pubbliche o conferenti il titolo abilitativo per la realizzazione di interventi edilizi. Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha riaffermato, anche di recente, la compenetrazione delle problematiche ambientali con quelle urbanistiche (Tar Campania, 3 maggio 2018, n. 2965)». V. in proposito anche la decisione n. 1386/2013/EU, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta, che nell’ambito dell’obiettivo 8 (Migliorare la sostenibilità delle città dell’Unione) prevede che l’Unione dovrebbe promuovere ancora più a fondo e, dove appropriato, espandere le iniziative già esistenti a sostegno dell’innovazione e delle migliori prassi urbane nonché del collegamento in rete e degli scambi, e incoraggiare le città a dimostrare la loro capacità di agire in prima linea per lo sviluppo urbano sostenibile e inoltre che la maggioranza delle città dell’Unione attuino politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile, tra cui approcci innovativi ai trasporti e alla mobilità pubblici nell’ambiente urbano, agli edifici sostenibili, all’efficienza energetica e alla conservazione della biodiversità urbana» (punti 94 e 95).

²⁴ Così M. ANTONIOLI, *op. ult. cit.*, 215 ss.

²⁵ Il Tar Toscana definisce il piano strutturale quale «uno strumento di indirizzo programmatico che detta le linee generali e i principi ispiratori della pianificazione urbanistica comunale con una durata tendenzialmente indeterminata. Esso può creare nuovi vincoli o recepirli dai piani sovraordinati, restando poi al regolamento urbanistico il compito di sviluppare nel dettaglio le sue previsioni».

Il Tar Emilia-Romagna (sent. 14 marzo 2018, n. 233) a proposito del Piano Infraregionale delle Attività Estrattive (Piae) ha sottolineato come esso «persegue l'obiettivo di soddisfare i fabbisogni ineludibili di materiali necessari alla realizzazione di opere nel territorio provinciale, in un'ottica di sviluppo sostenibile delle attività estrattive a difesa del territorio e dell'ambiente»²⁶.

Si assiste in materia all'emergere della valenza del principio come di norma di chiusura, diretta a salvaguardare la finalità ultima della tutela ambientale, principio di sintesi dell'insieme delle normative settoriali a tutela dei differenziati interessi ambientali.

Così «il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 5 marzo 2019, n. 207²⁷).

In merito alla disciplina urbanistica, il Cons. Stato 9 gennaio 2014, n. 36, ha precisato che la medesima, ed il correlativo esercizio del potere di pianifi-

²⁶ Nella stessa sentenza si chiarisce che «il Piar costituisce uno degli elementi di Pianificazione del settore attività estrattive e ne demanda l'attuazione ai Comuni che la esercitano attraverso i Piani Comunali delle Attività Estrattive (Pae) e i procedimenti di autorizzazione. Risulta in atti che il Pae ha disciplinato nel rispetto del Piae; resta ferma ovviamente la possibilità che il Pae si muova "entro" i confini disciplinati dal Piae. Risulta pure in atti che l'obiettivo del Piae è quello di fissare i limiti massimi dell'attività estrattiva; nel caso di specie il Pae ha apportato alcune modifiche nei limiti delle previsioni del Piae; dunque come mere specificazioni/attuazioni del piano sovraordinato».

²⁷ La sentenza chiarisce inoltre «Rilevano in tal senso – come di recente sottolineato da Corte cost. n. 172/2018 – l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione "delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati" nonché "delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate". Fermo restando che, come non di meno evidenziato dalla stessa Corte, valorizzando il ruolo eminentemente tecnico-scientifico degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, "se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico».

cazione, non sono da intendersi come mero coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma intervento attivo degli enti esponenziali sul proprio territorio in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Così che si persegua un modello di sviluppo che «tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

La pianificazione deve dunque essere ispirata da una concezione dell'urbanistica che non sia limitata alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli secondo i tipi di edilizia distinti per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, ecc.). L'utilizzo delle aree deve infatti realizzare anche finalità economico sociali della comunità locale, in rapporto con analoghi interessi espressi da una pluralità di soggetti, cioè di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, nel rispetto di valori costituzionalmente tutelati. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica è «funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti».

E tale pluralità di interessi coinvolti determina l'ampliamento dei soggetti legittimati alla richiesta, anche giurisdizionale, di tutela: «Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia “ambiente”, in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni»²⁸.

2.3. Sviluppo sostenibile e fonti di energia rinnovabile

Il giudice amministrativo ha applicato il principio dello sviluppo sostenibile al settore delle energie provenienti da fonti c.d. rinnovabili.

In particolare, in materia di impianti eolici per la produzione di energia, lad-

²⁸ Cons. Stato 9 gennaio 2014, n. 36.

dove l'interesse alla produzione di energia "pulita" deve coordinarsi con le esigenze di tutela del paesaggio, sussiste un potere discrezionale pacificamente riconosciuto al Comune di individuare le scelte ritenute migliori per disciplinare l'uso del proprio territorio, al fine di procedere ad un assetto razionale degli aereogeneratori in armonia con la tutela del paesaggio e con l'interesse ad uno sviluppo sostenibile dell'energia da fonti rinnovabili.

La giurisprudenza non ha mancato di rilevare come, da una parte, tali impianti possono contribuire alla riduzione dei gas serra, ma – dall'altra – incidono negativamente sul paesaggio, tant'è vero che la legge richiede che sia assicurato il corretto insediamento degli impianti nel paesaggio (art. 12, co. 10, d.lgs. n. 387/2003).

Lo "sviluppo", anche nella direzione della promozione di energie pulite, entra comunque in conflitto con l'interesse alla tutela del paesaggio. «L'esigenza di tutelare l'ambiente, infatti, impone di incrementare gli impianti eolici; quella di tutelare il paesaggio imporrebbe invece di impedirne la realizzazione: ambiente e paesaggio, dunque, risultano concetti distinti, anzi collidenti». La discrezionalità dell'Amministrazione dovrà dunque essere esercitata nella direzione del temperamento di tali due interessi, ed il richiamo alla "sostenibilità" dello sviluppo consente una efficace sintesi dei differenziati e potenzialmente confliggenti interessi in conflitto: «Data la primaria importanza di entrambi gli interessi in gioco, appare quindi coerente la scelta praticata dal Comune con il regolamento in questione di realizzare un equo temperamento tra l'interesse dei ricorrenti ad esercitare un'attività produttiva con effetti positivi sotto il profilo ambientale, e quello ad un ordinato sviluppo degli impianti eolici. Si aggiunga inoltre che tale temperamento di interessi appare necessario anche alla luce del significativo impatto territoriale, urbanistico ed ambientale degli aereogeneratori progettati dai richiedenti»²⁹.

Ed al principio dello sviluppo sostenibile, quale principio guida per il temperamento di istanze di tutela ambientale differenziate, la giurisprudenza fa anche in questo caso ricorso per confermare la conseguente pluralità delle competenze coinvolte: «Nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore nazionale ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il d.lgs. n. 387/2003, che all'art. 12, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da tali fonti, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (co. 1) e conferisce all'autorità procedente – la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata – il potere di rilasciare l'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (co. 3);

²⁹ Tar Campania 22 luglio 2010, n. 16938.

ma, per altro verso, non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da adottarsi in Conferenza unificata l'approvazione dei criteri in applicazione dei quali consentire alle Regioni di indicare di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (Tar Toscana, sez. II, 7 aprile 2011, n. 629).

L'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 registra così la confluenza di profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio: «che si voglia attribuire un ruolo prevalente agli uni o agli altri, in ogni caso deve escludersi che alle Regioni sia consentito di provvedere in via autonoma all'individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, al di fuori delle linee-guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione (da cui l'illegittimità costituzionale delle previsioni di legge regionale aventi tale obiettivo» (Tar Toscana, sez. II, 7 aprile 2011, n. 629³⁰).

3. Conclusioni

La giurisprudenza amministrativa, alle prese con il principio dello sviluppo sostenibile, prende atto della natura non meramente programmatica del medesimo ed al contempo, implicitamente, delle incertezze riguardo al contenuto precettivo del medesimo.

Si preoccupa pertanto, da un lato, di evitare che il medesimo possa consentire arretramenti rispetto alle tutele già acquisite dall'ordinamento in materia di tutela ambientale, evidenziando come la prospettiva della sostenibilità vada declinata rispetto al livello di "protezione" massima sostenibile rispetto alle istanze di sviluppo economico, e comunque in coerenza con il già noto principio di precauzione.

D'altro lato, riconosce nel principio l'affermazione normativa della finalità ultima ed imprescindibile del complesso della legislazione sulla tutela ambientale, cioè una crescita solidale nei confronti delle generazioni future, facendo appello al medesimo principio sia per portare a sintesi le differenziate, nuove³¹ o anche confliggenti istanze, che le normative in materia di ambiente, ap-

³⁰ La citata sentenza del Tar Toscana richiama in proposito Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119; 6 novembre 2009, n. 282; 29 maggio 2009, n. 166.

³¹ «Una sorta di contagio ha fatto breccia nel nostro sistema, nel quale hanno fatto ingresso nozioni le quali, in precedenza, rimanevano sconosciute e inesprese, mentre altre ancora apparivano marginali o, comunque, non adeguatamente valorizzate: si considerino, in proposito, "il

palti, urbanistica e tutela del paesaggio possono evidenziare nell'ambito dell'attività amministrativa, sia per rilevare una conseguente estensione degli interessi tutelati e quindi delle competenze e della legittimazione, anche processuale dei vari soggetti dell'ordinamento.

ciclo della vita dei prodotti”, “l'economia circolare”, i “criteri ambientali minimi”, gli “obiettivi ambientali”, la “sostenibilità” e lo “sviluppo sostenibile”, suscettibili di integrare parametri i quali presiedono l'esercizio dei poteri di governance ambientale». V. M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo*, cit., 53.

V

**LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL PIANO
NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

LO “SVILUPPO SOSTENIBILE” E LA SFIDA PER LE POLITICHE PUBBLICHE: IL PNRR

di Agostino Sola

Sommario: 1. Introduzione: la sostenibilità nelle politiche pubbliche. – 2. La *sfida per le politiche pubbliche* e le difficoltà di valutazione *ex post*. – 3. Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile. – 3.1. *segue:* il *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”. – 3.2. *segue:* il *Goal 11* “Città e comunità sostenibili”. – 3.3. *segue:* il *Goal 12* “Consumo e produzione responsabili”. – 3.4. *segue:* il *Goal 13* “Lotta contro il cambiamento climatico”. – 3.5. *segue:* il *Goal 14* “Vita sott’acqua” e il *Goal 15* “Vita sulla terra”. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione: la sostenibilità nelle politiche pubbliche

Il tema della sostenibilità ambientale, quale momento dello sviluppo sostenibile, nasce e si sviluppa tra le fonti del diritto internazionale¹, salvo poi, per effetto di tali disposizioni, esplicitare la propria efficacia anche nei singoli ordinamenti interni, conformando l’azione politica.

Il principio dello sviluppo sostenibile, frutto della sensibilità internazionale², continua a trovare importanti declinazioni a livello europeo: tra queste, la

¹ Le ragioni di tale sviluppo sovranazionale muovono dalla consapevolezza che la rilevanza del bene-ambiente è globale, in senso oggettivo e soggettivo. In senso soggettivo poiché le azioni a tutela devono essere coordinate su scala mondiale; in senso oggettivo poiché la rilevanza di eventuali fenomeni di inquinamento o, comunque, di rischio per i fattori ambientali sono in grado di portare i loro effetti dannosi su tutto il pianeta così da non poter circoscrivere territorialmente il problema ambientale. Sul tema si richiama C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, Torino, 2018.

² Nel 1992 viene promosso il Programma politico e d’azione della Comunità Europea a favore dell’ambiente e di uno sviluppo sostenibile (V piano di Azione Ambientale); nel 1994 la Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Carta di Aalborg); nel 1996 il Piano d’azione di Lisbona; nel 1996 la dichiarazione di Istanbul e l’Agenda Habitat; nel 1997 il protocollo di Kyoto; nel 1998 la convenzione di Aarhus in tema di diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale; nel 2000 l’appello di Hannover delle autorità locali; nel 2001 la c.d. risoluzione di Goteborg del Consiglio europeo; nel 2001, il VI piano

sostenibilità dello sviluppo viene delineata nella nuova strategia di crescita del Green deal europeo, mediante il quale conseguire una sostenibilità e una coesione competitive e, così, «preparare un futuro migliore per le prossime generazioni»³. La sostenibilità ambientale, infatti, nasce quale dovere di protezione e salvaguardia dell'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future⁴. La possibilità di assicurare la soddisfazione dei bisogni essenziali delle generazioni future, quale prima teorizzazione dello sviluppo sostenibile, comporta la realizzazione di uno sviluppo economico che abbia come finalità principale il rispetto dell'ambiente. Al contempo, si richiede ai paesi più ricchi adottare processi produttivi e stili di vita compatibili con la capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane mentre ai paesi in via di sviluppo di crescere in termini demografici ed economici a ritmi compatibili con l'ecosistema.

La sostenibilità dello sviluppo risulta un tema paradigmatico e dai forti connotati assiologici nella redazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), considerato dallo stesso Regolamento del Parlamento e del Consiglio come strumentale a «un sostegno finanziario diretto connesso al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli

di azione ambientale dell'UE: Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta; nel 2002 la dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile; nel 2002 la Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; nel 2004 gli Aalborg Commitments in seno alla quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili; nel 2006 la strategia europea per lo sviluppo sostenibile del Consiglio europeo; nel 2007 la carta di Lipsia per le città sostenibili; nel 2007 la quinta Conferenza europea delle città sostenibili si chiude con “lo spirito di Siviglia” a favore dello sviluppo sostenibile; nel 2009 ha luogo la Conferenza mondiale UNESCO per l'Educazione allo sviluppo sostenibile di Bonn che si chiude con la Dichiarazione di Bonn; nel 2012 ha luogo la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile Rio + 20; nel 2014 l'UNESCO promuove il Programma d'Azione Globale sull'educazione allo sviluppo sostenibile (Global Action Program).

³Il riferimento è al cap. II della Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 [COM(2020) 575 final del 17 settembre 2020] nella quale il dispositivo per la ripresa e la resilienza viene indicato quale strumento di realizzazione dell'obiettivo europeo della sostenibilità competitiva. In generale si veda la Comunicazione della Commissione europea, Il Green deal europeo, COM(2019) 640 final, ove si sottolinea la necessità di favorire una «crescita economica (...) dissociata dall'uso delle risorse».

⁴La diffusione di tale concezione di sostenibilità risale alle Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972. È stato osservato come le future generazioni non vadano preservate solamente dal «flagello della guerra» bensì anche dagli ulteriori “flagelli”, come individuati dalla Dichiarazione di Stoccolma nell'azione dell'uomo. L'osservazione è di V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in R. FERRARA, M.P. VIPIANA (a cura di), *I “nuovi diritti” nello Stato sociale in trasformazione*, vol. I, *La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2002, 249 ss.

Stati membri in risposta alle sfide individuate nell’ambito del semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’ONU»⁵.

L’attenzione per la sostenibilità dello sviluppo sta assumendo un peso sempre più decisivo nello spazio giuridico europeo e sta contribuendo a mettere in discussione lo stesso equilibrio tra imperativi economici e valori sociali su cui si è tradizionalmente fondato il processo di costruzione del mercato unico⁶.

2. La sfida per le politiche pubbliche e le difficoltà di valutazione ex post

A partire dalla Dichiarazione di Stoccolma (1972) la nozione di sostenibilità, avuto specifico riguardo alla sua declinazione ambientale, viene indicata quale dovere di protezione e salvaguardia dell’ambiente nell’interesse delle generazioni presenti e future. Originariamente, infatti, il concetto di sostenibilità era proprio delle scienze naturali e, in ecologia, veniva usato per fare riferimento alla capacità di un ecosistema di resistere nel tempo in assenza di rilevanti alterazioni⁷. È interessante anche osservare come il concetto di sostenibilità, nel corso degli ultimi anni, complice l’attenzione sempre maggiore per le dinamiche intergenerazionali⁸, sia stato applicato non solamente al diritto

⁵ Considerando n. 17, reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ Lo sviluppo sostenibile, ancora, ponendo quale parametro di legittimità della decisione normativa gli interessi delle generazioni future, ha anche dato nuova linfa alla dimensione temporale del diritto che, per sua natura, con i suoi precetti mira ad ordinare la realtà, e, in particolare, quella successiva; in tal senso, ad esempio, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss.; la considerazione degli interessi delle generazioni future, tuttavia, non riconosce in capo a queste la titolarità di un autentico diritto soggettivo quanto piuttosto debba qualificarsi in termini di «portato dell’ideologia e del linguaggio comprensivo dei diritti umani applicato a una vaga aspirazione morale». L’espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, 119, richiamato da S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i “diritti” delle generazioni future: un’ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell’art. 9, comma 2, Cost.*, in *Dir. soc.*, 2018, 151 ss.

⁷ Y. JABAREEN, *A New Conceptual Framework for Sustainable Development*, in *Environment, Development and Sustainability*, 10, 2008, 181; ma anche C.V. KIDD, *The Evolution of Sustainability*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 5, 1992, 1-26.

⁸ Sul tema si veda, ad esempio, R. BIFULCO, A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

ambientale ma ai più diversi settori dell'ordinamento: dal turismo⁹ ai beni culturali¹⁰, dal welfare¹¹ all'economia¹².

Per quanto di interesse, ampliando l'orizzonte giuridico, si possono individuare due importanti predicati della sostenibilità che potrebbero rappresentare un concreto ostacolo alla declinazione delle politiche pubbliche sullo sviluppo sostenibile: l'indeterminatezza e la conflittualità.

Quanto al primo profilo, la sostenibilità si presenta come un concetto giuridico indeterminato la cui applicazione, e necessaria interpretazione, dipenderà dal contesto di riferimento, anche secondo il comune sentire di un dato momento storico¹³. Neppur si può ambire a definire in termini di rigorosa assolutezza l'ambito applicativo del concetto in esame poiché l'elemento centrale dello stesso (ossia il mantenimento di un determinato stato o processo in corso) non indica quale sia l'oggetto dell'azione che si connota per la sostenibilità. In altre parole, il nucleo centrale del concetto di sostenibilità consiste nel fatto che esiste un elemento il cui valore andrebbe mantenuto, fino a che si è nella facoltà di farlo, verso un futuro indefinito, lasciando così aperta la disputa su ciò che dovrebbe essere il contenuto di quel quid¹⁴. Cionondimeno, il mantenimento di un quid, qualunque ne sia il contenuto, presuppone comunque un confronto dialettico con altri elementi.

La stessa azione naturale del *sostenere* presuppone due forze opposte e contrastanti: da un lato la forza di gravità, dall'altro la spinta verso l'altro di chi sostiene. Anche la sostenibilità, intesa in senso figurato, dunque, al pari del significato fisico del termine da cui deriva, presuppone tale pluralità: vi è un elemento, uno stato o un processo, da mantenere nonostante la presenza di elementi ulteriori dinamici che ne contrastano il mantenimento. Ad esempio,

⁹ In tema, ad esempio, A. BRAGA, *Lo sviluppo del turismo sostenibile: cambiamenti sociali e acquisizione di competenze*, Futura, Roma, 2014.

¹⁰ In tema, ad esempio, di recente C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile*, cit.

¹¹ In materia pensionistica, Corte cost., sent. 5 luglio 2016, n. 173.

¹² Si pensi all'introduzione del principio di pareggio di bilancio che, secondo la Corte cost., sent. 7 aprile 2014, n. 88, costituisce «l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico» ed «implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti" (sent n. 264/2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future».

¹³ In dottrina e, in particolare, in J.R. EHRENFELD, *Sustainability needs to be attained, not managed*, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, vol. 4.2, 2008, 1-3, si fa riferimento alla sostenibilità quale concetto chiave posto alla base di ogni democrazia liberale al pari dell'uguaglianza e della libertà, il cui significato, però, risulterebbe uno di quei «essentially contested concepts» in ragione delle continue dispute che lo accompagnano.

¹⁴ B. BARRY, *Sustainability and Intergenerational Justice*, in A. LIGHT, H. ROLSTON (a cura di), *Environmental Ethics: An Anthology*, Blackwell, Malden, 2003, 491.

si potranno intraprendere azioni di sostenibilità ambientale volte a salvaguardare l'esistenza di un determinato habitat naturale – e, quindi, mantenere tale stato o processo – prevedendo idonee misure che neutralizzino gli effetti negativi di quegli ulteriori stati o processi che ne minacciano la possibilità di mantenimento. Ed ancora, in tema di sostenibilità biologica, al fine di tutelare una determinata specie marina, colpita da un'attività di pesca intensa e di dimensioni tali da minacciarne la sopravvivenza e, conseguentemente, di turbare l'equilibrio biologico marino di una determinata regione, si potranno intraprendere politiche volte a tutelare la specie marina mediante un'esclusione o una limitazione dell'attività di pesca. Negli esempi fatti non si è tenuto conto delle ripercussioni che avranno, a loro volta, le politiche volte al mantenimento dello stato ipotizzato: la riduzione dell'attività di pesca, disposta per tutelare una determinata specie marina, comporterà evidenti disagi di natura economica per tutti quegli imprenditori, piccoli o grandi, la cui attività consisteva proprio nella pesca di quella determinata specie.

La soluzione del contesto ipotizzato dovrà avvenire in sede politica, accordando preferenza all'uno piuttosto che all'altro interesse. Ed in tale sede emerge anche il secondo predicato della sostenibilità: la conflittualità.

Si può, dunque, affermare che il concetto di sostenibilità, non potendo considerarsi quale concetto univoco, assumerà di volta in volta una portata precettiva differente a seconda della categoria alla quale si riferirà, proprio a causa del suo carattere interdisciplinare.

Si potrà, dunque, parlare di sostenibilità di una riforma pensionistica (con implicazioni socioeconomiche) ovvero di sostenibilità della mobilità (con implicazioni ambientali, ma anche sociali ed economiche) ovvero di sostenibilità nell'approvvigionamento energetico, e così via.

Ai fini della presente trattazione gli ambiti di operatività che si osserveranno saranno quelli dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità ambientale.

3. Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile

Le riflessioni proposte saranno ora declinate in concreto avendo a riferimento i contenuti del Pnrr italiano, di cui, dopo una breve descrizione introduttiva, si esamineranno le missioni nelle quali si osserva un maggior impatto sul tema dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità ambientale, nonostante la trasversalità dell'interesse ambientale sia tale da impattare il Piano nella sua interezza.

Va ricordato preliminarmente che il programma Next Generation Eu – dal quale trae fondamento il Pnrr – è nato nel corso del 2020 in risposta alla crisi

economica dovuta alla pandemia da Covid-19. Con questo primo esperimento di solidarietà finanziaria all'interno dell'Unione europea è stata messa a disposizione una dotazione complessiva di 672,5 miliardi di euro per sostenere gli investimenti pubblici e le riforme allo scopo di superare l'impatto economico e sociale negativo della pandemia da Covid-19 e accelerare la transizione verde e digitale¹⁵.

Il reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza e contiene una disciplina organica dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Il Regolamento individua sei settori (o missioni) sui quali gli Stati si dovranno focalizzare nei singoli piani nazionali: transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, politiche per l'infanzia e i giovani¹⁶.

Per quanto qui di interesse, il settore della transizione verde discende direttamente dallo European green deal e dal doppio obiettivo dell'Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% (rispetto allo scenario del 1990) entro il 2030. Il reg. (UE) 2021/241 del Next generation Eu prevede che un minimo del 37% 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 "non arrecare danni significativi" all'ambiente.

La transizione ecologica è valorizzata nel Pnrr italiano quale "asse strategico" che, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo, italiano ed euro-

¹⁵ Interessante anche il tema della complementarietà della sfida digitale e di quella ambientale, da ultimo, L. FLORIDI, *Il verde e il blu. Idee ingenue per migliorare la politica*, Raffaello Cortina, Milano, 2020.

¹⁶ Si tratta peraltro di settori molto ampi e le risorse europee in essi canalizzate dovrebbero contribuire agli obiettivi generali e specifici che lo stesso Reg., all'art. 4, individua, quali, ad esempio, la coesione economica, sociale e territoriale, la resilienza e il potenziale di crescita degli Stati membri. Come osserva attenta dottrina, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid rassegna*, 12, 2021, il fatto che gli Stati membri non godano di una piena libertà nel confezionare i propri Pnrr e anzi le scelte fondamentali risultano sostanzialmente predeterminate è dovuto alla circostanza per la quale i Pnrr sembrano essere concepiti come strumenti per realizzare obiettivi europei di lungo periodo quali la transizione ecologica e digitale e l'equilibrio finanziario complessivo degli Stati membri – presupposto indispensabile per proseguire il percorso verso un'integrazione sempre più stretta a livello europeo. Il Pnrr ha la struttura di un atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale ed indica una serie di leggi di riforma (giustizia, p.a., promozione della concorrenza, ecc.) e per ciascuna di esse delinea obiettivi, modalità e tempi di attuazione (investimenti ed azioni da porre in essere, prefigurando anche semplificazioni legislative e procedurali specifiche).

peo¹⁷. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l’impatto delle attività produttive sull’ambiente sono condizioni necessarie per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e un’economia più sostenibile alle generazioni future.

Il Pnrr è articolato in sei missioni suddivise, a loro volta, in più componenti¹⁸.

Per indagare l’attenzione del Pnrr allo sviluppo sostenibile è necessario osservare come sono declinati gli obiettivi indicati dall’Agenda ONU 2030 così da poterne evidenziare il carattere trasversale¹⁹.

E così, secondo quanto emerso da alcuni recenti studi²⁰, si ha che la Missione 1 “*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*” (31,74 miliardi di euro) contribuisce principalmente al *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture”, coerentemente agli obiettivi di transizione digitale che la stessa si pone specificamente per la p.a., il sistema produttivo, il turismo e la cultura. Seguono poi i *Goal 8* “Lavoro dignitoso e crescita economica”, *Goal 7* “Energia pulita e accessibile” e *Goal 13* “Agire per il clima” grazie agli interventi per la competitività e internazionalizzazione delle filiere produttive, agli investimenti per la Transizione 4.0 (come i crediti d’imposta per la sostenibilità ambientale) e per il miglioramento dell’efficienza energetica di edifici quali cinema, teatri e musei.

Per quanto riguarda la Missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecolo-*

¹⁷ L’Agenda 2030, adottata nel 2015 dai 193 Stati membri delle Nazioni Unite, è costituita dall’insieme dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS, o *Sustainable development goals*, Sdgs). Si osservi anche il Rapporto Sdgs 2021 reso dall’Istat con cui si mostra l’analisi complessiva degli indicatori di sviluppo sostenibile per il monitoraggio dell’Agenda 2030 in Italia e si propone una mappatura delle corrispondenze tra i Sdgs e le 6 Missioni previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

¹⁸ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) si articola in sei Missioni e 16 Componenti. Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

¹⁹ Si ricorda che, ai sensi del reg. (UE) 2021/241 una quota di almeno il 37% delle risorse derivanti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza deve essere destinata a misure per la transizione verde e di almeno il 20% alla transizione digitale. Nel Piano gli interventi suddetti non sono concentrati soltanto nelle prime due Missioni, ma si rinvengono in tutte le Missioni e sono segnalati per ogni intervento/riforma settoriale. Nel complesso il Piano afferma che alla transizione ecologica sono destinati il 40% delle risorse e alla transazione digitale il 27%. In tal senso, si possono confrontare i dati emersi dall’analisi degli investimenti contenuti nel Pnrr promossa dal Governo e resi disponibili in rete.

²⁰ L. CAVALLI, M. ALIBEGOVIC, E. CRUICKSHANK, L. FARNIA, I.G. ROMANI, *Il contributo degli investimenti del PNRR all’Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea*, FEEM Policy Brief 03, 2021.

gica” (54,43 miliardi di euro), si riscontra un marcato impatto in relazione ai *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”, *Goal 13* “Agire per il clima” e *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture”, a conferma della vocazione manifestata verso gli obiettivi ambientali della transizione energetica e della decarbonizzazione attraverso investimenti in efficientamento energetico, energie rinnovabili, *smart grid* ed infrastrutture di trasporto urbano pulito.

Molto simili i risultati per la Missione 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” (25,4 miliardi di euro), la quale va sempre nella direzione dei *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture” e *Goal 13* “Agire per il clima”, nei quali si mira, però, a rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, avendo attenzione alla riduzione delle emissioni climalteranti, con particolare riferimento al settore dei trasporti extra-urbani.

Più eterogenee in termini di *Goals* impattati, le Missioni 4 “*Istruzione e ricerca*” (13,03 miliardi di euro) e *Goal 5* “*Inclusione e coesione*” (7,66 miliardi di euro) che vedono (entrambe) al primo posto il *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture”, ed al secondo il *Goal 13* “Agire per il clima”, proprio grazie agli investimenti relativi al miglioramento infrastrutturale e all’ampliamento dei servizi di istruzione e di formazione, alla ricerca scientifica e all’innovazione.

Infine, la Missione 6 “*Salute*” (6 miliardi di euro) contribuisce in misura principale al *Goal 3* “Salute e benessere”, seguito dal *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture” grazie agli investimenti legati all’ammodernamento tecnologico e digitale degli ospedali, alla digitalizzazione delle cure sanitarie e alla valorizzazione della ricerca biomedica.

In termini più generali, ancora, gli studi condotti hanno osservato come il Piano nazionale di ripresa e resilienza in termini di Sdgs contribuisca prima di tutto al *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture”, mettendo in evidenza il proprio carattere incentrato sul rinnovamento infrastrutturale ed innovativo del Paese tramite investimenti che vanno dalla digitalizzazione ai trasporti puliti, dalle scuole ed ospedali innovativi alla ricerca, e, a seguire, ai *Goal 13* “Agire per il clima” e *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”²¹.

Ai fini della presente trattazione, si osserveranno in via esemplificativa gli obiettivi ritenuti più paradigmatici e, tra questi, il *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”; *Goal 11* “Città e comunità sostenibili”; *Goal 12* “Consumo e pro-

²¹ Si veda anche il Rapporto Istat Sdgs 2021 che, con specifico riferimento alle Missioni del Pnrr, ha osservato come il 9,4% delle misure statistiche dei Sdgs (indicatori e target) sia associabile alla Missione 1 sulla digitalizzazione, il 37,1% alla Missione 2 sulla transizione ecologica, il 5,4% alla Missione 3 sulle infrastrutture sostenibili, il 13,8% alla Missione 4 sull’istruzione e la ricerca, il 21,2% alla Missione 5 sulla coesione e inclusione e il 13,1% alla Missione 6 sulla salute.

duzione responsabili”; *Goal* 13 “Lotta contro il cambiamento climatico”; *Goal* 14 “Vita sott’acqua” e *Goal* 15 “Vita sulla terra”²².

3.1. segue: il *Goal* 7 “Energia pulita e accessibile”

L’obiettivo in commento ha determinato l’impegno delle politiche nazionali e internazionali nel potenziamento delle fonti energetiche rinnovabili, con l’obiettivo di decarbonizzare l’economia così da garantire gli impegni assunti in materia di contenimento del cambiamento climatico.

Sul tema, tra le novità positive del Pnrr c’è lo sviluppo dell’agrifotovoltaico, la realizzazione di comunità energetiche nei piccoli comuni e una spinta alla produzione di biometano.

L’approvvigionamento energetico derivante da fonti rinnovabili (l’indicatore dell’Agenda ONU 2030 è raggiungere entro il 2030 la quota del 40%) viene affrontato principalmente nella Missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” e, in particolare, nelle Componenti C2 “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile” e C3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”.

Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, dunque, nella Componente 2 sono previsti interventi, investimenti e riforme, per incrementare la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate e *utility scale* (incluse quelle innovative ed offshore) e rafforzamento delle reti (più smart e resilienti) per accomodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate, e per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori, con particolare *focus* su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l’avvio dell’adozione di soluzioni basate sull’idrogeno (in linea con la *Eu Hydrogen strategy*²³).

Sempre nella Componente 2, particolare rilievo è dato alle filiere produttive. L’obiettivo è quello di sviluppare una *leadership* internazionale industriale e di conoscenza nelle principali filiere della transizione, promuovendo lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nei settori a maggior crescita. L’obiettivo è altresì quello di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie, rafforzando al contempo la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative (fo-

²² Per un’interessante lettura del Pnrr alla luce dell’Agenda 2030 si rimanda al documento di studio “Il Piano nazionale di ripresa e resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile – Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell’Agenda 2030” pubblicato dall’ASviS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – una strategia per l’idrogeno per un’Europa climaticamente neutra (COM(2020) 301 final).

tovoltaico, idrolizzatori, batterie per il settore dei trasporti e per il settore elettrico, mezzi di trasporto).

Attraverso la Componente 3, invece, si punta a rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, pubblici e privati²⁴.

3.2. segue: il Goal 11 “Città e comunità sostenibili”

Il *Goal* in questione è molto ampio e coinvolge tanto gli aspetti sociali relativi alla qualità delle abitazioni²⁵, con riferimento anche all'accesso ai mezzi di trasporto pubblico, quanto gli aspetti ambientali della qualità dell'aria e i livelli di inquinamento atmosferico, della gestione dei rifiuti, del verde pubblico e delle criticità connesse alla gestione e all'uso del suolo.

Per quanto di interesse, tra gli strumenti di attuazione del *Goal* in analisi, si osserva il tema della mobilità sostenibile e, in generale, dello sviluppo di sistemi di trasporto trattato dal Pnrr con l'obiettivo di fornire, entro il 2030, l'accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili ed a prezzi accessibili per tutti. L'indicatore di riferimento è l'aumento del 26% rispetto al 2004 il numero di posti-km per abitante.

In questo senso, allora, si deve ricordare che la gestione sostenibile dei trasporti, anche privati, rappresenta una delle principali sfide economiche collegate alle politiche europee di decarbonizzazione: il settore dei trasporti su strada, infatti, ha un forte impatto sulla qualità dell'aria, con rilevanti conseguenze anche sulla salute umana e si considera la maggior fonte di inquinamento atmosferico.

Il dato di partenza da cui muove il Pnrr è che in Italia il numero di autovetture ogni mille abitanti è tra i più alti in Europa²⁶. In tal senso, allora, osser-

²⁴ Secondo il citato Rapporto Sdgs 2021 dell'Istat nel 2019, in Italia, la percentuale di popolazione che ha incontrato difficoltà a riscaldare adeguatamente l'abitazione (11,1%) è quasi doppia rispetto alla percentuale europea (6,9%), con evidenti ripercussioni sui consumi energetici.

²⁵ Secondo il citato Rapporto Sdgs 2021 dell'Istat nel 2019, in Italia, il numero delle persone che vivono in abitazioni sovraffollate ha raggiunto il 28,3%, la percentuale più alta registrata negli ultimi 10 anni.

²⁶ La Commissione europea ha aperto tre procedure di infrazione per l'inquinamento atmosferico contro l'Italia per particolato e ossidi di azoto. Nel 2017, 31 aree in 11 regioni italiane hanno superato i valori limite giornalieri di particolato PM10. L'inquinamento nelle aree urbane rimane elevato e il 3,3 per cento della popolazione italiana vive in aree in cui i limiti europei di inquinamento sono superati. In un'analisi europea sulla maggiore mortalità causata dall'esposizione a polveri sottili e biossido di azoto, tra le prime 30 posizioni ci sono 19 città del Nord Italia, con Brescia e Bergamo ai vertici della classifica. L'inquinamento del suolo e delle acque è molto elevato, soprattutto nella Pianura Padana. La Pianura Padana è anche una delle

vando nuovamente la Componente 2 della Missione 2 si individua quale ambito di intervento quello di sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione dell'inquinamento dell'aria e acustico, diminuzione congestioni e integrazione di nuovi servizi²⁷). Per la realizzazione di tale ambito di intervento si indicano i seguenti investimenti:

- rafforzamento della mobilità ciclistica per favorire la mobilità soft, l'intermodalità e l'utilizzo di biciclette (realizzazione di percorsi ciclabili urbani per circa 570 km e di percorsi ciclabili turistici per oltre 1.200 km) e trasporto pubblico (costruzione di 240 km di infrastrutture equipaggiate per trasporto di massa);

- sviluppo di un'adeguata rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica (sviluppo di 7.500 punti di ricarica nelle superstrade e di circa 13.750 punti di ricarica in centri urbani);

- diffusione di trasporto pubblico locale verde, con un programma di grande rinnovamento del parco bus oramai obsoleto verso soluzioni a basse/zero emissioni (rinnovo parco autobus) e di treni verdi a trazione elettrica.

A queste linee di investimento viene poi affiancata la riforma nel senso di una semplificazione delle procedure²⁸ di valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa così da accelerare le tempistiche di realizzazione degli interventi stessi.

Vanno ad impattare sul raggiungimento degli obiettivi del *Goal* 11 anche le linee di investimento e di riforma contenute nella Componente 1 della Missione 2 che puntano al miglioramento della capacità di gestione dei rifiuti in coerenza con l'indicatore di riduzione dell'impatto ambientale negativo pro capite delle città nonché riguardo alla qualità dell'aria²⁹. Di maggior interesse prati-

zone più critiche per la presenza di ossidi di azoto e ammoniaca in atmosfera a causa delle intense emissioni di diverse attività antropiche, comprese quelle agricole. Al fine di contestualizzare l'importanza del fenomeno nel settore dei trasporti in Italia, si deve considerare la centralità delle vetture ad uso privato: l'ultimo rapporto Censis (2018) ha evidenziato come il 65,4% degli italiani (in crescita rispetto al 57,4% del 2001) utilizza l'automobile per i propri spostamenti. In questo senso, allora, gli autoveicoli a trazione elettrica rappresentano una soluzione di compromesso tra la costante domanda di mobilità privata e le impellenti esigenze di tutela dell'ambiente.

²⁷ In particolare, si vedano le pagine 125 e seguenti del Pnrr dove sono puntualmente indicati gli investimenti da realizzare e le riforme da porre in essere per ciascuna componente.

²⁸ La realizzazione delle prime metropolitane è avvenuta su impulso della legge n. 1042/1969.

²⁹ Il target è la riduzione entro il 2030 dei superamenti del limite di PM10 a 3 giorni all'anno.

co sembra lo sviluppo di progetti integrati su isole e comunità basato sugli investimenti in isole verdi e *green communities*, con potenzialità di carattere dimostrativo piuttosto che sistemico.

3.3. segue: il Goal 12 “Consumo e produzione responsabili”

Il Goal 12 in esame fornisce indicatori e target mirati per il raggiungimento di modelli di produzione e consumo responsabili, che sono tra loro speculari e interdipendenti. In tal senso, allora, il Pnrr si muove nel tentativo di orientare da una parte il mondo imprenditoriale verso l'adozione di modelli organizzativi a valenza sociale (società benefit, forme cooperative, ecc.) e alla riconversione circolare dell'industria, e dall'altra sensibilizzare i cittadini – che hanno il potere di premere per una vera sostenibilità – attraverso la formazione in scuole, Università e amministrazioni locali.

In particolare, ai fini che ci occupano rileva la Componente 1 della Missione 2 nella parte relativa agli aspetti volti al miglioramento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti ed all'avanzamento del paradigma dell'economia circolare con l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 la gestione sostenibile e l'uso efficiente delle risorse naturali.

Per raggiungere tale scopo, si individuano i principali investimenti sul tema tesi ad un miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi in carta e alla costruzione di impianti innovativi per particolari flussi.

Altrettanto interessante, seppur vago e generico poiché non definisce traguardi qualitativi e obiettivi quantitativi, è l'investimento relativo ai progetti faro di economia circolare per favorire lo sviluppo di tecnologie avanzate di riciclo meccanico e chimico delle plastiche rivolto anche al *marine litter*.

3.4. segue: il Goal 13 “Lotta contro il cambiamento climatico”

Il Goal 13 viene declinato in tre target principali: quello di rafforzare la resilienza e la capacità di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali in tutti i paesi; quello di integrare nelle politiche, nelle strategie e nei piani nazionali le misure di contrasto ai cambiamenti climatici al fine di ridurre le emissioni di gas climalteranti del 55% rispetto al 1990 ed arrivare ad emissioni 0 nel 2050; quello di migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale riguardo ai cambiamenti climatici in materia di mitigazione, adattamento, riduzione dell'impatto e di allerta precoce.

Per quanto di interesse il Pnrr, ancora una volta con riferimento alla Missione 2 (componenti 2 e 4), si occupa dei primi due *target* del Goal 13.

Il Pnrr muove dalla necessità di mitigare e gestire meglio il rischio idrogeologico aumentato negli ultimi anni. In particolare, nella Missione 2, componente 4, si indica quale investimento per rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio, come conseguenza dei cambiamenti climatici e di inadeguata pianificazione territoriale.

Si tratta, comunque, di linee di investimento altamente programmatiche che, però, spesso non descrivono in maniera puntuale quale siano gli obiettivi da conseguire ma si limitano ad una rassegna eterogenea dell’ambito di interesse³⁰. È necessario, infatti, operare sinergicamente sia sul tema della pianificazione (e sui diversi strumenti e livelli di pianificazione già esistenti) e prevenzione sia sulla gestione delle emergenze.

3.5. segue: il Goal 14 “Vita sott’acqua” e il Goal 15 “Vita sulla terra”

L’attenzione del Pnrr a tali obiettivi è del tutto marginale, nonostante, ad esempio, già solo per la caratterizzazione geografica dell’Italia l’elemento marino avrebbe dovuto avere un ruolo centrale.

La salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità rappresenta oggi una priorità assoluta per l’Unione europea che con la “*Strategia per la biodiversità entro il 2030*”³¹ si pone l’ambizioso obiettivo di redigere un piano di ripristino della natura per migliorare lo stato di salute delle zone protette esistenti e nuove e riportare una natura variegata e resiliente in tutti i paesaggi e gli ecosistemi. Le linee di indirizzo programmatiche degli interventi del Pnrr mirano ad intervenire su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove.

Quanto al *Goal 14*, solamente nella Missione 2, componente 4, si osserva un investimento coerente con tale obiettivo. Il riferimento è all’investimento di ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini finalizzato a salvaguardare la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree marine. L’obiettivo per l’Italia è avere il 90% dei sistemi marini e costieri mappati e monitorati³².

³⁰ Tra cui si veda l’investimento relativo all’aumento della resilienza del sistema elettrico, con riduzione sia di probabilità che di durata e entità di interruzioni di corrente in caso di stress derivante da fenomeni climatici estremi. L’investimento nello specifico è finalizzato a migliorare la resilienza della rete di circa 4.000 km di rete.

³¹ EU Biodiversity Strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives (maggio 2020) – COM/2020/380 final.

³² Si tratta dell’investimento 3.5 “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini”, a p. 149 del Pnrr.

Quanto al *Goal 15*, anche in questo caso è solamente nella Missione 2, componente 4, relativamente alla salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine, che si prevedono investimenti volti alla tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano; alla digitalizzazione dei parchi nazionali; alla rinaturazione dell'area Po ed alla bonifica dei siti orfani³³.

4. Conclusioni

Secondo quanto già osservato in precedenza, le missioni a maggior impatto sullo sviluppo sostenibile rimangono la Missione 2, intitolata “*Rivoluzione Verde e Transizione ecologica*” e la Missione 3, intitolata “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*”.

La Missione 2 ha l'obiettivo di accelerare la transizione ecologica, andando verso la completa neutralità climatica ed abbattendo le emissioni climalteranti attraverso l'efficientamento energetico, la promozione di energie rinnovabili, l'economia circolare e la protezione degli ecosistemi naturali ed agricoli e della biodiversità. La Missione 2 concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento.

La Missione 2 si articola nelle seguenti Componenti: C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile; C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica.

Dall'analisi dei risultati pare confermare conferma l'orientamento tematico della Missione il cui maggior impatto si orienta verso i *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”, *Goal 13* “Agire per il clima” e *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastrutture” atteso che con tale missione si intende sostenere l'efficientamento energetico, l'uso delle energie rinnovabili (eolico, solare, agrovoltai-co, biometano ed idrogeno), le *smart grid*, e lo sviluppo di infrastrutture di trasporto urbano pulito.

La Missione 3 ha l'obiettivo di rendere il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, con particolare riferimento al settore dei trasporti extra-urbani, ed è articolata in due Componenti: C1: Investimenti sulla rete ferroviaria; C2: Intermodalità e logistica integrata. Dall'analisi dei risultati si osserva un maggior impatto dei *Goal 9* “Industria, innovazione ed infrastruttu-

³³ Si tratta dell'investimento 3.3 “Rinaturazione dell'area Po” e 3.4. “Bonifica dei siti orfani”, a p. 148 del Pnrr.

re”, *Goal 13*: “Agire per il clima” e *Goal 11*: “Città e comunità sostenibili”, atteso che con tale missione si sostengono investimenti in collegamenti ferroviari ad alta velocità ed alta capacità (comprese le linee ferroviarie regionali e delle aree metropolitane), nel trasporto multimodale, nella digitalizzazione del sistema logistico ed aeroportuale in un’ottica di riduzione delle emissioni climalteranti ed adattamento ai cambiamenti climatici.

Come si è avuto modo di osservare gli obiettivi di sviluppo sostenibile maggiormente rilevanti nel Pnrr sono il *Goal 13*: “Agire per il clima” ed il *Goal 7*: “Energia pulita e accessibile”: Dall’analisi del Pnrr emerge come la sostenibilità ambientale venga declinata con un approccio teso più alla transizione energetica e all’abbattimento delle emissioni climalteranti, che non alla tutela e alla protezione degli ecosistemi e della biodiversità avvalorando così un ben più modesto contributo dello stesso ai *Goal 14*: “La vita sott’acqua” e *Goal 15*: “La vita sulla terra”.

Molti degli indicatori nei quali gli obiettivi si articolano, tuttavia, non vengono affrontati dal Pnrr. Ad esempio, la questione della povertà energetica di cui al *target 7.1* è appena nominata, senza obiettivi né target. Nessun cenno neppure alla cooperazione internazionale con i Paesi poveri.

L’analisi dei contenuti del Pnrr, guidata dalle indicazioni degli obiettivi di sviluppo sostenibile, conferma le difficoltà nel declinare in concerto il principio dello sviluppo sostenibile.

Spesso, infatti, come si è avuto modo di osservare, l’indicazione programmatica delle linee di investimento non sempre è accompagnata da indicatori che consentano di verificarne l’attuazione. Ciò significa che il maggior sforzo dovrà concentrarsi nella governance del Pnrr, decisiva per l’attuazione dei progetti e l’implementazione delle riforme, dovendo riempire di contenuti il concetto di sviluppo sostenibile e di transizione ecologica.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 1 NEL PNRR

di Martina Cardone e Daniel Foà *

Sommario: 1. La sostenibilità per il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'Agenda 2030. – 2. Interconnessione tra digitalizzazione e sostenibilità. – 3. L'interoperabilità delle banche dati quale strumento digitale per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità. – 3.1. Migrazione al *cloud* nazionale. – 3.2. Le c.d. *smart grids*. – 3.3. La nuova stagione del *green public procurement*. – 4. Profili problematici della digitalizzazione: investimenti nella *cybersecurity* come necessario corollario dello sviluppo digitale. – 5. Conclusioni: possono gli strumenti tecnologici rappresentare un utile ausilio per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dal Pnrr?

1. La sostenibilità per il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'Agenda 2030

«La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale»¹. Così il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (Pnrr) esordisce, mettendo in luce l'esigenza di orientare ogni progetto di riforma verso l'attuazione di un modello di economia sostenibile e di rimuovere gli ostacoli che hanno limitato lo sviluppo del nostro Paese negli ultimi decenni.

Ad oggi, la sostenibilità è posta al centro delle riflessioni sociali e le risorse messe a disposizione dal *Next Generation Ue* possono rappresentare un'occasione imperdibile per porre solide basi ad un percorso di crescita economica improntato al suo perseguimento².

* Benché il presente lavoro sia frutto di una riflessione congiunta degli autori, a Martina Cardone vanno attribuiti i §§ 1, 3.1 e 3.3, a Daniel Foà vanno attribuiti i §§ 2, 3.2 e 4. I §§ 3 e 5 sono comuni.

¹ *Piano di ripresa e resilienza*, 9.

² L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del Next

Il detto concetto, in particolare, è stato definito già nel 1987, dalla Commissione delle nazioni unite sull'ambiente e lo sviluppo³, come lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di appagare i propri. Si può, dunque, affermare che la sostenibilità non è una questione puramente ambientale⁴, ma un concetto rivolto al futuro, che richiede un bilanciamento tra le esigenze delle generazioni di oggi e le potenzialità di quelle prossime.

Per affrontare tale importante cambio di paradigma socioeconomico, inoltre, il 25 settembre 2015 è stata sottoscritta dai governi dei Paesi membri delle Nazioni Unite (Onu) l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile. L'Agenda è un programma d'azione il cui obiettivo è quello di promuovere, attraverso il coinvolgimento delle imprese private, del settore pubblico e della società civile, lo sviluppo economico, ambientale e sociale, al fine di affrontare le numerose e complesse sfide istituzionali.

Secondo l'Assemblea generale dell'Onu, infatti, solo con la crescita integrata di queste tre dimensioni potrà essere raggiunto uno sviluppo sostenibile.

Negli anni, dunque, la sostenibilità ha assunto un ruolo centrale nelle politiche degli Stati e ne sono state delineate diverse nozioni: sostenibilità economica, che consiste nella capacità di generare reddito e lavorare per sostenere la popolazione; sostenibilità sociale, definita come la capacità di garantire un livello di benessere umano (salute, sicurezza, democrazia, istruzione, responsabilità civile, giustizia) equamente distribuito tra classi e generi; sostenibilità ambientale, in riferimento alla capacità di mantenere la qualità e il reintegro delle risorse naturali.

Generation Eu: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Rrf) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (React-Eu). Il solo Rrf garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della Rrf, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi.

³La definizione di sostenibilità è stata data già nel 1987, con il rapporto Brundtland, dalla Commissione delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (Wced), quale «lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri».

⁴La sostenibilità, infatti, sin dal principio si è sempre associata al rispetto dell'ambiente. Lo sviluppo economico, che coincide con l'affermazione dell'economia di mercato, ha da sempre costituito una priorità assoluta, anche quando compromette l'ambiente o quando il sistema non è in grado di sostenerla e pertanto il sempre maggiore sviluppo industriale – e di conseguenza lo sfruttamento sempre più intenso del territorio – ha posto con urgenza il problema di una idonea tutela ambientale. L'ambiente, solo recentemente, ha assunto una valenza di carattere costituzionale: considerato un bene giuridico unitario, immateriale e composto. Esso, pur essendo composto da diverse risorse materiali (acqua, suolo, aria, flora, fauna) non si identifica con esse e riceve una tutela piena e immediata, ai sensi dell'art. 117 Cost. e del codice ambientale, d.lgs. n. 152/2006.

Da ultimo, però, si può parlare anche di sostenibilità digitale⁵: infatti, la diffusione delle nuove tecnologie, in costante accelerazione, fornisce attualmente un contributo essenziale alla costruzione di un futuro sostenibile. Dinanzi alle sei Missioni previste dal Pnrr⁶, nell'ambito delle quali la sostenibilità rappresenta un obiettivo trasversale, un ruolo determinante è ricoperto dalla transizione digitale (Missione 1). Solo per quest'ultima missione, il Piano nazionale destina il 27% delle risorse totali e proprio in ragione dell'ingente quantità di risorse a questa dedicate appare fondamentale che le nuove tecniche informatiche svolgano un ruolo strumentale per l'ambiente, l'economia e la società.

L'obiettivo della transizione digitale, tuttavia, non è una novità del c.d. *Recovery plan*, ma è già da tempo al centro delle priorità del legislatore europeo⁷: l'Unione negli ultimi anni, infatti, ha predisposto diverse strategie per il rafforzamento digitale dell'Europa, come quella descritta nel documento «*A Europe fit for the digital age*», nell'ambito della quale, con riferimento al quinquennio 2019-2024, la tecnologia viene considerata come il principale *driver* di sviluppo per migliorare le modalità di azione dell'amministrazione. Nell'ambito del *Digital services act package* la Commissione europea ha, invece, fornito una disciplina generale dei servizi digitali, in considerazione del sempre maggiore impatto che questi hanno sull'attività degli operatori economici e sulla vita dei cittadini⁸.

A fronte del quadro così delineato, risulta necessario dunque comprendere fino a che punto la transizione digitale possa essere strumentale al perseguimento della sostenibilità o possa anche incidere in maniera negativa sulla stessa, e quali vantaggi o criticità ne possano derivare.

2. Interconnessione tra digitalizzazione e sostenibilità

La trasformazione digitale è sempre più motore globale di crescita economica, nonché un potente abilitatore dell'inclusione sociale e una leva fonda-

⁵ Cfr. S. EPIFANI, *Sostenibilità Digitale: perché la sostenibilità non può fare a meno della trasformazione digitale*, in *Digital Transformation Institute*, 2020.

⁶ Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

⁷ La popolazione digitale globale, infatti, è quasi raddoppiata negli ultimi nove anni e gli utenti di Internet cresceranno ancora di più (raggiungendo circa 5,3 miliardi nel 2023, con un aumento del 36% rispetto al 2021).

⁸ M. CARDONE, D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della Pubblica amministrazione*, in *Munus*, 2020, 584 ss.

mentale nella lotta al cambiamento climatico. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la digitalizzazione si sta dimostrando un utile strumento per raggiungere più rapidamente la transizione ecologica⁹, spostando la società verso un'economia più sostenibile e inclusiva, incentrata sulla crescita del valore dei prodotti e dei servizi e, allo stesso tempo, sulla riduzione dei rifiuti, dell'inquinamento e del consumo di risorse. Infatti, da alcuni anni, grazie al costante aumento dell'uso della banda larga e il crescente utilizzo dei *Big Data* e delle relative tecnologie, le quali – anche mediante l'intelligenza artificiale – forniscono un utile ausilio ai processi decisionali, si assiste ad un miglioramento significativo dell'efficacia e dell'efficienza delle aziende, sia private che pubbliche, con conseguente effetto diretto sulla crescita del Pil¹⁰. D'altro canto, tali obiettivi sono perseguiti anche mediante l'utilizzo del *cloud computing*, dell'automazione industriale e delle reti fisse e mobili, nonché delle nuove tecnologie di frontiera come il 5G, l'*Industry-of-Things* e la robotica avanzata che concorrono alla riduzione delle emissioni globali di carbonio, al fine di raggiungere il *target* di riduzione del 40% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) fissato da molti paesi in riferimento alla Convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici (Unfccc) e all'Accordo di Parigi¹¹.

Alla luce di quanto sopra, risulta imprescindibile che anche la p.a. sia coinvolta in tale processo di digitalizzazione. Infatti, come previsto dal Pnrr, per il rilancio del sistema paese appare prioritaria la modernizzazione della stessa e, in particolare, dell'organizzazione, dei procedimenti e delle modalità di erogazione dei servizi pubblici ai cittadini. Per fare ciò, è fondamentale dotare l'amministrazione di strumenti tecnologici e di infrastrutture digitali adeguate, supportate da un capitale umano opportunamente competente e formato¹². Tra

⁹ Recentemente è stato, inoltre, approvato con Delibera n. 1/2022 del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (in data 8 marzo 2022) il Piano per la transizione ecologica ai sensi dell'art. 57-bis, lett. e) ss., d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Tale Piano dando attuazione anche agli obiettivi e alle finalità indicate nel Pnrr italiano nell'ambito della Missione 2 aderisce, peraltro, ad un approccio olistico ed integrato della transizione: accanto all'obiettivo della decarbonizzazione si intende perseguire la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi, «integrando la salute e l'economia e perseguendo la qualità della vita e l'equità sociale». Sulla base di questa impostazione, il Piano è articolato su otto misure raggruppabili, a loro volta, in quattro categorie: settore energetico, matrici ambientali critiche, natura e nuovo modello economico basato su economia e agricoltura sostenibile e bioeconomia. Per un approfondimento sul tema si veda A. QUARANTA, *Il Piano per la Transizione Ecologica: aspetti tecnici e culturali della svolta da imprimere al nostro Paese*, in *Amm. e svil.*, 2022, 481 ss.

¹⁰ Cfr. Report B20, *Digital Transformation*, 7 giugno 2021.

¹¹ WORLD ECONOMIC FORUM, *Digital technology can cut global emissions by 15%. Here's how, 2019*, in *Exponential Roadmap Initiative*, 2020.

¹² Per un primo commento sugli obiettivi del Pnrr in merito alla formazione del personale, si veda M. CARDONE, *Lo Stato Digitale nel PNRR – Il rafforzamento delle competenze digitali*

questi assumono particolare importanza – sia per il raggiungimento degli obiettivi di digitalizzazione, che dell’efficienza ed economicità dell’azione amministrativa – gli investimenti nelle infrastrutture digitali che favoriscono la gestione dei dati e la valorizzazione del patrimonio informativo della p.a., anche mediante l’interoperabilità delle banche dati e l’implementazione del progetto del *cloud* nazionale.

Gli interventi pubblici, volti a perseguire gli scopi previsti dal Pnrr, però, non si limitano a ciò: lo Stato, invero, ha il duplice compito di sviluppare politiche che siano tali da favorire la transizione ecologica, incentivando le iniziative dei privati in tale direzione, nonché di intraprendere attività per far fronte a fallimenti del mercato ovvero per realizzare la transizione anche negli ambiti di più specifica rilevanza pubblica. In vista di tali obiettivi, gli strumenti digitali ne appaiono strettamente funzionali: in particolare, tra questi rientrano le infrastrutture per la mobilità e i trasporti intermodali e il ruolo delle *smart grids*, nonché il *green public procurement*.

3. L’interoperabilità delle banche dati quale strumento digitale per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità

La digitalizzazione della p.a. rappresenta una delle principali strategie per l’innovazione del Paese e modernizzazione dell’amministrazione, volta a rendere l’azione amministrativa più efficiente, efficace, economica e trasparente. L’evoluzione tecnologica, infatti, sta accompagnando l’amministrazione verso l’attuazione di modelli *open*, al fine di migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti, valorizzando l’enorme patrimonio informativo detenuto dalla p.a. e permettendo la riorganizzazione dei dati e la pubblica condivisione di questi, in un’ottica di trasparenza¹³, riutilizzo¹⁴ e interoperabilità.

del personale della PA, in *Oss. sullo Stato Digitale*, 2021. A conferma dell’importanza dell’aggiornamento e della riqualificazione degli individui per costruire una forza lavoro digitale pronta per il futuro, è stato pubblicato dalla Boston Consulting Group uno studio, che ha evidenziato come, sebbene anche prima dell’arrivo del Covid-19 i Paesi abbiano dovuto affrontare lo skill mismatch, la pandemia ha aggravato il problema, peggiorando potenzialmente le perdite di produttività dal 6% all’11% e causando un Pil non realizzato pari a 18 trilioni di dollari. J. PUCKETT, V. BOUTENKO, L. HOTEIT, K. POLUNIN, S. PERAPECHKA, A. STEPANENKO, E. LOSHKAREVA, G. BIKKULOVA, *Fixing the Global Skills Mismatch*, in *www.bgc.com*, 2020.

¹³ I.A. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L’Autorità Nazionale Anticorruzione, tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2016, 147.

¹⁴ Per favorire lo scambio, la condivisione e il riutilizzo dei dati è intervenuta la direttiva europea 2019/1024 sul sull’apertura dei dati e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 200/2021.

Lo scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, nel rispetto del principio di buon andamento¹⁵, permette una maggiore collaborazione tra le stesse, consentendo di velocizzare l'attività delle Amministrazioni, di snellire il carico di lavoro dei dipendenti pubblici e di alleviare l'impatto ambientale dell'attività amministrativa. Basti pensare, invero, che le opportunità offerte dal processo di trasformazione digitale sono molteplici: dalle più pragmatiche, come la diminuzione nei consumi di carta e la riduzione degli spostamenti del personale, con conseguenti vantaggi ambientali, a quelle legate a un'ottimizzazione e un aumento della produttività, come la centralizzazione delle informazioni, che garantisce consultazione e accesso contemporaneo ai documenti con un conseguente aumento dei livelli di servizio operativo.

A tal riguardo, giocano un ruolo strategico le banche dati. Queste hanno acquistato una importanza crescente proprio a seguito dello sviluppo della c.d. società dell'informazione che ha portato alla creazione di enormi masse di dati, non più ancorate ad un supporto cartaceo, ma prodotte in formato digitale e quindi non possono che essere contenute in strutture che ne permettano lo *storage*¹⁶. Tali infrastrutture informatiche assumono un particolare rilievo in quanto consentono di organizzare ed archiviare un insieme di dati in modo tale da consentire il rapido reperimento di una informazione esaustiva¹⁷. In particolare, all'interno della p.a. distinguiamo diverse banche dati: quelle che hanno una rilevanza esterna, i cui dati sono accessibili dai cittadini (ad esempio le banche dati di rilevanza nazionale, *ex art. 60 del Cad*, che rappresentano un *asset* fondamentale tra i dati gestiti dalle pubbliche amministrazioni¹⁸ o le ban-

¹⁵ Art. 97 Cost.

¹⁶ M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso inter-amministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 527.

¹⁷ Direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 1996, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati. Per un approfondimento sui problemi giuridici delle banche dati, si suggerisce V.R. PERRINO, *Le banche dati pubbliche*, in *amministrazioneincammino*, 2003; A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, 138; F. CARDARELLI, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, 324; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017, 63 ss.

¹⁸ Il Cad ha individuato all'art. 60 le seguenti basi di dati di interesse nazionale: il Repertorio nazionale dei dati territoriali (Rndt); l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr); la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp); il Casellario giudiziale; il Registro delle imprese; gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo; l'Anagrafe nazionale degli assistiti (Ana); l'Anagrafe delle aziende agricole; l'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (Annscu); la Base dati catastale; l'Indice delle Pubbliche amministrazioni (Ipa); l'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese (Ini-Pec); il Pubblico registro automobilistico (Pra); l'Anagrafe tributaria; il Cata-

che dati centralizzate, *ex art. 9-bis* del d.lgs. n. 33/2013, introdotte come modalità alternativa alla pubblicazione di quei dati per i quali il decreto stesso prevede l'obbligo di pubblicazione¹⁹) e quelle invece chiuse, che sono interne all'amministrazione. Per sfruttare le potenzialità del patrimonio di dati gestiti dalla p.a. è basilare che le banche dati interoperino tra loro permettendo così lo scambio continuo delle informazioni ivi contenute²⁰. L'interoperabilità²¹, infatti, è uno dei punti centrali del Piano Triennale 2020-2022, varato da Agid e il dipartimento per la trasformazione digitale. Questa, secondo le indicazioni dell'*European interoperability framework*²², permette la collaborazione e l'interazione telematica tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, favorendo l'attuazione del principio *once only*²³.

Nonostante i numerosi vantaggi che ne derivano, l'utilizzo delle banche dati e dell'interoperabilità tra queste, tuttavia, è ancora caratterizzato da forti inefficienze dovute ad un mancato coordinamento tra le diverse amministrazioni. A tal riguardo, il Pnrr tra l'altro ha come obiettivo l'istituzione della Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd), con un investimento pari a 0,65 miliardi di euro, al cui interno ciascun ente potrà rendere disponibili le proprie in-

logo dei dati delle pubbliche amministrazioni; il Catalogo dei servizi a cittadini e imprese; il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (Sinf).

¹⁹ L'allegato B del d.lgs. n. 33/2013 prevede le seguenti banche dati centralizzate: Per la PA, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; il Sistema conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (Sico), di cui è titolare il Mef; l'Archivio contratti del settore pubblici, istituita presso l'Aran; il Patrimonio della PA, detenuto dal Mef; il Sistema informativo questionari enti locali e i Rendiconti dei gruppi consiliari regionali, di cui è titolare la Corte dei conti.

²⁰ Cfr. ASSOCIAZIONE FRA LE SOCIETÀ ITALIANE PER AZIONI, *Rapporto Assonime. Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, novembre 2020, 19.

²¹ Il concetto di interoperabilità è stato forgiato già 30 anni fa dalla direttiva 91/250/CEE del 14 maggio 1991 sulla protezione giuridica dei programmi per elaboratore, che l'ha definito come «capacità di scambiare informazioni e di utilizzare reciprocamente le informazioni scambiate».

²² L'interoperabilità assume un peso specifico anche nelle strategie dell'UE, al fine di eliminare le barriere che limitano la costituzione del Mercato unico dei dati in Europa. I Paesi dell'UE, infatti, devono seguire un approccio comune al fine di rendere disponibili *online* i propri servizi pubblici, integrandoli *end-to-end*, gestendo le fonti di informazione, occupandosi delle norme di sicurezza e di protezione dei dati e facendo in modo che i servizi siano accessibili non solo all'interno dei loro confini nazionali, ma anche tra paesi e settori politici. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *European Interoperability Framework – Implementation Strategy*, 23 marzo 2017, COM (2017) 134 final.

²³ *The Once Only Principle* mira a promuovere la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, secondo la quale queste dovrebbero condividere tra loro le informazioni nel rispetto delle regole di riservatezza e protezione dei dati, per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati alla p.a.

formazioni attraverso un catalogo di interfacce digitali (le c.d. *Application programming interface* – Api). L'implementazione della Pdnd consentirà, inoltre, all'Italia di rientrare a pieno titolo nell'iniziativa europea riguardante lo Sportello unico digitale europeo (*Single digital gateway*), introdotto dal reg. (UE) 1724/2018, il cui obiettivo è uniformare a livello europeo l'accesso ad alcuni servizi pubblici ritenuti di particolare importanza, al fine di fornire dei canali di assistenza effettiva per tutti i cittadini dell'Unione, soprattutto in ottica transfrontaliera²⁴.

Il dialogo tra banche dati appare, dunque, necessario per conseguire non solo l'integrazione funzionale dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, indispensabili per la riqualificazione dell'organizzazione e del funzionamento interno, ma anche per concretizzare meglio la c.d. sostenibilità economica, ambientale e sociale. In tal modo, si permette una maggiore dialogo tra le amministrazioni (tanto in ambito nazionale, quanto europeo e internazionale), nonché una migliore fruibilità dei servizi da parte dei cittadini-utenti, i quali possono facilmente interloquire con le stesse, mediante una interfaccia informatica.

Attraverso le piattaforme nazionali è peraltro possibile permettere l'interoperabilità dei dati non solo tra le pubbliche amministrazioni, ma anche tra queste e il cittadino o imprese, nonché tra imprese private.

Va però evidenziato che, in ragione della rilevanza economica e logistica di alcuni settori, il legislatore è specificamente intervenuto introducendo meccanismi e strumenti volti a favorire lo scambio informativo tra operatori economici e amministrazioni, nella consapevolezza che la rapidità dello scambio delle informazioni rappresenta un elemento decisivo per la competitività del Paese.

Un esempio in tal senso, in cui ben si coglie come le piattaforme possano favorire la maggiore produttività e la rapidità dello scambio tra informazioni, è rappresentata dalla Piattaforma Logistica Nazionale (Pnl), la cui disciplina normativa è recata dall'art. 48, co. 4 e 5, d.lgs. n. 76/2020. Quest'ultima è una delle infrastrutture digitali strategiche del Paese, avente l'obiettivo di garantire un sistema di *Intelligent transport system (Its)* per gli interporti, i centri merci, i porti e le piastre logistiche²⁵.

²⁴ G. BUTTARELLI, *Lo Stato Digitale nel PNRR – Dati ed interoperabilità nella pubblica amministrazione*, in *Oss. sullo Stato Digitale*, 2021.

²⁵ Per un approfondimento sul punto, si veda A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 513 ss. Tale Piattaforma è stata oggetto di varie vicissitudini con riguardo alla titolarità della gestione. Infatti, da ultimo il Governo in base all'art. 30 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, ha rilevato la gestione diretta della Piattaforma Logistica Nazionale. Questa misura, contenuta in un provvedimento normativo volta a dare attuazione al Pnrr prevede che sia trasferita Ram «tutto quanto realizzato o in

Tale meccanismo garantisce non solo una maggiore efficienza al sistema logistico (quindi, come detto, migliorandone la competitività), ma anche di ottimizzare lo spostamento dei mezzi e la movimentazione di merci in modo da minimizzare l'impatto ambientale di tali operazioni. In tal modo viene raggiunto un duplice obiettivo, da un lato l'efficienza economica, dall'altro la sostenibilità ambientale.

Orbene, va evidenziato, come non sia un caso che oggetto di questa puntuale disciplina – speciale rispetto a quella analizzata in apertura del paragrafo – sia stato il settore dei trasporti. Quest'ultimo, infatti, è un settore storicamente caratterizzato da un continuo confronto politico e scientifico a livello nazionale e comunitario sulla sostenibilità²⁶. Questo perché i trasporti rivestono un ruolo strategico ed essenziale per lo sviluppo economico e, al tempo stesso, rappresentano uno dei settori economici che esercitano maggiori pressioni sulle risorse ambientali e naturali. Ciò, pertanto, impone ingenti finanziamenti e cambiamenti tecnologici verso soluzioni alternative per il trasporto sostenibile: a tal riguardo, tra l'altro, la Commissione UE suggerisce di aumentare i pedaggi, i quali rappresentando i costi di congestione, di inquinamento dell'aria, di emissioni di CO₂, di rumore e di incidenti, possono apportare finanziamenti per i trasporti e promuovere comportamenti più sostenibili²⁷.

La Piattaforma logistica nazionale consente, pertanto, agli operatori economici e alle pubbliche amministrazioni di scambiarsi i dati e di comunicare più agevolmente in un settore che, come detto, ha una particolare rilevanza economica. Inoltre, la piena interoperabilità dei dati favorisce anche la massima efficienza nella erogazione dei servizi: infatti, non solo i soggetti che svolgono concretamente attività di trasporto e logistica potrebbero utilizzare e beneficiare della piattaforma e dei flussi informativi che ivi transitano; ma anche ulteriori soggetti terzi potranno trarre informazioni dalla stessa, al fine di rielaborarle fornendo servizi ulteriori tanto agli stessi operatori di quel mercato quanto ad eventuali terzi interessati, estraendo così un ulteriore valore dai dati relativi al traffico marittimo e della logistica, che altrimenti rimarrebbe inesperto e perduto.

corso di realizzazione in attuazione delle convenzioni» dalla società Uirnet – che fino a quel momento era titolare dell'attuazione del progetto della Pnl – alla società Ram spa (società in house del Ministero dei trasporti e della mobilità sostenibile).

²⁶ L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Riv. dir. econ., traspt. e amb.*, XI, 2013, 19.

²⁷ Commissione europea, *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso*, Lussemburgo, 2009.

3.1. Migrazione al *cloud* nazionale

La piena utilizzabilità dei dati forniti dai privati alle amministrazioni e la valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione degli enti pubblici – anche finalizzato a rendere più efficienti i servizi prestati e rendere possibili servizi altrimenti non erogati – potrà avvenire anche grazie all’implementazione del progetto di *cloud* nazionale, in parte già delineato dal Pnrr.

Nell’ambito delle politiche di digitalizzazione, lo sviluppo del c.d. *cloud* nazionale costituisce un caposaldo essenziale, in quanto ritenuto tecnologia abilitante. Lo stesso Pnrr, infatti, afferma che nell’ambito degli investimenti nella trasformazione digitale della p.a. è necessario seguire una “strategia *cloud first*”²⁸ poiché tale approccio consente di superare molte delle difficoltà tecniche riconducibili al gran numero di banche dati, spesso organizzate secondo modalità differenti, predisposte dalle singole amministrazioni.

Per realizzare tale obiettivo, alle Amministrazioni è lasciata la scelta se migrare verso una nuova infrastruttura *cloud* nazionale all’avanguardia (Polo strategico nazionale²⁹) o verso un *cloud* “pubblico” sicuro. E tale scelta sarà dettata dalla sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti.

Ebbene, la realizzazione del c.d. *cloud* nazionale permetterà di dare concreta attuazione al principio dell’*once only*, consentendo, finalmente, al privato di fornire una sola volta l’informazione alla p.a. Viene così perseguito un concetto di *e-government* per cui cittadini e imprese possono fruire agevolmente dei servizi erogati dalle amministrazioni, utilizzando le informazioni già fornite in precedenza ad una amministrazione pubblica. In tal modo, quelle con cui il privato entra in contatto costituiscono porte d’accesso al sistema *cloud* e permettono di arricchire e aggiornare – di volta in volta – le informazioni che l’amministrazione (complessivamente intesa) ha del cittadino o impresa. Tali informazioni, inoltre, potranno poi essere utilizzate da un qualsiasi ente pubblico (che avrà accesso al *cloud*) o da soggetti privati che potranno offrire servizi legati al rapporto con gli stessi, purché il cittadino acconsenta espressamente a ciò³⁰.

L’approccio *cloud first* che si intende perseguire consentirà quindi una pie-

²⁸ Cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 16.

²⁹ Il 28 gennaio 2022 è stato pubblicato il bando per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (Psn). La proposta per la creazione del Polo, su cui si basa la gara, è stata individuata dal Dipartimento a dicembre 2021 secondo il modello di partenariato pubblico privato. Nel mese di giugno 2022, l’aggiudicazione è andata all’offerta presentata dal raggruppamento costituito da Aruba S.p.A. e Fastweb S.p.A., in qualità di mandataria.

³⁰ In tal caso, chiaramente viene in rilievo la necessità che sia tutelato il diritto alla riservatezza dei privati, nel rispetto del GDPR reg. (UE) 679/2016. Dunque, il trattamento dei dati dovrà avvenire necessariamente sulla base di una valida base giuridica.

na interconnessione tra i dati raccolti dalle singole amministrazioni, che confluiranno così su una infrastruttura comune superando di fatto le problematiche legate alla interoperabilità delle banche dati delle varie amministrazioni. Questo permetterà di creare un ecosistema nuovo, con grandi potenzialità tanto in chiave di maggiore efficienza della gestione dei dati, quanto di nuove possibili prospettive di interazione dei privati con le amministrazioni: ciò sarà possibile anche grazie allo sviluppo di *Application programming interfaces* standardizzate, accessibili anche agli sviluppatori³¹.

La realizzazione dell'infrastruttura *cloud* pone però delle sfide cruciali, legate alla sovranità dei dati e alla sicurezza delle infrastrutture, le quali assumono una rilevanza via via crescente, più capillare sarà la diffusione di tali strumenti tecnologici.

Non è secondaria, infatti, la questione circa la (auspicabile) collocazione delle c.d. *data farms* sul territorio nazionale e sugli stringenti limiti da imporre ai soggetti che risulteranno aggiudicatari delle gare pubbliche per la costruzione dell'infrastruttura e la fornitura del relativo *software* (in quanto, allo stato, non risultano operatori nazionali dotati del *know how* necessario e alcuni dei più *players* più rilevanti sono basati in paesi in cui non è possibile ottenere garanzia circa la sicurezza e le modalità di conservazione e trattamento dei dati).

Pertanto, l'auspicabile implementazione del progetto del *cloud* nazionale, inclusa anche nel Pnrr tra gli investimenti della Missione 1, dovrà avvenire ponendo particolare attenzione ad alcuni profili critici, che – se non valutati attentamente – potrebbero rendere lo stesso un'infrastruttura particolarmente permeabile, mettendo così a repentaglio la riservatezza dei dati che vi sono archiviati, con forti ripercussioni sulla sicurezza nazionale.

3.2. Le c.d. *smart grids*

Tra le politiche pubbliche promosse dallo Stato al fine di favorire la transizione ecologica, inoltre, una particolare rilevanza è assunta dall'implementazione delle c.d. *smart grids*.

Si tratta di progetti abilitanti ad ulteriori iniziative di privati, idonee a creare valore ma – ancor di più – funzionali alla transizione ecologica. Difatti, tali

³¹ Un modello analogo di piattaforma per la condivisione di dati finalizzata alla fornitura di servizi in cui, *mutatis mutandis*, si pongono simili potenzialità e problematiche è quello del c.d. *open banking*. In tale ambito, caratterizzato da una dettagliata disciplina di origine eurounitaria (Direttiva 2366/2015, Payment services directive 2), emerge chiaramente come la condivisione di informazioni tra operatori economici, nel rispetto delle regole specifiche oltretutto della privacy dell'interessato, è idonea a creare valore. Per un approfondimento sul punto si veda D. FOÀ, *Open banking: API, accesso ai conti e nuove commodities dell'era digitale*, in A. NUZZO (a cura di), *Blockchain, smart technologies e governance dei mercati. L'impatto del digitale sul settore bancario, finanziario e sulla regolazione pubblica*, LUISS University Press, Roma, 2022, 63 ss.

progetti che vanno evidentemente nella direzione di perseguire la digitalizzazione di processi e attività dapprima analogiche, sono volte a creare un ecosistema che coniughi la transizione digitale e l'impatto ambientale.

Ebbene, va anzitutto chiarito cosa sono le c.d. *smart grids*: si tratta di sistemi di reti intelligenti e, più nello specifico, di un insieme di reti elettriche e di tecnologie che si caratterizzano per consentire la gestione, il monitoraggio e la distribuzione di energia elettrica – meglio soddisfacendo le esigenze di tutti i soggetti che vengono in rilievo (utenti, produttori e consumatori) – mediante la trasmissione e lo scambio di informazioni rilevate dalla stessa rete.

Proprio in ragione della potenzialità di tali infrastrutture, sono oggetto di particolare attenzione da parte dell'amministrazione pubblica, con progetti volti a favorirne la diffusione e il rafforzamento³².

Come è evidente, l'evoluzione in questo senso delle reti di distribuzione dell'energia permette di perseguire politiche di efficienza – raggiungendo così gli obiettivi propri della transizione *green* – anzitutto perché permette di limitare gli sprechi. Infatti, la circostanza che tali reti siano in grado di dialogare consente di individuare possibili dispersioni di energia e di massimizzare l'efficienza della distribuzione.

Ben si coglie in questo caso come la digitalizzazione dei processi consenta di raggiungere una maggiore efficienza negli stessi, così da meglio perseguire anche gli obiettivi ambientali³³.

Peraltro, lo sviluppo e la diffusione delle *smart grids* permetterà un maggiore sviluppo degli impianti per lo sfruttamento di energia da fonti rinnovabili, anche perché consentiranno di accogliere una quota energia derivante da fonti rinnovabili maggiore rispetto all'assetto precedente, in quanto permette l'integrazione della produzione energetica centralizzata con quella “decentralizzata” presso i singoli utenti finali, i quali possono così immettere direttamente in rete il *surplus* della propria autoproduzione.

Ciò che rende intelligenti tali reti è la capacità di gestire il *surplus* di energia che dovesse essere prodotta in un dato momento dai vari soggetti che a tale rete sono allacciati (siano essi produttori o autoproduttori). Questa evenienza è la diretta conseguenza dell'ampliamento dell'utilizzo delle fonti di energia

³² Difatti, in considerazione delle rilevanti potenzialità di tali progetti, il Pnrr italiano vi dedica specificamente un “investimento” (*i.e.*, Investimento 2.1: Rafforzamento *smart grid*, nell'ambito della Missione 2, M2C2.2 Potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete).

³³ La consapevolezza che le informazioni raccolte e veicolate tramite le *smart grids* debbano essere oggetto di apposita disciplina e tutela è nota, anche per le rilevanti implicazioni in tema di diritto della concorrenza che ciò può porre. Ciò veniva evidenziato già anni fa, quando la diffusione di tali tecnologie era assai più ridotta. Si veda a tal proposito C. BUZZACCHI, *La politica europea per i big data e la logica del single market: prospettive di maggiore concorrenza?*, in *Conc. merc.*, 1° gennaio 2016, 153.

rinnovabili, che per loro natura non sono precisamente predeterminabili nella loro consistenza – dipendendo quest’ultima da variabili “ambientali” – differenzialmente da quanto avviene con l’energia da fonti fossili.

La diffusione delle *smart grids* quindi è in maniera evidente strettamente funzionale ad obiettivi di transizione ecologica in quanto permette di far più diffusamente ricorso alle fonti di energia rinnovabili, potendo sfruttarne fino in fondo le potenzialità – immettendo in rete l’intera produzione energetica proveniente dagli impianti di energia rinnovabile e sopperendo ai momenti di minor produzione mediante l’immissione in rete di energia derivante da altre fonti (tradizionali) – accelerandone così la diffusione.

Anche in questo caso emerge evidentemente come l’utilizzo di strumenti digitali, innestati sulle infrastrutture esistenti, possa favorire la svolta *green* permettendo di rendere economicamente sostenibili processi che altrimenti richiederebbero l’impiego di ingenti risorse di denaro.

Ebbene, da un punto di vista operativo, al fine di rendere concretamente intelligenti le reti è necessario che vi siano innestati dispositivi intelligenti (i c.d. dispositivi Ict che consistono sia in sensori ma anche in sistemi avanzati di controllo e relative interfacce) che permettono alla rete di essere bidirezionale – e non unidirezionale come le reti tradizionali – tanto con riferimento all’energia quanto alle informazioni.

3.3. La nuova stagione del *green public procurement*

Le politiche attualmente perseguite a livello europeo inquadrabili nell’ambito (prima) del *Green deal* europeo e (poi) del *Next Generation Ue* (che pone la transizione ecologica tra le missioni a cui viene riconosciuto maggior rilievo e dedicate maggiori risorse), fanno sì che anche le stazioni appaltanti siano chiamate a perseguire obiettivi legati alla sostenibilità ambientale nel momento in cui si trovino ad acquistare beni o servizi³⁴.

Il c.d. *Green public procurement* – promosso sin dal “Libro verde sulla politica integrata dei prodotti” del 1996 in cui si evidenziava l’importanza di imporre criteri ecologici nella scelta da parte delle Amministrazioni pubbliche di beni e servizi – consiste in «un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un ridotto impatto ambientale per l’intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con uguale funzione primaria ma oggetto di procedura di appalto diversa»³⁵.

³⁴ Per un approfondimento sulla tematica del *green public procurement* si veda L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA, *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, il Mulino, Bologna, 2021.

³⁵ Definizione recata dalla Comunicazione dell’Unione Europea COM(2008) 400 del 16 lu-

Così inducendo gli operatori economici ad offrire beni e servizi “green”.

Come recentemente affermato anche dal presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione, «attraverso gli appalti pubblici, e le tipologie di contratti adottati, si possono determinare i cambiamenti ambientali del Paese. Occorre inserire nelle gare pubbliche criteri ecologici e di sostenibilità che portino a un cambiamento della qualità della vita dei cittadini»³⁶.

In tal modo anzitutto le amministrazioni pubbliche sono chiamate a giocare il proprio ruolo nella transizione ecologica, riducendo il proprio impatto ambientale e diffondendo modelli di acquisto sostenibili; dall’altro lato, imponendo agli operatori economici clausole *green* nell’ambito dei contratti con queste sottoscritte, favoriscono l’innovazione e la transizione ecologica del mercato. In quest’ottica, dunque, la rilevanza degli appalti verdi è duplice.

Ebbene, la sinergia tra obiettivi *green* ed evoluzione tecnologica emerge in maniera chiara nell’ambito del *green public procurement* e delle sue più recenti evoluzioni: l’utilizzo delle più moderne tecnologie può consentire, difatti, l’impiego di alcune tecnologie (quale quella *blockchain*, ad esempio) che consentono di monitorare in modo automatico e pienamente affidabile l’esecuzione del contratto, anche verificando il concreto raggiungimento degli obiettivi *green*, subordinando il pagamento (in tutto o in parte, in base alle pattuizioni contrattuali) del corrispettivo alla certificazione del risultato³⁷.

Quel che potrebbero dunque fare le stazioni appaltanti è, da un lato, prescrivere nell’ambito della *lex specialis* di gara il necessario rispetto di alcuni parametri, volti a qualificare come sostenibili i beni e servizi oggetto della gara pubblica; dall’altro, far sì che sia operato un rigoroso controllo sul rispetto di tali vincoli, imponendo all’aggiudicatario di rendere tracciabile l’intera filiera dei prodotti forniti – avvalendosi di ausili tecnologici per registrare i sin-

glio 2008 dal titolo “*Appalti pubblici per un ambiente migliore*”. Nell’ordinamento nazionale ciò che rende un appalto verde è il rispetto dei criteri ambientali minimi di cui all’art. 34 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016, mediante i quali «le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi».

³⁶ Ciò è stato sostenuto a commento della sottoscrizione dell’Accordo triennale sottoscritto dal ministro della Transizione ecologica e dal presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione con riferimento all’applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici, cfr. Appalti e rispetto dell’ambiente, firmato l’accordo con il Ministero della transizione ecologica, disponibile sul sito www.anticorruzione.it, 25 novembre 2021.

³⁷ L’utilizzo di strumenti tecnologici (e nello specifico, informatici) nell’ambito dei contratti pubblici non è cosa nuova. Difatti, il c.d. e-public procurement è ormai un fenomeno consolidato da anni. Per un approfondimento sul tema si veda L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA, *op. ult. cit.*

goli passaggi che coinvolgono le materie prime e i semilavorati – così da consentire all'amministrazione di conoscere la natura di tali beni (verificando se concretamente le clausole contrattuali che fissano criteri di sostenibilità ed ecologici siano rispettati).

Pertanto, anche in questo ambito la digitalizzazione può fornire lo strumentario alle amministrazioni pubbliche per garantire la piena effettività delle politiche ecologiche.

4. Profili problematici della digitalizzazione: investimenti nella *cybersecurity* come necessario corollario dello sviluppo digitale

Finora si sono esaminate le potenzialità dell'implementazione degli strumenti informatici nell'attività amministrativa e i loro effetti favorevoli sulla transizione ecologica.

Ma non mancano elementi di forte criticità.

Proprio per questa ragione, gli investimenti nella *cybersecurity* rappresentano un necessario corollario dello sviluppo digitale³⁸. Difatti, risulta fondamentale che gli investimenti digitali siano accompagnati da contestuali investimenti sulla sicurezza dell'infrastruttura, volti ad evitare che vi possano essere attacchi dall'esterno in grado di compromettere la struttura o sottrarne i dati. A tal riguardo, occorre, infatti, tenere in debita considerazione che la progressiva digitalizzazione dei processi li rende sempre più esposti a rischi informatici. Pertanto, la transizione digitale che non fosse accompagnata da un adeguato sviluppo della *cybersecurity* finirebbe per essere deleteria sia per l'amministrazione sia per i cittadini ed operatori economici. Questo perché sarebbe messa a repentaglio la continuità dell'erogazione dei servizi al pubblico e non potrebbero escludersi rischi di sottrazione dei dati forniti dai privati alle amministrazioni.

Ciò è stato recentemente affermato anche dalla Commissaria UE Vestager secondo la quale «dipendiamo sempre di più da infrastrutture e applicazioni digitali, la cui sicurezza è imprescindibile per la società e l'economia di tutta l'Europa. Per creare un ambiente online sicuro, in cui i cittadini possano esercitare i propri diritti e le proprie libertà fondamentali e in cui le imprese pos-

³⁸ Per un approfondimento della tematica da un punto di vista giuridico, si veda G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2019, 76, il quale definisce la *cybersecurity* come «l'insieme di tutte le tecniche, tecnologie e strumenti che consentono di proteggere un sistema informatico da attacchi malevoli che provengono dall'esterno, effettuati sia con lo scopo di acquisire dati o informazioni di ogni genere, sia per compromettere il funzionamento dei sistemi informatici sia per la sottrazione di dati al fine di rivenderli ai criminali informatici».

sano prosperare, dobbiamo poter disporre di tutti gli strumenti necessari e fare in modo che il settore della *cybersecurity* sia solido»³⁹.

Per garantire la sicurezza dei dati occorre perseguire la c.d. *cyber-resilienza*, che non può che passare anzitutto per la realizzazione di piattaforme di *cybersecurity*.

Lo stesso Pnrr mostra una piena consapevolezza della centralità dello sviluppo della sicurezza informatica nella realizzazione delle politiche di digitalizzazione. Difatti, tra le iniziative da intraprendere per perseguire la modernizzazione viene promosso «il rafforzamento dei servizi pubblici digitali poggerà su una serie di interventi “abilitanti”, tra cui la migrazione al cloud delle pubbliche amministrazioni e il rafforzamento della *cybersecurity* nazionale»⁴⁰.

Obiettivi realizzabili solo comprendendo che la sicurezza informatica è raggiungibile solamente rendendolo un elemento progettuale necessario di tutti gli investimenti digitali.

Un primo chiaro passo in questa direzione c'è stato con l'adozione del d.l. 14 giugno 2021, n. 82 che convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2021, n. 109 del ha sancito la nascita dell'Agenzia, dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La stessa legge ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la *cybersicurezza* (Cic), con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di *cybersicurezza*.

Le ragioni che rendono così impellenti gli investimenti in *cybersecurity* sono anzitutto riconducibili al fatto che la «digitalizzazione aumenta nel suo complesso il livello di vulnerabilità della società da minacce *cyber*, su tutti i fronti (ad es. frodi, ricatti informatici, attacchi terroristici, ecc.)». Inoltre, la crescente dipendenza da servizi “*software*” (e la conseguente esposizione alle intenzioni degli sviluppatori/proprietari degli stessi) e l'aumento di interdipendenza delle “catene del valore digitali” (p.a., aziende controllate dallo Stato, privati) pongono ulteriore enfasi sulla significatività del rischio in gioco e sull'esigenza, quindi, di una risposta forte. La trasformazione digitale della PA contiene importanti misure di rafforzamento delle nostre difese *cyber*, a partire dalla piena attuazione della disciplina in materia di Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.

Il Piano – nella consapevolezza della rilevanza della materia – dedica ben 4 investimenti al tema della sicurezza informatica, volti a rafforzare i presidi di *front-line* per la gestione degli *alert* e degli eventi a rischio intercettati verso

³⁹ Cfr. ECONOPOLY, *La cybersecurity al centro dell'agenda strategica italiana ed europea*, in *IlSole24Ore*, 21 aprile 2021.

⁴⁰ Cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 31.

la p.a. e le imprese di interesse nazionale. D'altra parte, sono costruite o rese più solide le capacità tecniche di valutazione e audit continuo della sicurezza degli apparati elettronici e delle applicazioni utilizzate per l'erogazione di servizi critici da parte di soggetti che esercitano una funzione essenziale.

Elemento cruciale è inoltre quello dell'investimento in risorse umane e dunque nell'immissione di nuovo personale sia nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico diretto contro singoli cittadini, sia in quelle dei comparti preposti a difendere il paese da minacce cibernetiche. Infine, sono irrobustiti gli *asset* e le unità *cyber* incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce *cyber*. Tutto ciò è svolto in pieno raccordo con le iniziative Europee e alleate, per assicurare la protezione degli interessi comuni dei cittadini e delle imprese.

5. Conclusioni: possono gli strumenti tecnologici rappresentare un utile ausilio per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dal Pnrr?

Alla luce di quanto detto, appare chiaro come la transizione digitale – che rappresenta uno degli obiettivi principali perseguiti dall'iniziativa *Next Generation Ue*, come consacrata nel reg. (UE) 2021/241 – non possa prescindere da una valutazione sulla sostenibilità.

Innanzitutto, una eccessiva spinta verso la digitalizzazione, che non tenesse in debita considerazione le valutazioni sul rispetto dell'ambiente e sulla minimizzazione degli impatti negativi, finirebbe per arrecare un gravissimo danno ambientale. Le soluzioni digitali, infatti, appaiono strumentali per il perseguimento dell'economia circolare, della decarbonizzazione di tutti i settori e, peraltro, degli obiettivi di sostenibilità che il *Green new deal* europeo si propone; allo stesso tempo, il massiccio utilizzo di strumenti tecnologici non è privo di criticità: ha, difatti, perpetuato modelli di crescita ad alta intensità di risorse e gas serra. È pertanto abbastanza evidente che se da un lato la digitalizzazione appare strategica, questa in ogni caso impone l'implementazione di infrastrutture che potrebbero essere particolarmente invasive e, soprattutto, richiede grandissime quantità di energia indispensabili ad alimentare gli strumenti tecnologici *online* (si pensi a quanta energia è richiesta per supportare i *data server* o per garantire la migrazione al *cloud*⁴¹). In base a come tale energia verrà

⁴¹M. GABANELLI, *Emissioni Co₂ nell'ambiente: quanto inquina la nostra vita digitale*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2021. Il Cloud è una infrastruttura fisica allocata altrove, composta da fibre ottiche, routers, satelliti, cavi sul fondo dell'oceano, sterminati centri di elabora-

prodotta e all'efficienza energetica degli strumenti tecnologici, inoltre, si determinerà la sostenibilità futura – anzitutto in chiave ambientale e climatica – della digitalizzazione.

Tali considerazioni assumono una rilevanza ancora maggiore nell'ambito di uno scenario geopolitico caratterizzato da una crescente difficoltà di accesso alle risorse energetiche.

Sebbene nel Pnrr le due principali transizioni siano quella verde e quella digitale (che coinvolgono rispettivamente 68,6 miliardi e 48,8 miliardi⁴²), la loro effettiva realizzazione non sembra andare di pari passo. E ciò non può che dar luogo a preoccupazioni. Infatti, come visto poc'anzi, la transizione digitale rischia di compromettere per certi versi quella ambientale.

Per tali ragioni, non è pensabile realizzare dapprima la transizione digitale, per poi curarsi – solamente in una fase successiva – della transizione ecologica. È fondamentale, dunque, che le istituzioni europee, prima, e le amministrazioni nazionali, poi, tengano conto che gli obiettivi di transizione digitale e ecologica (che costituiscono, rispettivamente, le Missioni 1 e 2 del Pnrr), sono particolarmente interconnessi.

Tanto perché lo sviluppo di nuove tecnologie che non perseguano la massima sostenibilità ambientale finirebbe per cagionare danni irreversibili al pianeta. Ma anche perché gli strumenti digitali rappresentano un formidabile ausilio in grado di favorire la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità nella sua concezione più ampia: intesa non solo come ambientale, ma pure come migliore efficienza ed efficacia dei processi (sia delle pubbliche amministrazioni sia degli altri operatori del mercato) e come inclusione sociale ed economica.

Tuttavia, non si può non prendere in considerazione che l'avvento della società digitale contribuisce al c.d. *digital divide*, cioè alla disuguaglianza nell'accesso e nell'uso delle tecnologie⁴³. La trasformazione digitale, infatti, senza un costante livello di scolarizzazione e di istruzione di strumenti informatici, porta all'esclusione di alcuni soggetti con un conseguente danno socioeconomico, nonché culturale⁴⁴. In particolare, nonostante i numerosi sforzi che

zione pieni di computer, che necessita di enormi quantità di energia e sistemi di raffreddamento. Cfr. L. BELKHIR, A. ELMELIGI, *Assessing ICT global emissions footprint: Trends to 2040 & Recommendations*, in *Journal of Cleaner Production*, 177, 2018, 448-463: tale studio ipotizza che nel 2040 l'impatto del digitale arriverà al 14%. Confrontando le emissioni del digitale nel 2020 in tutti i Paesi si può vedere che se le infrastrutture digitali fossero uno Stato, sarebbe uno fra i più grandi consumatori di energia al mondo.

⁴² Di cui per la transizione verde 59,3 Rrf e 9,3 Fondo complementare; per la transizione digitale 40,3 RRF e 8,5 Fondo complementare.

⁴³ Tale espressione è stata utilizzata il 29 maggio 1996, dal Vice-Presidente Al Gore dell'amministrazione Clinton, al fine di indicare il *gap* esistente fra gli *information haves* e gli *havenots* nell'ambito del programma K-12 education ("*Kindergarten through 12th grade*").

⁴⁴ Si pensi ai soggetti anziani (c.d. "*digital divide* intergenerazionale"), le donne non occu-

hanno portato all'incremento dei servizi *e-Government*, l'Italia vive ancora in una condizione di arretratezza e di ritardo nell'adeguamento digitale. In particolare, secondo il *Digital economy and society index* (Desi) 2022, il nostro Paese si colloca, nel complesso degli indicatori, al 18° posto fra i 27 Stati membri dell'UE. Ancora, secondo l'Ocse, nel rapporto "*Skills outlook 2019 – thriving in a digital world*", prendendo in considerazione come parametri le competenze tecniche, le competenze necessarie per adeguarsi ai modelli digitali, la scarsa formazione dei lavoratori e la capacità di sfruttare le potenzialità di internet, l'Italia è inserita nel gruppo con il ritardo digitale più consistente, impreparata ad affrontare le sfide della digitalizzazione.

Alla luce di ciò, appare evidente l'importanza dei percorsi di formazione informatica del cittadino e del personale della p.a.: si pensi, ad esempio, alla scuola che rappresenta uno dei luoghi più colpiti dal *deficit* digitale⁴⁵. Il quadro così delineato fornisce le coordinate per una riflessione sul fatto che il processo di digitalizzazione, che sta interessando tutti i settori della società civile, deve essere accompagnato anche da una costante attività di formazione. Infatti, la mancanza di competenze informatiche e di scolarizzazione causa una notevole inefficienza della spesa Ict, rischiando di inficiare i benefici che l'innovazione stessa dovrebbe portare. Ebbene, le competenze digitali – ancora più (e prima) degli apparati tecnologici – rappresentano il vero volano di sviluppo e di trasformazione, prima culturale e poi organizzativa della p.a.⁴⁶.

È dunque auspicabile che le Amministrazioni pubbliche nel dare attuazione agli obiettivi delineati dal Ngeu provvedano alla formazione del personale diffondendo competenze digitali così da permettere una rapida implementazione e uso degli strumenti digitali, che tenga conto (e che persegua direttamente) degli obiettivi di sostenibilità.

Tale ruolo della p.a. è ben delineato nell'ambito del Pnrr. Infatti, le Ammi-

pate o in particolari condizioni (c.d. "*digital divide* di genere"), gli immigrati (c.d. "*digital divide* linguistico-culturale"), le persone con disabilità, le persone detenute e in generale coloro che, essendo in possesso di bassi livelli di scolarizzazione e di istruzione, non sono in grado di utilizzare gli strumenti informatici.

⁴⁵ Più della metà degli studenti nonostante sappia accedere ai computer, non sembra sappia usarli in modo efficace per scopi didattici. Gli insegnanti, inoltre, mancano di competenze digitali, basti considerare che tre insegnanti su quattro (contro una media *Ocse* del 58%) avrebbero bisogno di "formazione Ict". Questo gap si è potuto avvertire maggiormente con l'avvento della pandemia, in quanto nell'adeguamento ai metodi della didattica a distanza il sistema scolastico ha dovuto scontare l'inadeguatezza e l'arretratezza sia degli strumenti tecnologici a disposizione, sia della poca formazione del corpo docente e studentesco.

⁴⁶ Per un approfondimento sul tema, si v. M. CARDONE, *La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni: l'utilizzo dei dati per accelerare il processo di gestione delle risorse europee*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan: le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, in *Quad. riv. amm. in comm.*, agosto 2021.

nistrazioni non solo sono chiamate ad impiegare queste tecnologie nell'ambito della propria attività – tanto quella pubblicistica quanto quella svolta *iure privatorum* – ma hanno anche il compito di sviluppare politiche volte a favorirne la diffusione sul mercato, regolandone l'utilizzo. In tal modo, si assicurerebbe che tali strumenti tecnologici siano utilizzati nel modo corretto, coniugando lo slancio alla digitalizzazione con gli sforzi di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 2 DEL PNRR

di Giuseppe Urbano

Sommario: 1. Sviluppo sostenibile e transizione ecologica. – 2. La questione ecologica in Italia. – 3. La transizione ecologica nel Pnrr: profili generali. – 4. Le componenti specifiche della Missione 2. – 5. La transizione ecologica nelle altre missioni del Pnrr. – 6. Conclusioni.

1. Sviluppo sostenibile e transizione ecologica

La Missione 2 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) è dedicata a “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”. Si rende necessario anzitutto perimetrare il significato di tali espressioni concettuali, chiarendo in quale accezione si parla di “Rivoluzione verde” e “transizione ecologica” e che tipologia di relazione esiste tra tale accezione e quella dello “sviluppo sostenibile”.

In termini generali, si tratta di espressioni suggestive mutuata dal dibattito quotidiano senza una precisa collocazione in termini scientifici o disciplinari¹, che sono dapprima divenute termini centrali delle agende politiche e poi obiettivi contenuti in strumenti di *policy*² ovvero anche vere e proprie nozioni giuridiche³.

¹ Per un inquadramento della nozione di sviluppo sostenibile e della sua evoluzione storico-istituzionale si possono citare, tra gli altri: A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, il Mulino, Bologna, 2006; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi editore, Milano, 2014 e più di recente E. GIOVANNINI, *L'Utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018. Con riferimento alla transizione ecologica, tra gli altri: G. GIRAUD, *Transizione ecologica*, EMI, Bologna, 2015; J. RIFKIN, *Green New Deal*, Mondadori, Milano, 2019; B. GATES, *Clima. Come evitare un disastro*, La nave di Teseo, Milano, 2021; E. GRONCHI, *Le sfide della transizione ecologica*, Piemme, Milano, 2021.

² Con riguardo allo sviluppo sostenibile, il riferimento cardine è l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile di cui alla Risoluzione 70/1 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 settembre 2015 intitolata «Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile», che è stata poi declinata a livello europeo e nazionale con l'adozione delle rispettive strategie. Con riguardo alla transizione ecologica, il riferimento è al Green deal europeo di cui alla Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 COM(2019) 640 fin.

³ Lo sviluppo sostenibile o la crescita sostenibile sono da tempo concetti giuridici centrali

A tal riguardo, mentre la nozione di “sviluppo sostenibile” ha una maggiore risalenza come categoria puntuale dell’ordinamento, quella di “transizione ecologica” – benché le problematiche ambientali siano anch’esse molto avvertite da alcuni decenni e siano sorte in connessione con quelle più generali dello sviluppo sostenibile – è venuta in rilievo in modo più netto solo di recente.

Sviluppo sostenibile e transizione ecologica, che spesso vengono rappresentati come concetti associati o connessi, non sono nozioni omologhe.

La nozione di sviluppo sostenibile non è definita, ma deriva principalmente dall’Agenda 2030. Qui si fa riferimento alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale⁴. In realtà è registrabile un certo grado di relatività al riguardo, che dipende anche dai contesti e forse anche dalle fasi storiche, come dimostra il fatto che in alcuni documenti della Commissione europea nel concetto di sostenibilità, accanto ai pilastri classici sopra menzionati, viene inserita anche la stabilità macroeconomica⁵.

La componente ecologica è uno dei pilastri dello sviluppo sostenibile e la stessa viene scomposta in diverse sub-componenti (target o traguardi specifici), che sono riconducibili a diversi dei 17 obiettivi dell’Agenda 2030⁶. Di fat-

dell’ordinamento. A tal riguardo, l’art. 3 del Trattato sull’Unione europea prefigura lo “sviluppo sostenibile” come fine per il quale l’Unione deve adoperarsi. Il concetto ha avuto riflessi più puntuali anche nell’ordinamento nazionale. Si pensi, ad esempio, tra le norme più rilevanti, all’art. 23 del d.l. 22 giugno 2012 n. 83 che, nel riordinare gli strumenti di incentivazione a favore delle imprese, ha istituito il «Fondo per la crescita sostenibile» o, sul piano organizzativo, all’art. 1-*bis* del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, in base al quale, al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla richiamata Risoluzione, a decorrere dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) assume la denominazione di «Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile» (Cipeps). Con riguardo alla transizione ecologica, il riferimento è anzitutto all’istituzione del «Ministero per la transizione ecologica» (art. 2 del d.l. 1° marzo 2021, n. 22) e alla successiva attività normativa, regolamentare e amministrativa. Inoltre, l’art. 4 del d.l. n. 22 del 2021 ha istituito il «Comitato per la transizione ecologica», che ha il compito di approvare il «*Piano per la transizione ecologica*».

⁴ Risoluzione delle Nazioni Unite 70/1, Dichiarazione introduttiva, cit., 3.

⁵ Strategia annuale crescita sostenibile 2020 della Commissione UE di cui alla Comunicazione COM(2019) 650 fin., 12.

⁶ L’Agenda per lo sviluppo sostenibile prevede 17 Obiettivi, articolati a loro volta in 169 target. La transizione ecologica è connessa ai seguenti obiettivi e target: Obiettivo 2 – «Sconfiggere la fame», che include diversi target relativi alla promozione dell’agricoltura sostenibile; Obiettivo 6 – «Acqua pulita e servizi igienico-sanitari», che include diversi target relativi alla qualità dell’acqua e alla sua razionale gestione, alla protezione degli ecosistemi legati all’acqua; Obiettivo 7 – «Energia Pulita e accessibile», che include i riferimenti alle fonti rinnovabili e all’efficienza energetica; Obiettivo 8 – «Lavoro dignitoso e crescita economica», che contiene un target relativo allo “scollamento” tra crescita economica e degradazione ambientale;

to, la componente ecologica ha comunque una portata che si potrebbe definire pervasiva nell'ambito degli obiettivi sullo sviluppo sostenibile, come dimostra la circostanza che è connessa a ben 10 dei 17 obiettivi e che alcuni di essi la riguardano in modo pressoché esclusivo o prevalente.

La nozione di transizione ecologica non ha una base giuridica espressa⁷ e presenta un carattere indeterminato⁸. Sebbene non sussistano elementi univoci⁹, come suggerisce il suo significato proprio, il concetto indica un processo evolutivo di passaggio di stato¹⁰. Quanto ai suoi contenuti più puntuali, si può fare riferimento proprio al Pnrr e alla sua Missione 2.

In particolare, per transizione ecologica deve intendersi quel processo di trasformazione dell'economia e della società il cui punto di approdo è «*la completa neutralità climatica*» e il rispetto degli «obiettivi globali ed europei (es. *Sustainable development goals*, obiettivi Accordo di Parigi, *European green deal*)»¹¹.

Il concetto di “transizione” e i suoi contenuti sono mutuati dall'*European green deal*¹², laddove l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente viene descritto come «il compito che definisce la nostra generazio-

Obiettivo 9 – «Imprese, Innovazione e Infrastrutture», che fa riferimento alla riconfigurazione sostenibile delle industrie; Obiettivo 11 – «Città e Comunità sostenibili», che include la sostenibilità del trasporto pubblico, la protezione del patrimonio naturale, il miglioramento della qualità dell'aria e della gestione dei rifiuti, il supporto ai positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, le politiche integrate che includano anche la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici; Obiettivo 12 – «Consumo e produzione responsabili», che include l'utilizzo efficiente delle risorse naturali, il dimezzamento dello spreco alimentare anche durante le catene di produzione, la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di rifiuti, riduzione dei rifiuti e loro riciclo e riutilizzo, l'adozione di pratiche sostenibili di cui dar conto, la razionalizzazione dei sussidi inefficienti per i combustibili fossili eliminando progressivamente i sussidi ambientalmente dannosi; Obiettivo 13 – «Lotta contro il cambiamento climatico», che è interamente dedicato alle misure di resilienza, informazione, gestione e finanziarie di lotta al cambiamento climatico; Obiettivo 14 – «La vita sott'acqua», i cui target sono volti a conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; Obiettivo 15 – «La vita sulla terra», i cui target mirano a proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica.

⁷ F. DE LEONARDIS, *La Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779 ss.

⁸ G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021.

⁹ F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, 80.

¹⁰ Voce “Transizione” in *Vocabolario Treccani*, consultabile on-line.

¹¹ Pnrr, 116.

¹² Comunicazione della Commissione su «*il Green deal europeo*» dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 fin., cit.

ne» e ha come obiettivo «trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»¹³.

Il documento della Commissione rileva che il *Green deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile¹⁴.

La transizione ecologica è stata rappresentata come un nuovo modello di sviluppo dove l'interesse ambientale è compatibile, si compone e converge con lo sviluppo¹⁵. In realtà, come conferma il «Piano per la transizione ecologica»¹⁶, quest'ultima non si riferisce al modello di sviluppo nel suo complesso, ma a una delle sue dimensioni, indicando in particolare il ritmo delle azioni e degli obiettivi in ambito strettamente ecologico. In una prospettiva più allargata, il Piano si preoccupa solo di evidenziare la neutralità sociale del processo; obiettivo, peraltro, meramente rilevato nel Piano e rimesso ad azioni specifiche esterne allo stesso.

2. La questione ecologica in Italia

La rappresentazione delle questioni ecologiche può risentire di una certa opinabilità, anche in relazione alla classificazione delle problematiche e alle loro interrelazioni. Di seguito si farà riferimento a quelle esposte nel richiamato Piano per la transizione ecologica.

¹³ Comunicazione su «*il Green deal europeo*», cit., 2.

¹⁴ Comunicazione su «*il Green deal europeo*», cit., 3.

¹⁵ F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, 782-784. Il modello viene descritto come la terza tappa (quella della *blue economy*) dopo la prima, dove la produzione e lo sviluppo economico non incontrava limiti di tipo ambientale (l'economia lineare altrimenti detta *brown economy*), e la seconda, dove la tutela ambientale emerge come mero limite alle attività economiche ossia come interesse antagonista (*green economy*).

¹⁶ L'art. 4, co. 1, d.l. 1° marzo 2021, n. 22 ha inserito l'art. 57-bis all'interno del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente). L'articolo istituisce il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, che ha il compito, tra l'altro, di approvare il Piano per la transizione ecologica, al fine di coordinare le politiche in materia (riduzione delle emissioni di gas climalteranti; mobilità sostenibile; contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo; mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; risorse idriche e relative infrastrutture; qualità dell'aria; economia circolare; bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile). Il Piano è stato approvato in via definitiva da parte del Cite con Delibera n. 1 dell'8 marzo 2022, dopo che la proposta di Piano è stata oggetto di parere da parte della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

In tale documento il punto centrale della transizione ecologica è la “decarbonizzazione”.

L'Italia è stata uno dei paesi protagonisti delle politiche di decarbonizzazione¹⁷, lanciando numerose misure che hanno stimolato investimenti importanti (si pensi alle politiche a favore dello sviluppo delle energie rinnovabili¹⁸ o dell'efficienza energetica¹⁹).

Nel periodo 1990-2019, le emissioni totali di gas serra in Italia si sono ridotte del 19%. Ad oggi, le emissioni pro capite di gas climalteranti sono inferiori alla media UE²⁰.

Tale riduzione rappresenta un risultato importante, ma ora occorre far fronte ai nuovi obblighi europei derivanti dal pacchetto “*fit for 55*”²¹, che esigono un ulteriore e significativo innalzamento della performance nazionale.

Inoltre, il Paese deve affrontare contestualmente un problema diffuso di povertà energetica, reso più evidente dalla pandemia e che interessa il 13% delle famiglie²². La questione si è acuita ulteriormente per effetto degli sviluppi del conflitto armato in corso in Ucraina.

Nei settori industriali c.d. *hard to abate*²³, il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione richiederanno l'utilizzo di leve alternative e più complesse come il ricorso all'idrogeno, alle bioenergie e alla cattura dei gas climalteranti.

Un capitolo importante della decarbonizzazione è anche quello relativo alla mobilità.

I trasporti sono, infatti, responsabili di circa il 26% del totale nazionale del-

¹⁷ Per un'analisi dei dati: Ispra, *Indicatori di efficienza e decarbonizzazione del sistema energetico nazionale e del settore elettrico*, 2021. La buona performance italiana in materia è riconosciuta anche dalla Commissione UE nella «*Relazione per paese relativa all'Italia 2020*», 72.

¹⁸ Per una statistica sull'evoluzione delle fonti rinnovabili in Italia e in Europa: GSE, *Fonti rinnovabili in Italia e in Europa – 2019*, 2021.

¹⁹ Per lo stato dell'arte in materia: Enel, *Rapporto annuale efficienza energetica*, 2020.

²⁰ Pnrr, 18. Il dato è confermato da Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, cit., 72.

²¹ Commissione UE, Comunicazione su «Pronti per il 55%: realizzazione l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica», COM(2021) 550 final, 14 luglio 2021. “fit for 55” o “pronti per il 55” si riferisce all'obiettivo dell'UE di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030. Il pacchetto “*fit for 55*” è l'insieme di proposte volte a rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell'UE siano in linea con tale obiettivo.

²² Il dato si ricava dal *Piano per la transizione ecologica*, cit., 36.

²³ Si tratta di settori (come, ad esempio, l'industria chimica e siderurgica) in cui è più difficile ridurre le emissioni in quanto caratterizzati da un'alta intensità energetica.

le emissioni di gas serra²⁴. Il dato, seppure in linea con la media UE, ha avuto un peso crescente negli ultimi anni, come risultato di una riduzione complessiva delle emissioni e una crescita di comparto²⁵. Tale risultato è causato da una serie di fattori che sono riassumibili nell'eccessivo traffico stradale privato²⁶, nell'alto numero di autovetture e nel carattere obsoleto della flotta degli autoveicoli²⁷ e, infine, nell'insufficienza del traffico su rotaia²⁸.

Analoghe criticità riguardano la mobilità locale, caratterizzata da uno sbilanciamento verso il trasporto privato e da dotazioni di pubblico servizio scarse e obsolete.

Un ulteriore capitolo connesso alla decarbonizzazione è poi quello del miglioramento della qualità dell'aria. Sebbene l'Italia sia sulla buona strada rispetto ai target europei, permangono criticità negli *hot-spot* del bacino padano e nelle grandi conurbazioni²⁹ e comunque i nuovi target fissati per il 2030³⁰ risultano molto gravosi per tutti i settori economici, inclusa l'agricoltura³¹.

L'Italia è pesantemente colpita da eventi climatici. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, l'Italia è il secondo paese più colpito dell'UE da catastrofi idrogeologiche, fenomeni meteorologici estremi, siccità e incendi boschivi³².

²⁴ Le altre emissioni sono generate dalle industrie energetiche per il 22%, dalle industrie manifatturiere per il 20%, dal settore civile per il 19%, dai rifiuti per il 4% e dall'agricoltura per il 7%. V. Pnrr, 131.

²⁵ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 37.

²⁶ Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, cit., 74, secondo cui l'80% dei viaggi viene effettuato con automobili private. Il *Piano per la transizione ecologica*, cit., 37, aggiunge che il trasporto privato è responsabile del 56% delle emissioni del settore con una percentuale in aumento.

²⁷ L'Italia ha il numero di autovetture ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei e una delle flotte di autoveicoli più vecchie dell'Europa occidentale: Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, cit., 74.

²⁸ La quota su rotaia del trasporto totale delle merci è inferiore alla media UE (11,9% rispetto al 17,6%). L'estensione della rete ferroviaria in rapporto alla popolazione è la più bassa tra i principali Paesi europei: Pnrr, 26-27.

²⁹ *Piano per la Transizione ecologica*, cit., 40. Nella Relazione per paese relativa all'Italia 2020, cit., 74, la Commissione evidenzia l'esistenza di tre procedimenti di infrazione avviati nei confronti dell'Italia per l'inquinamento atmosferico, sottolineando che circa il 3,3% della popolazione italiana (2 milioni di abitanti) vive in zone in cui gli standard dell'UE non sono rispettati.

³⁰ Commissione UE, Comunicazione su *Un percorso verso un pianeta più sano per tutti. Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo"*, COM(2021) 400 final, 12 maggio 2021.

³¹ In particolare, l'ammoniaca, che è emessa prevalentemente in ambito agricolo, genera il particolato secondario: Rapporto Ispra, *Emissioni nazionali in atmosfera dal 1990 al 2009*, 2011.

³² Contributo «direct losses from weather disasters» su www.eea.europa.eu nella sezione

Tali eventi sono ascrivibili anche alla crescente impermeabilizzazione del suolo, che avanza a un ritmo di 2 mq al secondo e che negli ultimi decenni ha consumato circa l'8% del territorio³³. Il consumo di suolo – concentrato nelle aree più industrializzate e densamente abitate, in particolare lungo le coste e nelle pianure – sottrae una parte rilevante del territorio allo svolgimento di funzioni ecosistemiche essenziali³⁴.

A fronte di questo quadro, emerge l'assenza di significative azioni preventivi o preventive sia di tipo reale di mitigazione o di adattamento, sia di tipo economico³⁵.

I risultati dell'Italia sono insoddisfacenti anche con riferimento al trattamento delle acque reflue e all'efficienza della distribuzione idrica³⁶. In particolare, l'utilizzo delle risorse idriche (a scopo civile, industriale e agricolo) è caratterizzato da un'elevata frammentazione gestionale e da sprechi di risorsa che sono la conseguenza degli scarsi investimenti sulla rete nei decenni scorsi (le perdite e gli sprechi della rete equivalgono al 42% negli acquedotti civili, con punte del 51% nelle regioni meridionali³⁷).

Un altro cruciale ambito di azione riguarda la difesa dell'ambiente naturale, che vede l'Italia come uno dei "santuari" della biodiversità. Per la sua posizione nel cuore del mediterraneo, l'Italia vanta infatti 85 tipologie diverse di ecosistemi, di cui ben 29 a rischio elevato³⁸.

Anche la situazione del mare appare critica. Il Mar Mediterraneo sta subendo gli impatti del cambiamento climatico in termini di riscaldamento ed eventi estremi, il depauperamento delle risorse ittiche e l'inquinamento generato dal traffico marittimo troppo intenso³⁹.

Un ultimo riferimento merita il tema dell'economia circolare, l'Italia parte da una posizione di relativo vantaggio, anche a causa della storica scarsità che

relativa a «data and maps» e «indicators», secondo cui gli eventi richiamati avrebbero comportato perdite economiche per circa 65 miliardi di euro e oltre 20.600 vittime tra il 1980 e il 2017.

³³ Rapporto SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemiche – Edizione 2020*.

³⁴ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 42, secondo cui frane, smottamenti e fenomeni alluvionali riguardano il 90% dei Comuni, con quasi 1/5 del territorio a rischio medio-alto.

³⁵ Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, cit., 74, dove si ricorda che, rispetto alle perdite subite nel corso degli anni, solo il 5% è risultato assicurato, per cui le perdite sono state assorbite dallo Stato come assicuratore di ultima istanza o dai privati danneggiati.

³⁶ Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, cit., 75.

³⁷ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 43.

³⁸ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 43.

³⁹ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 44.

ha indotto a parsimonia e recupero, e si attesta tra le economie europee più all'avanguardia⁴⁰.

Molto, tuttavia, resta da fare per compiere una vera e propria transizione alla circolarità, sia in termini di eco-progettazione, durabilità, riparabilità e condivisione dei prodotti, sia per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti. A questo riguardo, i sistemi di gestione dei rifiuti risultano ancora troppo fragili e caratterizzati da procedure di infrazione in molte regioni italiane (in particolare nel Centro-Sud Italia⁴¹). Inoltre, il sistema risulta carente di un'adeguata rete di impianti di raccolta e trattamento⁴².

3. La transizione ecologica nel Pnrr: profili generali

La transizione ecologica è il tratto identitario della Missione 2 del Pnrr, ma non si esaurisce in quest'ultima, assumendo un ruolo più generale di asse portante dell'intero Pnrr.

Due sono gli elementi principali che configurano la transizione ecologica in questo ruolo⁴³.

In primo luogo, il regolamento *Next Generation Eu* (Ngeu⁴⁴) prevede che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme programmata nei Pnrr deve sostenere l'obiettivo "climatico"⁴⁵. Il Pnrr italiano destina alla Missione 2 sulla transizione ecologica 59,33 miliardi dei 191,5 complessivi e alla Missione 3 su "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*" (anche questa con una forte matrice ecologica) 25,13. In realtà, in base alle categorie valutative utilizzate dalla Commissione UE, solo 71,81 miliardi sono ascrivibili all'obiettivo climatico per un controvalore in termini percentuali pari al 37,5% (appena al di sopra del limite minimo⁴⁶).

⁴⁰ Circular Economy Network, *3° Rapporto sull'economia circolare in Italia*, 2021.

⁴¹ Commissione UE, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, 75, pur rilevando risultati positivi in materia di economia circolare, rileva le criticità legate alla gestione dei rifiuti nelle regioni meridionali.

⁴² Pnrr, 120.

⁴³ Per un'analisi più puntuale dei due elementi richiamati: S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021.

⁴⁴ Reg. (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁵ Art. 16, co. 2, lett. b), reg. (UE) 2021/241.

⁴⁶ In termini assoluti l'Italia è al primo posto per gli investimenti *green*, seguita dalla Spagna che dedica a tali investimenti circa 27,60 miliardi delle risorse totali richieste (70 miliardi). La Francia si trova al terzo posto della classifica grazie ad un investimento di 18,11 miliardi, circa la metà della somma totale richiesta alla Commissione (40 miliardi). La Germania dedica

In secondo luogo, sempre in base al richiamato regolamento, tutti gli investimenti e le riforme previste dai Pnrr devono rispettare il principio del «non arrecare danni significativi all’ambiente»⁴⁷. La transizione ecologica è dunque l’obiettivo principale del Pnrr e anche quello che non ammette compromissioni sostanziali dal perseguimento degli altri obiettivi.

La transizione ecologica viene poi definita «asse strategico» del Piano⁴⁸, insieme alla «digitalizzazione e innovazione» e alla «inclusione sociale». In questo ambito, la transizione ecologica viene affermata come «base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo», sia come condizione dello sviluppo economico sia come fattore propulsivo di quest’ultimo.

L’inclusione sociale costituisce in teoria un correttivo apprezzabile in una prospettiva più generale che guarda allo sviluppo sostenibile. La stessa viene declinata in tre priorità principali: parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali⁴⁹. In realtà, per come declinate in concreto, le richiamate priorità sembrano avere una portata meramente consequenziale del processo di transizione ecologica e peraltro neppure molto consistente. Non realizzano, dunque, un vero correttivo agli esiti del processo di transizione ecologica, se non quelli riferiti all’omogenea diffusione del processo sull’intero territorio nazionale (v. *infra*).

Come si vedrà, un più significativo presidio sociale è costituito dalla Missione 5 sulla «inclusione e coesione», la quale contiene, tra l’altro, una componente sulle «politiche del lavoro» preordinata ad accompagnare la transizione avviata dal Pnrr e in particolare quella ecologica.

La centralità della transizione ecologica nel Piano è data – anche qui su

agli investimenti *green* 11 miliardi di risorse su un totale di 26 miliardi. In termini percentuali, invece, la situazione è ben diversa, rispetto all’Italia, che dedica alla transizione ecologica una percentuale di poco superiore a quella minima prevista del 37,5%, la Germania investe nelle politiche verdi il 42% del suo Piano, mentre la quota della Spagna si attesta intorno al 40%. La Francia dedica agli investimenti *green* il 46% delle risorse disponibili. I dati sono stati ricavati dal contributo «Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei», www.openpolis.it, ottobre 2021 e sono confermati anche da altre fonti. In particolare, per un approfondimento anche sui criteri valutativi utilizzati dalla Commissione europea, si rinvia a L. BRUGNARA, C. ORLANDO, *108 misure verdi: cosa fa il PNRR per la transizione ecologica*, Osservatorio sui conti pubblici italiani dell’Università Cattolica. Per una comparazione più analitica, ISPI – Istituto per gli studi di politica internazionale, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell’Unione europea*, 2021.

⁴⁷ Art. 5, co. 2, reg. (UE) 2021/241. La disposizione è stata attuata con la Comunicazione della Commissione relativa a «Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza» C(2021) 1054 final, 12 febbraio 2021.

⁴⁸ Pnrr, 13.

⁴⁹ Pnrr, 33.

impulso europeo – dalla circostanza che dei sette programmi di punta (i c.d. *Flagship programmes*) che la Commissione europea ha imposto come sfide comuni che gli Stati membri devono affrontare nei piani, quattro attengono proprio alla transizione ecologica (*Power up, Renovate, Recharge and Refuel e Scale up*⁵⁰).

Sotto un diverso profilo, al di là delle riforme settoriali contenute all'interno della singola Missione 2, anche quelle più generali di sistema (riforme «orizzontali»⁵¹ e «abilitanti»⁵²) sono connesse in modo diretto o indiretto alla transizione ecologica.

A tal riguardo, la riforma della p.a. sotto il profilo della «buona amministrazione» riguarda sotto diversi aspetti la transizione ecologica (autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili, ecc.).

Ancor più rilevanti appaiono le riforme c.d. abilitanti. In tale contesto, la riforma dei contratti pubblici sarà orientata, tra gli altri profili, alla previsione di «misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale»⁵³.

Inoltre, è previsto un filone specifico di riforme abilitanti che riguardano la «semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale»⁵⁴.

Infine, tra le riforme abilitanti a tutela del mercato e della concorrenza, nell'ambito della rimozione delle barriere all'entrata nei mercati, è prevista quella relativa alle «concessioni di grande derivazione idroelettrica» e quella relativa alle «concessioni di distribuzione del gas naturale»⁵⁵.

Nello stesso ambito, il Pnrr prevede l'introduzione di norme finalizzate «a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche»⁵⁶. Inoltre, viene previsto un rafforzamento, anche attraverso l'adozione di misure pro-competitive, della diffusione delle energie rinnovabili e, più in generale, di attività economiche e servizi sostenibili sotto il profilo ambientale.

Le riforme sopra richiamate nelle direttrici di fondo si muovono, rispetto alla transizione ecologica, in sensi contrapposti.

⁵⁰ Con l'avvio del Semestre europeo 2021, la Commissione ha descritto una serie di sfide comuni che gli Stati membri devono affrontare all'interno dei rispettivi Pnrr: v. *Strategia annuale di crescita sostenibile*, cit., 29 ss.

⁵¹ Pnrr, 44.

⁵² Pnrr, 64.

⁵³ Pnrr, 70.

⁵⁴ Pnrr, 71.

⁵⁵ Pnrr, 80.

⁵⁶ Pnrr, 81.

Da un lato, alcune riforme sono proiettate al conseguimento di obiettivi più consistenti sotto il profilo ecologico. Queste riforme andranno ben calibrate in concreto perché, nel perseguire una direttrice ecologica potrebbero impattare negativamente su un'altra dello stesso tipo o, più verosimilmente, su sistemi valoriali di tipo diverso. In questa prospettiva, potrebbe verificarsi un conflitto anche con valori rilevanti sotto il profilo più generale dello sviluppo sostenibile⁵⁷.

Dall'altro, altre riforme – in particolare quelle di semplificazione dei procedimenti – potrebbero in astratto incidere negativamente sulla transizione ecologica. Le norme di semplificazione sono focalizzate sull'alleggerimento degli adempimenti procedurali a favore del celere svolgimento delle iniziative di tipo economico⁵⁸. Anche rispetto a tale rischio, in sede applicativa bisognerà evitare che le semplificazioni procedurali in nome dello sviluppo economico abbiano riflessi sostanziali di attenuazione delle valutazioni di tipo ambientale.

In realtà, nell'ambito del Pnrr, rischi come quelli prospettati a danno dei valori ecologici dovrebbero essere scongiurati dall'applicazione del richiamato principio del «non arrecare danni significativi all'ambiente», ma residua comunque una sfera applicativa pratica che, soprattutto con riferimento ad aspetti procedurali, non è verificabile *a priori*.

Peraltro, il principio richiamato opera solo a tutela dei valori ambientali. Non assicura, dunque, la protezione generale ed equilibrata dei valori dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni. E, in effetti, è probabile che questo genere di conflitto possa verificarsi in concreto per effetto dell'intensificazione applicativa delle misure di transizione ecologica⁵⁹.

A tal riguardo, ad esempio, si dovrà dirimere il punto di conflitto tra l'obiettivo di eliminare progressivamente i sussidi ambientalmente dannosi⁶⁰ e la

⁵⁷ Si pensi ad esempio al conflitto teorico che può esistere tra l'esigenza, da un lato, di incrementare al massimo grado possibile la produzione di energia da fonti rinnovabili e, dall'altro, quella di assicurare la massima estensione delle superfici vocate all'agricoltura sia per l'impatto che queste hanno sull'aspetto più strettamente ecologico sia più in generale su altri obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁵⁸ Sul rapporto tra semplificazioni e sviluppo economico: B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018, disponibile su www.astrid-online.it; v. anche M. CLARICH, *Riforma amministrativa e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021.

⁵⁹ Sul rischio di conflitto dovuto anche alla apparente preminenza della sostenibilità ambientale: E.B. LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021.

⁶⁰ *Piano per la transizione ecologica*, cit., 49. Il riferimento normativo sui sussidi ambien-

necessità di assicurare l'equilibrio economico delle aziende agricole (e i connessi equilibri sociali) basato su un significativo alleggerimento fiscale nell'acquisto del carburante per i mezzi agricoli⁶¹.

Il perseguimento degli obiettivi propri della transizione ecologica comporta anche il conseguimento di altri obiettivi trasversali del Piano, i quali – per la rilevanza strategica assegnata agli stessi – ne costituiscono una condizione imprescindibile.

In particolare, è previsto che le iniziative e i progetti della Missione 2 avranno un forte impatto sulla riduzione delle disuguaglianze territoriali. A tal riguardo, il Pnrr prevede che alcune misure avranno una maggiore incidenza nelle regioni meridionali dove più acute sono le fragilità (depurazione acque, gestione dei rifiuti e dispersione delle risorse idriche) o più agevoli le opportunità (sviluppo delle energie rinnovabili).

Tuttavia, questa previsione tendenziale richiederà uno specifico impegno in sede attuativa per concretizzarsi. Se, infatti, come appare, gli strumenti di messa a terra delle misure sono da ricercare nell'armamentario pubblicitario classico (es. bandi di selezione), il risultato finale dipenderà anche dalle capacità amministrative dei diversi soggetti coinvolti anche a livello territoriale, sia in sede di partecipazione alle procedure di attribuzione dei benefici sia in sede di attuazione.

Di tale conclusione si ha già qualche evidenza empirica. Ad esempio, in ambito agricolo, i progetti presentati dai Consorzi di Bonifica della Regione Sicilia per rispondere all'avviso del Ministero dell'agricoltura sul finanziamento dei progetti relativi all'efficientamento della rete irrigua sono stati ritenuti inammissibili per carenza dei requisiti richiesti⁶².

Sul tema della distribuzione territoriale è intervenuto il legislatore (art. 2, co. 6-bis, d.l. n. 77/2021), fissando una soglia minima del 40% di interventi nel Mezzogiorno, salvo le specifiche allocazioni territoriali già previste nel Pnrr. Tuttavia, per un verso, rimanendo invariate le sopra richiamate dinamiche procedurali di accesso ai benefici, il vincolo non garantisce di per sé l'effettività del risultato⁶³. Dall'altro lato, non è chiaro se l'individuazione a favo-

talmente dannosi è l'art. 68 della legge 29 dicembre 2015, n. 221. La rimodulazione degli stessi è stata rimessa al Cite dall'art. 4 del d.l. n. 22/2021.

⁶¹ Per un'analisi anche quantitativa dei dati, v. il report di LEGAMBIENTE, *Stop sussidi ambientalmente dannosi*, 2021.

⁶² <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-bocciati-blocco-primi-31-progetti-siciliani-l-allarme-impresae-aeY3CEo>.

⁶³ Proprio al fine di garantire il massimo di effettività possibile, la disposizione prevede un sistema di monitoraggio in ordine al rispetto della soglia minima e, a valle, ove necessario, il Servizio centrale del Pnrr sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.

re del Mezzogiorno di una soglia astratta per legge, che prescindendo dalla tipologia di misura e dalle problematiche che ne sono alla base, possa impattare sull'efficacia degli interventi.

In conclusione, la Missione 2 manifesta una sensibilità specifica rispetto al tema del divario territoriale, che è stata peraltro accentuata dall'intervento deciso del legislatore. Non è tuttavia agevole in questa fase coglierne l'effettivo impatto pratico. Sotto un diverso profilo, è poi previsto un impatto positivo anche sui divari di genere e sui divari generazionali, ma il conseguimento di obiettivi effettivi in tali ambiti appare molto debole e indiretto⁶⁴.

4. Le componenti specifiche della Missione 2

Pur connotate da una suddivisione propria decisa in sede di redazione del Pnrr, le componenti della Missione 2 riflettono le direttrici di azione previste dal *European green deal*.

La componente 1 relativa a «Economia circolare e agricoltura sostenibile» si collega in particolare a due strumenti di *policy* di matrice europea: il Piano d'azione europeo sull'economia circolare⁶⁵ e la strategia «Dal produttore al consumatore»⁶⁶. Alla componente vengono destinati 5,27 miliardi di euro.

La sub-componente relativa all'economia circolare non viene definita in modo esplicito, ma sono noti i suoi caratteri finalistici. Viene invece specificato che le proposte progettuali in materia mirano a risolvere le fragilità del sistema di gestione dei rifiuti soprattutto nelle regioni meridionali e le carenze della rete degli impianti di raccolta e trattamento.

La sub-componente relativa all'«agricoltura sostenibile» si prefigge l'obiettivo di «una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali rafforzando le infrastrutture logistiche del settore, riducendo le emissioni di gas serra e so-

⁶⁴ A tal riguardo, ad esempio, l'obiettivo della parità di genere viene considerato positivamente impattato perché le misure di efficientamento energetico degli edifici riguardano in particolar modo le donne per il ruolo che alle stesse viene attribuito in ambito familiare (p. 152 del Pnrr). Allo stesso modo, l'impatto sui giovani della transizione ecologica viene considerato positivo perché tale tematica va incontro a sensibilità maggiormente diffuse nel mondo giovanile o perché dalla stessa deriveranno nuovi posti di lavoro occupabili dai più giovani (p. 152 del Pnrr).

⁶⁵ Commissione UE, Comunicazione su «Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva» COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020.

⁶⁶ Commissione UE, Comunicazione su «Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020.

stenendo la diffusione dell'agricoltura di precisione e l'ammodernamento dei macchinari»⁶⁷.

Sono previste tre tipologie di investimento.

La prima riguarda lo «sviluppo della logistica» in particolare nel senso di una maggiore sostenibilità.

A ben vedere si tratta in gran parte di misure che sono rivolte a rendere più efficiente sotto il profilo economico la filiera agroalimentare. È un'ipotesi, dunque, in cui misure di efficientamento economico portano con sé anche un maggior rispetto dell'ambiente.

La seconda tipologia riguarda il «Parco agrisolare», ossia un programma volto ad ammodernare e comunque utilizzare i tetti di edifici ad uso produttivo nel settore agricolo per la produzione di energia rinnovabile. Anche in questo caso, una misura di stampo ambientale è tale da determinare una maggiore efficienza sul piano economico-aziendale alleggerendo una parte importante dei costi variabili delle aziende agricole.

La misura ha un particolare significato in questa sede e nell'ottica di contenere i diversi valori in gioco. La stessa non si riferisce, infatti, a un generico sviluppo del fotovoltaico sui terreni agricoli (misura che metterebbe a repentaglio altri valori ecologici o di sviluppo sostenibile), ma al solo utilizzo dei tetti degli edifici agricoli. In tal modo la misura garantisce la sua utilità senza impattare negativamente su altri aspetti.

Infine, la terza tipologia riguarda la «innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare». Sia pure in misura minore rispetto agli altri investimenti, anche in questa ipotesi, gli obiettivi ecologici si muovono in linea parallela con le esigenze di economia aziendale o perlomeno senza una significativa conflittualità.

Una terza sub-componente riguarda lo sviluppo di «progetti integrati». Quest'ultima, più che perseguire una precisa linea di azione, mira a creare dei laboratori di sostenibilità ambientale integrata in microsistemi economici che presentano peculiari profili di differenziazione e autonomia, come le isole o le reti di comunità rurali e di montagna.

I progetti integrati potrebbero avere effetti consistenti anche su altri obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare, i progetti che riguardano le comunità potrebbero avere un notevole risvolto sociale, andando a correggere situazioni estreme di involuzione socioeconomica dovuta anche all'estremismo delle politiche efficientiste degli ultimi decenni.

La componente 2 riguarda «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e transizione energetica e mobilità sostenibile» e mira a contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici di decarbonizzazione attraverso cinque linee di in-

⁶⁷ Pnrr, 124.

tervento. Anche tale componente si pone come strumento di concretizzazione di obiettivi posti a livello europeo e che fanno perno sull'*European green deal*.

Alla componente sono destinati 23,78 miliardi di euro.

La prima linea di investimento ha come obiettivo l'incremento della quota di energie rinnovabili, attraverso la revisione della disciplina autorizzativa, ma anche attraverso lo sfruttamento di soluzioni innovative.

Per far fronte al programmato aumento di produzione da fonti rinnovabili, ma anche per renderle più resilienti, la seconda linea di investimento prevede il potenziamento e la digitalizzazione delle infrastrutture di rete.

La terza linea è riservata all'idrogeno. L'intervento mira a realizzare gli obiettivi della Strategia europea sull'idrogeno⁶⁸, come fonte di energia necessaria in alcuni ambiti particolari per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione.

Quarto obiettivo della componente è quello di sviluppare un trasporto pubblico locale più sostenibile. La misura non impatta solo sugli obiettivi di decarbonizzazione, ma anche sul complessivo miglioramento della qualità della vita.

La quinta linea d'azione intende promuovere lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nelle principali filiere della transizione, consentendo di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie ed anzi di farne un obiettivo industriale di sviluppo ed occupazione a livello nazionale.

La componente 3 riguarda la «efficienza energetica e riqualificazione degli edifici» e ha una dotazione di 15,22 miliardi di euro.

Il tema dell'efficienza energetica rappresenta una delle leve più rilevanti per la riduzione delle emissioni e si collega anch'essa a una specifica azione di matrice europea, il *Clean Energy Package*⁶⁹ e a valle agli obiettivi nazionali cristallizzati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (Pniec).

La componente è costituita da tre linee di azione.

La prima riguarda la realizzazione di un programma di miglioramento dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio edilizio pubblico (in particolare edifici scolastici e giudiziari).

La seconda riguarda l'introduzione di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare attraverso detrazioni fiscali.

La terza attiene allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti.

La componente 4 è dedicata a "*Tutela del territorio e della risorsa idrica*".

⁶⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2021 su «una strategia europea per l'idrogeno» (2020/2242(INI)). Sulle potenzialità del settore: M. ALVERÀ, *Rivoluzione idrogeno. La piccola molecola che può salvare il mondo*, Mondadori, Milano, 2020.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en.

Lo stanziamento previsto è pari a 15,06 miliardi di euro.

La misura è rivolta a difendere l'unicità dell'identità naturale, agricola e biologica italiana al cospetto dei rischi connessi ai cambiamenti climatici.

In particolare, la componente persegue la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno e la disponibilità delle risorse idriche.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, la componente mira in primo luogo a dotare il Paese di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione, facendo leva sulle soluzioni più avanzate di sensoristica, dati (inclusi quelli satellitari) e di elaborazione analitica, per identificare tempestivamente i possibili rischi, i relativi impatti sui sistemi (naturali e di infrastrutture), e definire conseguentemente le risposte ottimali.

Gli investimenti contenuti in questa componente consentiranno quindi di mitigare e gestire meglio il rischio idrogeologico del nostro Paese, che negli ultimi anni è aumentato e ha reso sempre più importante la necessità di operare sinergicamente sia sul tema della pianificazione e prevenzione sia sul versante della gestione delle emergenze.

Sotto un diverso profilo, la componente si focalizza sulla salvaguardia della qualità dell'aria e della biodiversità, attraverso la tutela delle aree verdi nelle città, il ripristino del valore ecologico di suoli (bonifica siti) e delle acque (rinaturazione dell'area Po) e il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini, in linea con le strategie europee e nazionali e in particolare con la «Strategia per la biodiversità entro il 2030»⁷⁰.

Infine, gli investimenti contenuti in questa componente mirano a garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, andando ad agire attraverso una manutenzione straordinaria sugli invasi e completando i grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando lo stato di qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'allocazione efficiente della risorsa idrica tra i vari usi/settori (urbano, agricoltura, idroelettrico, industriale).

Per il raggiungimento degli obiettivi citati è indispensabile accompagnare i progetti di investimento con un'azione di riforma che rafforzi e affianchi la governance del servizio idrico integrato, affidando il servizio a gestori efficienti nelle aree del paese in cui questo non è ancora avvenuto e, ove necessario, affiancando gli enti interessati con adeguate capacità industriali per la messa a terra degli interventi programmati.

⁷⁰ COMMISSIONE UE, Comunicazione su *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM(2020) 380 final, 20 maggio 2020.

5. La transizione ecologica nelle altre missioni del Pnrr

Molteplici sono le connessioni tra la transizione ecologica e le altre missioni del Pnrr.

Anzitutto, esiste un rapporto stretto con la Missione 1, dedicata alla “digitalizzazione” e alla “innovazione”.

A tal riguardo, da un lato si può registrare una certa incidenza degli obiettivi di transizione ecologica all’interno della Missione 1. Il riferimento è in particolare alla componente 3 dedicata a “turismo e cultura 4.0”, laddove i previsti interventi di riqualificazione e rinnovamento dell’offerta turistica e culturale saranno realizzati in chiave sinergica con gli obiettivi della transizione ecologica.

In questo ambito, dunque, gli obiettivi della transizione ecologica non rappresentano solo un limite o una fonte di condizionamento degli obiettivi propri della componente turistica e culturale, ma ne costituiscono un valore di riferimento in positivo.

Peraltro, questa combinazione di obiettivi è apprezzabile in termini più generali sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, perché ci si può attendere un impatto rilevante sui tessuti sociali, culturali ed economici delle aree marginali del nostro Paese e, in particolare, del Mezzogiorno.

Dall’altro lato, si può registrare anche una incidenza inversa. A tal riguardo, la Missione 1 si caratterizza per la sua strumentalità (è servente al perseguimento degli obiettivi delle altre missioni) e per la sua trasversalità (ha effetti condizionanti rispetto a tutte le missioni) ed appare particolarmente condizionante proprio rispetto agli obiettivi della transizione ecologica. Si pensi, in particolare, alla necessità di riqualificazione e potenziamento delle infrastrutture di rete per la distribuzione dell’energia elettrica soprattutto in relazione alle nuove e complesse esigenze di generazione e di distribuzione o a quelle per la distribuzione dell’acqua, rispetto alle quali il nostro Paese presenta marcate criticità di spreco e inefficienza. Si pensi anche al contributo che la digitalizzazione potrà offrire all’innovazione e alla meccanizzazione del settore agricolo e alimentare e, in particolare, nell’introduzione di tecniche di precisione.

Dai profili richiamati emerge una combinazione virtuosa tra digitalizzazione e obiettivi di transizione ecologica che può portare al conseguimento di finalità più generali di sviluppo sostenibile (attenuazione della povertà energetica delle famiglie⁷¹, riduzione degli sprechi in ambito alimentare, ecc.).

⁷¹ Il tema della povertà energetica non viene affrontato in modo specifico dal Pnrr, ma come mera conseguenza – invero piuttosto lata – delle politiche di efficientamento energetico.

Proseguendo nell'analisi, un cenno particolare merita la Missione 3, dedicata a "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*". A tal riguardo, più che una connessione con gli obiettivi della transizione ecologica, la Missione 3 in gran parte contribuisce a perseguirla.

In particolare, meritano di essere segnalati gli interventi previsti sulla rete ferroviaria ad alta velocità volti a ridurre il traffico passeggeri e merci su strada notoriamente molto impattante sotto il profilo ambientale. Nella stessa ottica, sono previsti interventi per migliorare l'intermodalità e il ruolo dei porti.

In definitiva, la Missione 3 si caratterizza per una commistione di obiettivi riconducibili sia a profili efficientistici di maggiore competitività, sia a profili di carattere ambientale.

Apprezzabili appaiono gli effetti di tale combinazione anche con riferimento agli obiettivi dello sviluppo sostenibile con particolare riguardo all'incremento della coesione sociale e territoriale e sotto il profilo dell'inversione della tendenza di depauperamento demografico e socioeconomico dei territori marginali.

Rilevanti appaiono anche le connessioni con le altre missioni del Pnrr.

Con riferimento alla Missione 4, dedicata a "*Istruzione e Ricerca*", emerge la consapevolezza della vocazione strumentale della missione rispetto agli obiettivi della transizione ecologica. È questa missione, infatti, che dovrà garantire – lungo tutto la filiera formativa e della ricerca – l'organizzazione e le risorse necessarie per promuovere, da un lato, lo sviluppo di una cultura ambientale adeguata e, dall'altro, la creazione delle professionalità necessarie a perseguire la transizione ecologica.

Su quest'ultimo punto appaiono apprezzabili quei passaggi dell'analisi⁷² – e le relative prospettive operative – che registrano l'inadeguatezza dell'attuale sistema formativo e di ricerca italiano, a forte trazione tradizionalista e poco aperto ai temi delle conoscenze innovative e, tra queste, quelle relative alla gestione della transizione ecologica.

La Missione 5, dedicata a "*Inclusione e Coesione*" presenta diversi profili di connessione con il tema della transizione ecologica e, tra questi, in particolare figurano le «politiche per il lavoro». La componente mira in particolare ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le «transizioni occupazionali». L'efficacia e la tempestività degli interventi della missione in esame costituiscono, dunque, la condizione necessaria per consentire l'attuazione degli obiettivi della transizione ecologica.

Il tema assume rilevanza in questa sede perché dall'efficacia delle politiche attive del lavoro dipenderà, se non il rafforzamento, almeno il rispetto equili-

⁷² Pnrr, 175 ss.

brato dei valori dello sviluppo sostenibile nell'ambito del processo di transizione ecologica.

Infine, anche la Missione 6 inerente alla “*Salute*” contiene aspetti meritevoli di attenzione.

In particolare, sotto il profilo delle criticità esistenti, la pandemia ha messo in evidenza alcuni deficit strutturali che, tra l'altro, riguardano la scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

In chiave prospettica, è prevista la definizione di un nuovo assetto, sostenuto da un'adeguata riorganizzazione istituzionale e operativa, per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio ecosistemico c.d. “*One-Health*”⁷³.

6. Conclusioni

La Missione 2 del Pnrr dedicata a “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, in linea con le caratteristiche generali dello stesso e a differenza di altri Paesi europei, ha un approccio olistico rispetto alle problematiche della transizione ecologica.

Questo approccio è stato ritenuto insufficiente, sottolineando la necessità di una visione maggiormente integrata delle problematiche anche rispetto ad atti di pianificazione già esistenti ed operativi⁷⁴.

Queste critiche, da un lato, appaiono ingenerose. È innegabile che rispetto all'approccio atomistico di altri Paesi europei, il Pnrr italiano ha assunto una prospettiva più ampia e organica, in linea con la trasversalità delle problematiche esistenti. È, però, insito a tale approccio un esito compromissorio sia all'interno della stessa Missione 2 sia tra questa e le altre Missioni.

Dall'altro lato, tali critiche evidenziano invece un aspetto rilevante, anche in vista dell'attuazione concreta, che riguarda la natura del Pnrr.

Quest'ultimo, più che un ruolo prescrittivo innovativo in termini di obiettivi qualitativi e quantitativi, ha carattere strumentale (di individuazione dei mez-

⁷³ Tale linea progettuale promuove l'integrazione delle informazioni derivanti da dati ambientali e sanitari per il miglioramento delle conoscenze su rischi ambientali, salute e loro relazioni, con l'obiettivo di consentire la lettura integrata dei dati ambientali e sanitari e facilitare l'integrazione e la sinergia tra i servizi di prevenzione del Servizio Sanitario Nazionale e le agenzie del Sistema Nazionale Protezione Ambientale.

⁷⁴ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – ASviS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile*, marzo 2022, 10 ss. e 58 ss., dal quale emerge un giudizio piuttosto critico nei confronti del Pnrr con riguardo a diversi obiettivi di sviluppo sostenibile.

zi) rispetto a obiettivi già esistenti e di matrice prevalentemente europea oppure rispetto a criticità o inadempimenti già riscontrabili e ai quali non si è posto rimedio sino ad oggi.

Si pensi, ad esempio, all'agricoltura, dove le azioni previste dal Pnrr si inseriscono in quadro pianificatorio più generale derivante dalla "Politica agricola comune" (Pac), la quale trova nel "Piano strategico nazionale della Pac" il suo più diretto e cogente strumento conformativo nel territorio nazionale.

Questa prospettiva assegna alla Missione 2, e più in generale al Pnrr⁷⁵, un ruolo di pianificazione dei mezzi e di provvista finanziaria volto a rendere concretamente perseguibili obiettivi e obblighi già esistenti e che in tale occasione vengono nuovamente messi a sistema in un'ottica ricognitiva.

Venendo più specificamente all'oggetto della ricerca, la Missione 2 si focalizza sul perimetro più ristretto della transizione ecologica e sul perseguimento degli obiettivi ecologici, in particolare riconducibili all'*European green deal*.

Come accennato, l'approccio olistico, da un lato, consente un buon grado di trasversalità. Dall'altro lato, i suoi esiti compromissori rischiano di non tener conto in modo adeguato di alcuni aspetti⁷⁶.

In questa prospettiva critica, ad esempio, si può evidenziare la marginalità del tema della "povertà energetica", divenuto peraltro di estrema gravità in seguito alla più recente evoluzione del conflitto in Ucraina. Il tema viene affrontato in modo molto indiretto e incidentale, come conseguenza delle politiche di efficientamento e non con misure dirette.

Spicca anche l'assenza di una proposta di riforma dei "sussidi ambientalmente dannosi" (Sad), tema notoriamente molto critico in ragione dei benefici storicizzati che dagli stessi derivano a favore di molteplici categorie produttive e difficile banco di prova anche politico, tra esigenze ambientali e sostenibilità economica.

Un'eccessiva timidezza è riscontrabile anche sui temi della biodiversità del mare e delle aree terrestri.

I temi evidenziati trovano il loro riferimento in altri importanti strumenti ordinamentali (si pensi ad esempio ai Sad, ai quali è dedicato uno spazio specifico e rilevante nel Piano per la transizione ecologica), ma il Pnrr poteva costituire l'occasione eccezionale sia per favorire una sintesi decisionale su aspetti

⁷⁵ Sulla natura giuridica del Pnrr, M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, settembre 2021.

⁷⁶ Per un'analisi molto puntuale delle principali criticità del Pnrr: Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – ASviS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile*, cit., 10 ss. e 58 ss.

storicamente controversi e divisivi, sia per imprimere una spinta finanziaria significativa.

Sotto altro profilo, merita di essere evidenziato un aspetto identitario più generale della Missione 2 del Pnrr.

In particolare, sembra emergere una connotazione forte di “transizione ecologica”⁷⁷. Tale connotazione si coglie sotto due diverse prospettive. La prima attiene all’accezione di transizione ecologica come fattore di cambiamento del sistema economico; la seconda attiene al rapporto tra tale obiettivo e altri che sono rilevanti in termini più generali come obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Sotto il primo profilo, il modello di transizione ecologica che viene in rilievo è quello che pone i valori ecologici non come meri limiti esterni e in negativo dello sviluppo economico, ma come variabile interna e presupposta delle stesse prospettive di sviluppo⁷⁸.

Sotto il secondo profilo, i valori ecologici, non sono valori tra gli altri, ma presentano un maggior grado di centralità.

Il carattere spiccato del profilo ambientale non è invece così netto nell’Agenda 2030 dove, oltre all’assenza di obiettivi quantitativi specifici, emerge una logica maggiormente compromissoria tra valori e direttrici generali nella quale non è possibile scandire in modo chiaro elementi di primazia⁷⁹.

L’European green deal invece, sebbene ancora in corso di definizione, rivela già i suoi tratti identitari forti sia in termini di merito sia di processo applicativo⁸⁰. Esso è in particolare il punto cardine delle politiche europee e rispetto ad esso altri valori e obiettivi valgono quasi come contro-limiti. Il riferimento è anzitutto al valore dell’equità e dell’inclusività, che viene in rilievo in una prospettiva di neutralità sociale del processo di trasformazione guidato dalla transizione ecologica.

Questa tendenza sembra avere un riscontro anche a livello nazionale. In particolare, la Missione 2 del Pnrr si focalizza in modo deciso sulla transizione ecologica. Alcuni obiettivi congiunti qualificati come “priorità trasversali” non hanno un significativo valore correttivo e di compromesso.

Sotto altro profilo, anche le misure sociali di accompagnamento del processo (es. politiche del lavoro) contenute in altre Missioni, sebbene astrattamente enfatizzate, non presentano il carattere impegnativo forte che è proprio invece

⁷⁷ E.B. LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit.

⁷⁸ Sul tema v. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020.

⁷⁹ S. LAZZARI, *La transizione verde*, cit.

⁸⁰ Sul *Green deal* anche rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile, cfr. E.B. LIBERATI, *op. ult. cit.*

degli obiettivi della transizione ecologica, mancando in particolare di una declinazione cronologica e di merito concreta. Sarà necessario, dunque, porre una particolare attenzione in sede applicativa perché dalla loro pregnanza e tempestività dipenderà la credibilità necessaria a rendere effettivo il processo di transizione ecologica e, più in generale, quanto meno la non alterazione degli equilibri valoriali riconducibili allo sviluppo sostenibile.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 3 DEL PNRR

di Daniela Bolognino

Sommario: 1. Introduzione: i termini di indagine del contributo sulla Missione 3 del Pnrr. – 2. La dimensione “quantitativa” e “qualitativa” degli investimenti infrastrutturali e per la mobilità in Italia *ante* Pnrr. – 3. Uno sguardo d’insieme agli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture nelle Missioni del Pnrr. – 4. La Missione 3: “Infrastrutture ferroviarie e sviluppo sostenibile”. – 5. La Missione 3: Intermodalità e logistica integrata – *focus* sul “Sistema mare”. – 6. Agenda 2030: il filo rosso Europa-ONU verso lo sviluppo sostenibile (sul piano infrastrutturale e di mobilità) e l’esperienza italiana dei Bes.

1. Introduzione: i termini di indagine del contributo sulla Missione 3 del Pnrr

Il rapporto tra sviluppo sostenibile e interventi infrastrutturali e sulla mobilità di cui alla Missione 3 del Pnrr italiano – prima ancora che per attingere alle risorse del *Next generation Eu* – affonda le sue radici nel percorso tracciato dalla strategia per una mobilità intelligente e sostenibile – *European green deal* (2020) e dalla strategia di lungo termine della Commissione europea, che ha operato un coordinamento macroeconomico del semestre europeo integrandolo con obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite (Agenda 2030), ponendo la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica.

Con l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e la confermata consapevolezza che i trasporti sono responsabili di un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dei Paesi UE, la Commissione europea ha costruito la strategia per una mobilità intelligente e sostenibile orientandosi verso lo sviluppo di una dimensione “sostenibile” dal punto di vista degli impatti ambientali delle reti infrastrutturali e della mobilità, puntando alla riduzione di emissioni inquinanti sul trasporto aereo, navale, ferroviario, stradale e, nella componente della mobilità urbana, dei mezzi di trasporto di massa.

In questa prospettiva, l'accesso alle risorse del *Next generation Eu* rappresenta un poderoso intervento che anche per lo sviluppo delle infrastrutture e per la mobilità consentirà, da una parte di uscire dalla crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19 e dall'altra di attuare riforme e investimenti orientandoli allo sviluppo sostenibile, alla transizione ecologica, alla digitalizzazione, alla riduzione dei divari territoriali, al ricambio generazionale e alla parità di genere.

L'approvazione del Pnrr nazionale (del 13 luglio 2021)¹ di per sé conferma che tutte le riforme e gli investimenti nello stesso programmati sono stati positivamente considerati ecosostenibili² e orientati allo sviluppo sostenibile, in una prospettiva di sostenibilità (e vedremo di coesione territoriale) che indirizza gli investimenti e anzi ne è il presupposto.

In questo capitolo analizzeremo dunque le riforme e gli investimenti che il Paese si appresta a sviluppare sulle infrastrutture a rete e sulla implementazione della intermodalità di cui alla Missione 3, con gli obiettivi di: *i*) ridurre le emissioni di gas ad effetto serra; *ii*) implementare la connettività e coesione territoriale con riduzione tempi di percorrenza; *iii*) aumentare la competitività del sistema produttivo attraverso il trasporto (di passeggeri e merci) e la sua digitalizzazione. Vedremo che tali obiettivi passano innanzitutto per imponenti investimenti infrastrutturali sulla rete ferroviaria, di cui se ne analizzeranno: *i*) le componenti di collegamento con l'Europa; *ii*) gli interventi volti a favorire la coesione territoriale e lo sviluppo economico e sociale; *iii*) gli interventi di miglioramento della qualità della vita nelle aree metropolitane.

Con riferimento alla intermodalità e allo sviluppo del sistema portuale un *focus* particolare avrà ad oggetto lo sviluppo del "sistema mare", nel filo rosso che collega il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (2015) e la Missione 3 del Pnrr.

Da ultimo, in una prospettiva multilaterale, si effettueranno alcune riflessioni sull'allineamento del nostro Pnrr, Missione 3, già in linea con la strategia *European green deal*, con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile sul piano infrastrutturale e della mobilità.

¹ Si veda la decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia del 13 luglio 2021.

² È da ricordare l'indicazione degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 del reg. (CE) 2020/852/UE del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del reg. (UE) 2019/2088.

2. La dimensione “quantitativa” e “qualitativa” degli investimenti infrastrutturali e per la mobilità in Italia *ante* Pnrr

Una, sia pur rapida, rappresentazione della dimensione quantitativa e qualitativa degli investimenti nazionali in tema di infrastrutture e di mobilità anteriore all’adozione del Pnrr è particolarmente importante per apprezzare il rafforzamento dell’orientamento alla sostenibilità anche nelle scelte sulle infrastrutture e sulla mobilità, che caratterizzano la Missione 3 (e non solo) del Pnrr e la portata degli investimenti che per questa Missione il nostro Paese di accinge ad effettuare sino al 2026.

Sotto il profilo economico la dotazione infrastrutturale di un Paese è uno dei fattori propulsivi per la sua crescita, sia sotto il profilo dello sviluppo economico, sia per quanto riguarda la riduzione delle diseguaglianze (anche di opportunità) dei territori e tale fattore è determinante anche per l’implementazione della coesione territoriale.

Lasciando sullo sfondo i grandi investimenti infrastrutturali degli anni ’60 e ’70, è opportuno focalizzare l’attenzione sul periodo compreso tra il 2007 e il 2018, antecedente all’emergenza epidemiologica da Covid-19, ma condizionato dalla crisi del 2007. Tale crisi aveva portato a delineare importanti riforme strutturali per garantire un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri UE, rafforzando la dimensione europea delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri e rafforzando i collegamenti con le istituzioni politiche nazionali. È noto che la Strategia Europa 2020 e l’istituzione del c.d. semestre europeo poggiavano su due pilastri, stabilità e crescita; tuttavia, anche in forza delle successive implementazioni e parziali correzioni ad opera del Patto *Euro plus*³, del *Six pack*⁴ e del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. “*Fiscal compact*”⁵), gli interventi posti in essere dal nostro Paese sono stati incentrati su pesanti misure di “austerità”, con l’obiettivo di garanti-

³ Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, è stato adottato al fine di «consolidare il pilastro economico dell’unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza».

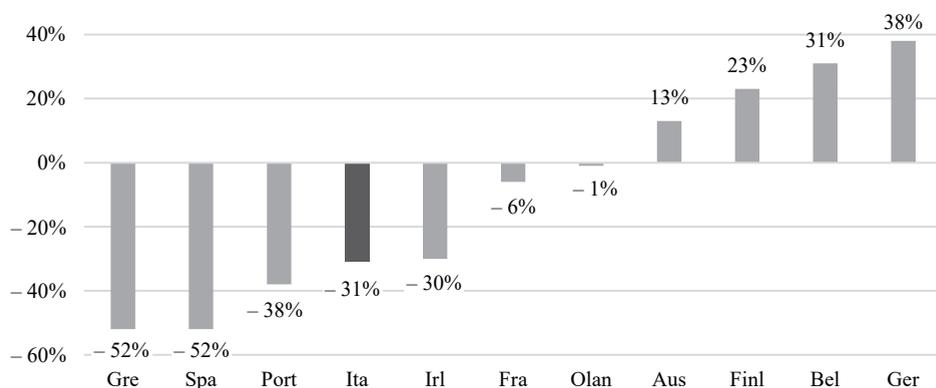
⁴ Il *six pack*, approvato dal Consiglio europeo a novembre 2011 è composto da tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita [il reg. (UE) 1175/2011; il reg. (UE) 1177/2011; il reg. (UE) 1173/2011]; due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici [il reg. (UE) 1176/2011 e il reg. (UE) 1174/2011] e una direttiva 2011/85/UE. Il *six-pack* è stato completato dal c.d. *two-pack*, in particolare il reg. (UE) 472/2013 e il reg. (UE) 473/2013.

⁵ Stipulato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri UE con l’esclusione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

re la stabilità del bilancio⁶; ciò ha però influito negativamente anche sulle spese per infrastrutture oltre che sulla crescita economica, sull'occupazione, sulla disponibilità dei servizi, contribuendo ad accrescere le diseguaglianze nel Paese e nei Paesi dell'eurozona con economia più fragile.

Per il periodo in esame (2007-2018) la Corte dei conti⁷ ha evidenziato infatti una tendenza alla riduzione della spesa per investimenti infrastrutturali nei Paesi dell'eurozona e anche l'Italia.

Grafico 1. – Investimenti pubblici: scostamenti dai livelli pre-crisi. Var % 2007-2018; in termini reali sulla base del deflatore del Pil



Fonte: Corte dei conti, *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2019*.

È evidente che hanno pesato su tale dinamica una pluralità di fattori, innanzitutto l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per garantire l'equilibrio di bilancio in applicazione delle misure di *austerità*; vi è stata poi l'espansione di altre voci di spesa legate all'invecchiamento demografico della popolazione, che ha reso rilevanti le spese su pensioni e sanità⁸.

Guardando poi alla componente di spesa orientata allo sviluppo sostenibile, una prima dimensione sia quantitativa sia qualitativa può fornirla l'ecobilancio dello Stato, che tuttavia declina lo sviluppo sostenibile prevalentemente in campo ambientale, conseguentemente tale spesa è ampiamente destinata alla tutela del suolo, delle acque, del paesaggio, sulla gestione dei rifiuti. Se si guarda alla composizione della spesa dell'ecobilancio per Missioni del bilancio la

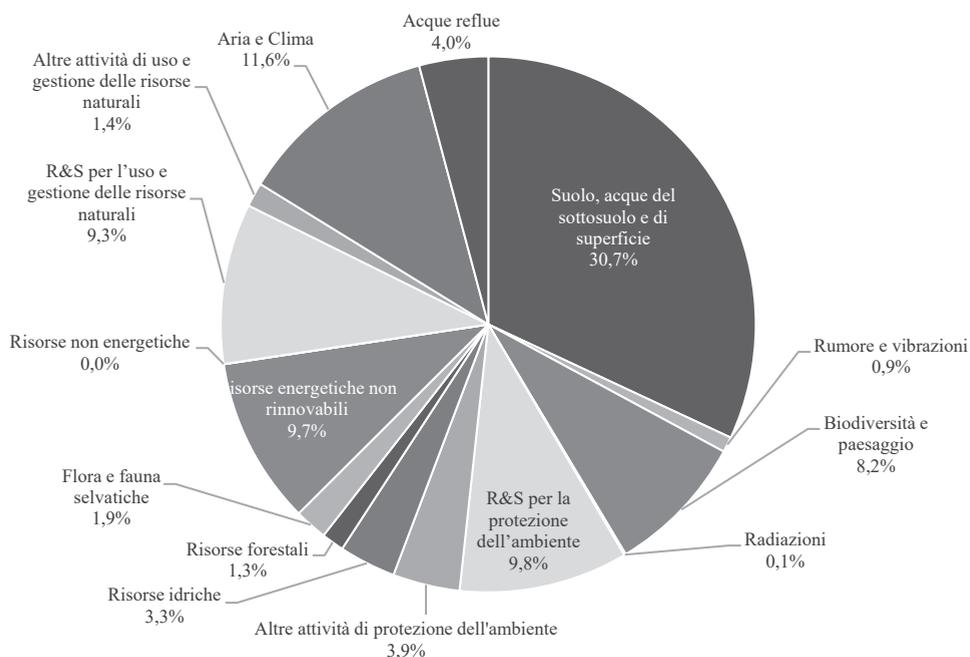
⁶ Per un approfondimento della dimensione europea delle politiche di bilancio si rinvia a D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari, 2019. La documentazione è disponibile su https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law_it.

⁷ Corte dei conti, *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2019*.

⁸ Corte dei conti, *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2019*.

percentuale dedicata alla Missione “infrastrutture pubbliche e logistica” è del 2,6% e quella dedicata alla Missione “diritto alla mobilità e allo sviluppo dei sistemi di trasporto” è del 2,7%⁹.

Grafico 2. – Spesa primaria per l’ambiente: stanziamenti iniziali di competenza per settore ambientale – Esercizio 2021 (distribuzione percentuale). Dati da Disegno di legge di bilancio



Fonte: Ecobilancio 2021.

Tuttavia concentrare l’attenzione sul solo ecobilancio sarebbe fuorviante e parziale perché la dimensione “qualitativa” dello sviluppo sostenibile delle infrastrutture e della mobilità *ante* Pnrr si può maggiormente apprezzare attraverso l’analisi del Programma delle infrastrutture strategiche (Pis) e il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica adottati dall’Italia dal 2010 al 2020.

La loro analisi evidenzia che le politiche di riforma governative erano già orientate alla riduzione delle emissioni di co2 in linea con la strategia Europa

⁹ Nel complesso è stato evidenziato come la politica di bilancio della manovra sembra ispirato, per l’intero triennio 2020-2022, rispetto alle precedenti è caratterizzato da un orientamento tendenzialmente espansivo. Così Corte conti, sez. riunite in sede di controllo, *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti*, 2020, 4.

2020; per esigenze di contenimento della spesa pubblica, nel periodo considerato, hanno concentrato gli investimenti su specifiche opere strategiche e sulla manutenzione dell'esistente, le politiche erano orientate alla mobilità sostenibile, specie come politica di sviluppo del trasporto nelle aree urbane.

In particolare, il *Programma delle infrastrutture strategiche del 2010*¹⁰ (Pis), in attuazione della strategia Europa 2020, sviluppava un piano programmatico di breve e medio periodo (2013) e di lungo periodo (2020) per far fronte a domande di "trasporto" la cui funzionalità potesse essere in parte garantita entro il 2013 e avrebbe dovuto essere completata entro il 2020. Facevano parte di questa seconda tipologia l'asse ferroviario Torino – Lione (già inserita in Legge obiettivo), il nuovo valico ferroviario del Brennero, il ponte sullo stretto, il modulo sperimentale elettromeccanico per la difesa della città di Venezia dall'acqua alta (c.d. Mose), gli assi ferroviari Milano-Genova e Milano-Venezia, gli interventi nei sistemi metropolitani di Roma e di Milano. Questo Piano concentrava l'attenzione su specifiche aree ritenute strategiche: *i*) gestione aeroportuale – con un *action plan* per le strategie di sviluppo; *ii*) gestione degli impianti portuali, per intervenire su un'area determinante per la crescita e lo sviluppo del Paese, ma sottoposta a «grave crisi per l'assenza di adeguate leve gestionali»; *iii*) trasporto collettivo – per cui l'ambito di azione riguarda l'ambito urbano ed il pendolarismo. Con riferimento al trasporto pubblico in aree urbane, era in cantiere la prosecuzione e l'implementazione delle reti metropolitane di Torino, Milano, Brescia, Roma, Napoli. Con riferimento al pendolarismo veniva rilevato come il passaggio dalle ferrovie dello Stato alle ferrovie regionali non era stato ritenuto determinante per risolvere e migliorare il flusso di trasporto legato al pendolarismo per il quale si era proposto una maggiore articolazione in termini organizzativi; *iv*) ottimizzazione delle risorse destinate al Mezzogiorno per migliorare le condizioni per la crescita e lo sviluppo di questa parte del Paese. In definitiva, nel 2010, è stato ritenuto fondamentale il ricorso agli investimenti infrastrutturali per superare la crisi del Paese¹¹.

A distanza di cinque anni (2015), nell'ambito della XVII legislatura, è stato

¹⁰ Si ricorda che tale Piano rientrava nella nuova programmazione della decisione di finanza pubblica dopo l'adozione della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹¹ Nel 2010, anche in considerazione della riduzione delle risorse pubbliche, si prevede di sviluppare le seguenti riforme: *a*) liberalizzazione della rete ferroviaria comunitaria; *b*) nuova offerta di mobilità nel trasporto locale; *c*) abbattimento del costo del trasporto e della logistica e una piena interazione tra il nuovo assetto degli ambiti produttivi e l'offerta trasportistica su ferro e su strada; *d*) abbattimento del costo degli interventi; *e*) avvio della realizzazione dei valichi ferroviari del Frejus, del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi; *f*) nuova organizzazione della distribuzione delle merci; *g*) istituzione di Società di corridoio; *h*) nuovo rapporto tra concedente e concessionario.

predisposto il Programma delle infrastrutture strategiche (Pis) e il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica¹². Il Pis, allegato al documento di economia e finanza (Def), è stato strutturato in modo innovativo per rispondere a esigenze emerse a livello europeo e nazionale. In particolare, il Programma:

- contiene la valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi¹³;
- identifica le linee strategiche nazionali nel campo dei trasporti;
- identifica un gruppo di opere prioritarie per razionalizzare il sistema progettuale e selezionare un ristretto numero di opere sulle quali convogliare le risorse pubbliche e private disponibili.

La strategia del Pis 2015 ha inteso «potenziare le linee ferroviarie lungo le reti TEN, favorendo l'intermodalità e l'interoperabilità (elettrificazione, l'European rail traffic management system (Ertms) il carico assiale e il modulo minimo), con priorità per le reti *core* di valico e del Sud; rafforzare la mobilità sostenibile delle aree metropolitane più congestionate; intervenire sulle tratte viarie più congestionate e sui link mancanti con la rete centrale; confermare il progetto Mose per la salvaguardia della laguna veneta».

Il Programma ha individuato n. 25 opere prioritarie, selezionate sulla base di una valutazione di «coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato». Al fine di completare il coordinamento sulla Pianificazione infrastrutturale è stato inoltre predisposto il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica¹⁴ (§. 4.b).

Nel 2017 il Pis, *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture*, in coordinamento e continuità con il Pis 2016 (*Connettere l'Italia*), si definivano le linee di indirizzo strategico per individuare i fabbisogni infrastrutturali al 2030. Si tratta dunque di una attività di pianificazione integrata e coordinata¹⁵, che prevede anche una fase di dibattito pubblico¹⁶, con una importante fase di

¹² Si veda l'art. 29, del d.l. n. 133/2014, convertito con legge n. 164/2014.

¹³ Tale valutazione è prevista dall'art. 3, co. 4, d.lgs. n. 228/2011, come richiesto dalla delibera Cipe n. 26/2014.

¹⁴ Già nel 2010 si metteva in evidenza (tema strategico che, vedremo, verrà ripreso nel 2015) l'efficienza degli *hub* portuali per i quali si è rilevata una contrazione dei traffici e, in riferimento al rapporto import-export, una diminuzione della movimentazione delle merci. Si evidenziava come l'*import-export* che passa per i porti in contenitori marittimi è di 4,5/4,8 milioni di TEU, di cui però il 25% sono vuoti, con aggravio della situazione dei trasporti su rete ferroviaria e stradale nazionale.

¹⁵ In linea con il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) è parte integrante del primo documento pluriennale di programmazione (Dpp).

¹⁶ Introdotto nel sistema nazionale con l'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016, fa riferimento all'isti-

monitoraggio che guiderà l'aggiornamento del documento pluriennale di programmazione (Dpp).

Il Pis 2017¹⁷ ruota attorno a quattro obiettivi strategici: *a) accessibilità ai territori, all'Europa, al Mediterraneo*, in base al quale, pur puntando allo sviluppo dei principali nodi di comunicazione nazionale, si stabilisce la necessità di garantire livelli minimi di accessibilità anche in riferimento a zone del Paese "periferiche". Inoltre specifica le tappe per il completamento delle reti di connettività di *core* per il 2030; *b) qualità della vita e competitività delle aree urbane*, con l'obiettivo di potenziare i sistemi di trasporto pubblico locale e nazionale per migliorare anche la vivibilità delle aree metropolitane e colmare l'attuale divario di servizi presenti nelle principali aree metropolitane europee; *c) sostegno alle politiche industriali di filiera*, attraverso cui si intendeva sviluppare l'infrastruttura anche come leva industriale e turistica, valorizzando le diverse potenzialità dei territori; *d) mobilità sostenibile e sicura*, così declinando la mobilità con riferimento all'insieme dei profili economico, ambientale e sociale, avvicinando tutti i portatori di interessi al momento progettuale, attraverso il dibattito pubblico.

Il Pis 2019, *Strategie per una nuova politica di mobilità in Italia*, definisce le strategie infrastrutturali in termini di completamento delle connessioni, puntando al miglioramento della viabilità, alla maggiore sicurezza delle infrastrutture, alla sostenibilità ambientale, puntando alla crescita della mobilità elettrica con diffusione capillare delle infrastrutture energetiche di ricarica. Le strategie infrastrutturali si caratterizzano per l'analisi costi-benefici, la valutazione dello stato delle infrastrutture con forte propensione a interventi di sicurezza e manutenzione dell'esistente.

Il Pis 2020, *l'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture*, è stato fortemente influenzato dall'emergenza Covid-19 che ha fatto emergere da una parte il ruolo strategico del trasporto delle merci e della logistica come *driver* insostituibile per il sostentamento per l'approvvigionamento (innanzitutto sanitario e alimentare) e più in generale per lo sviluppo del Paese e dall'altra i *deficit* sul piano dei trasporti passeggeri, soprattutto a livello di trasporto locale. Nelle more dell'adozione del nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (Pgtl) e in coerenza con le priorità della Commissione europea sui corridoi della rete centrale Ten-T è stato ridefinito l'elenco delle infrastrutture prioritarie rafforzando il modello del sistema

tuto di origine francese c.d. *débat public*, istituto attraverso cui si consente la "partecipazione attiva" (nell'ambito di c.d. forme di democrazia partecipativa) in relazione a scelte che hanno un forte impatto sul territorio e verso cui i cittadini avvertono in maniera più forte il bisogno di partecipare alla formazione delle *policy* che investono direttamente le loro vite.

¹⁷Praticamente analogo al Pis 2017 è il contenuto del Pis 2018, a causa della particolare situazione politica che ha visto il Governo "uscente" predisporre il Piano in questione.

nazionale integrato dei trasporti (Snit¹⁸), e concentrando gli interventi sul solo 1° livello¹⁹ (di competenza nazionale con l'inclusione delle 14 Città metropolitane), con interventi – distinti per nuova realizzazione, completamento e manutenzione – che riguardano le ferrovie, le strade e le autostrade, le ciclovie, il sistema di trasporto rapido di massa, gli aeroporti e i porti.

Il filo rosso importante all'intero Pis è garantire la sostenibilità ambientale (si veda l'importanza dell'utilizzo di combustibili alternativi) e lo sviluppo della multimodalità, con un'attenzione alla “mobilità sostenibile e sicura”, con l'obiettivo di ridurre il consumo di risorse ambientali e garantire scelte sostenibili sotto il profilo ambientale ed energetico, con riduzione dell'inquinamento e tutela della biodiversità, dunque prediligendo soluzioni progettuali ecocompatibili e con fonti energetiche rinnovabili o meno inquinanti. Nel Pis si tenta di colmare i divari territoriali tra Nord e Sud, in coerenza con il Piano Sud 2030 per Sviluppo e coesione per l'Italia, cercando di rendere più efficiente la dotazione infrastrutturale del Sud e migliorare la mobilità tra le regioni del Mezzogiorno. Si supportano gli interventi di prosecuzione del Corridoio Baltico-Adriatico ferroviario e, in particolare, la linea Trieste-Venezia-Ancona-Bari-Taranto, nonché si prevede il miglioramento dei collegamenti tra la Sicilia e la Calabria e della Salerno-Reggio Calabria.

3. Uno sguardo d'insieme agli investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture nelle Missioni del Pnrr

L'intervento del Pnrr 2021 sulle infrastrutture parte dal presupposto che il Paese è ampiamente dotato di infrastrutture sociali (scuole, ospedali, acquedotti) che hanno contribuito a migliorare le condizioni di vita, salute, istruzione del Paese, ma dove, anche per problemi legati alla morfologia del Paese, vi è la necessità di colmare un *gap* su alcune specifiche infrastrutture economiche a rete²⁰.

Nello scenario europeo e internazionale i dati del *Global competitiveness report* elaborato dal *World economic forum* evidenziano che l'Italia con rife-

¹⁸ Il Snit rappresenta il sistema integrato di infrastrutture, puntuali e “a rete”, di interesse internazionale e nazionale del sistema di trasporto passeggeri e merci italiano.

¹⁹ Non oggetto del Pis gli interventi sul 2° livello – quello locale – del Snit.

²⁰ Intendendo per infrastrutture a rete «i sistemi presenti in modo diffuso sul territorio e caratterizzati da una serie di punti interconnessi» e per infrastrutture economiche quelle che «si caratterizzano invece perché sono fattori di produzione che si affiancano al capitale direttamente produttivo – per lo più di proprietà privata – contribuendo alla produzione di beni e servizi: esempi di questo tipo di infrastrutture sono le reti stradali e ferroviarie, i porti, gli oleodotti, i metanodotti, le dighe, le opere di bonifica». Così G. BOGNETTI, *Infrastrutture*, in *Enc. sc. soc.*, Treccani, Roma, 1994.

rimento alla dotazione infrastrutturale²¹ si colloca al 21° posto su 140 Paesi, tuttavia, è stato rilevato che tutte le maggiori economie avanzate precedono l'Italia e solo Portogallo e Finlandia, tra i Paesi della zona euro, sono in posizioni vicine all'Italia, che è seguita solo dalla Grecia.

Sicché tenendo conto di questo quadro infrastrutturale, il Pnrr interviene con una serie di riforme abilitanti e orientate alla sostenibilità dello sviluppo, ma soprattutto interviene con ingenti investimenti infrastrutturali su infrastrutture puntuali²² e su infrastrutture a rete, con una forte prevalenza di investimenti su queste ultime.

Per le infrastrutture puntuali sono presenti investimenti di messa in sicurezza e ammodernamento sul piano energetico e riutilizzo di strutture esistenti, in particolare con un piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (M4.C1, Inv.3.3) e con la creazione di un presidio territoriale di tutela della salute dei cittadini con investimenti in infrastrutture puntuali quali le Case della comunità²³ (M6.C1, Inv. 1.3) e gli Ospedali della comunità²⁴ (M6.C1, Inv. 1.3) in un piano generale di ripensamento dell'assistenza sanitaria territoriale con il ripristino dei presidi e delle strutture di assistenza alla persona.

Le infrastrutture a rete sono destinatarie di ingenti investimenti, così distribuiti:

- rete ferroviaria e intermodalità e logistica integrata per 25,40 miliardi di euro (M3);
- digitalizzazione, con rete di banda ultra larga e 5G per 6,71 miliardi di euro (M1.C2, Inv. 3) e la realizzazione di *data center* distribuiti sul territorio per perseguire l'approccio *cloud first* per le pubbliche amministrazioni per 0,90 miliardi di euro (M1.C1, Inv. 1.1);
- potenziamento delle infrastrutture di distribuzione dell'energia elettrica e costruzione di una rete per la produzione e distribuzione dell'idrogeno²⁵ al-

²¹ Le variabili che compongono l'indice WEF sulla dotazione infrastrutturale sono: indice di connettività stradale; qualità delle strade; densità della rete ferroviaria; efficienza dei servizi ferroviari; connettività aeroportuale; efficienza del trasporto aereo; indice di connettività della rete di navigazione; efficienza dei servizi portuali; tasso di elettrificazione; perdite di trasmissione e distribuzione di energia elettrica; esposizione ad acqua potabile non sicura; affidabilità dell'approvvigionamento idrico.

²² Ossia infrastruttura singola, che deve essere (ben) raggiungibile, ma non è per sua natura interconnessa.

²³ Si prevede di attivare 1288 Case della Comunità entro la metà del 2026 utilizzando sia strutture esistenti, sia costruendone di nuove. La struttura ospiterà un *team* multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri, medici specialisti, infermieri e assistenti sociali.

²⁴ Si prevede di realizzare 381 Ospedali di Comunità con le caratteristiche di avere dai 20 ai 40 posti letto per i ricoveri che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica.

²⁵ In questa fase per il contenimento dei costi si utilizzeranno le aree dismesse già collegate alla rete elettrica per installare gli elettrolizzatori

le PMI nella M2.C2 sono in particolare presenti gli investimenti per 4,11 miliardi di euro (Inv. 2.1 e 2.2.) e per 3,19 miliardi di euro (Inv. 3) e per lo sviluppo della rete di ricarica elettrica²⁶ un investimento di 0,74 miliardi di euro (Inv. 4.3);

– manutenzione infrastrutture idriche con investimenti per sicurezza, riduzione delle perdite di acqua, ammodernamento degli impianti di depurazione delle fognature (in particolare si veda nella M2.C4 investimenti per 4,38 miliardi di euro (Inv. 4).

4. La Missione 3: “Infrastrutture ferroviarie e sviluppo sostenibile”

La Missione 3, “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*”, ruota attorno a due aree di investimento: a) investimenti sulla rete ferroviaria; b) investimenti su intermodalità e logistica integrata. Questa missione prevede inoltre interventi per la messa in sicurezza della rete stradale (sicurezza 4.0) a valere sulle risorse nazionali.

Gli investimenti per lo sviluppo, la costruzione e l’ammodernamento della rete ferroviaria, tra quelli dedicati alle infrastrutture, sono i più consistenti²⁷ e ammontano a 24,77 miliardi di euro. Questa mole di investimenti si rende necessaria per far fronte ai *deficit* della rete ferroviaria nazionale, ancora non adeguatamente sviluppata, sia per il trasporto passeggeri, sia per il trasporto merci. Occorre infatti colmare un divario infrastrutturale per le ferrovie tra Nord e Sud, dove l’Alta velocità (di seguito AV) si ferma a Napoli/Salerno, occorre intervenire sui collegamenti trasversali perché sono attualmente insufficienti i collegamenti Est-Ovest, occorre colmare il divario infrastrutturale che accresce il divario sociale ed economico tra aree metropolitane e aree rurali. Il tutto è aggravato da una bassa intermodalità, prima di tutto nei collegamenti ferroviari con i porti.

Questo scenario dal punto di vista infrastrutturale ha portato sino a questo momento ad avere una forte prevalenza del traffico su strada anziché su rotaia,

²⁶ Nel 2030 si prevede ci saranno 6 milioni di veicoli elettrici circolanti, dunque si prevede di installare 7.500 punti di ricarica in autostrada e 13.755 in centri urbani e 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell’energia.

²⁷ Interessanti i dati del Rapporto 2022 *Infrastrutture strategiche e prioritarie. Programmazione e realizzazione* del Servizio Studi della Camera dei deputati, in cui emerge proprio che le ferrovie sono le infrastrutture su cui il Paese ha necessità di investire e investe maggiormente. Di particolare interesse anche i dati sulla consistenza delle opere già commissariate e che sono state inserite nel Pnrr, a ulteriore conferma della loro strategicità per cui è stato necessario prevedere procedure semplificate e tempi stringenti per la loro realizzazione. Si vedano i *focus* presenti nel citato Rapporto da p. 94 a 119.

si pensi che il 90% traffico passeggeri è su strada contro solo il 6% su rotaia, mentre a fronte del 54,5% del traffico merci che viaggia su strada, solo l'11% passa su rotaia. L'elevato traffico su strada è responsabile del 23,3% delle emissioni di CO₂, dunque nelle scelte di sviluppo sostenibile il Paese ha deciso di invertire la rotta e, grazie alle risorse del NgEU, ha investito in infrastrutture orientando tali spese anche alla tutela e sostenibilità ambientale e alla coesione territoriale. Con gli investimenti del Pnrr nazionale si avrà un rilevante trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia con un impatto determinante sull'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra²⁸, nonché con rilevanti benefici anche in termini di coesione territoriale e riduzione delle diseguaglianze tra i territori e un impatto anche fortemente positivo sulla competitività del sistema produttivo (grazie alla riduzione dei tempi di percorrenza, all'ampliamento della connessione per l'ampliamento della rete ferroviaria).

Gli investimenti seguono 8 linee che mirano nel complesso a: *i*) sviluppare l'AV/AC (alta velocità e alta capacità) per ridurre i tempi di percorrenza per passeggeri e merci; *ii*) completare i corridoi ferroviari Ten-T (Trans European Transport-Network); *iii*) completare le tratte di valico; *iv*) potenziare i nodi, le direttrici ferroviarie e le reti regionali; *v*) ridurre il *gap* Nord-Sud.

Focalizzando l'attenzione su alcune tipologie di investimento, emergono come fondamentali gli investimenti sulle tratte ferroviarie che fanno parte dei corridoi Ten-T, perché sono reti che si snodano tra i Paesi UE, anche con rete multimodale, per lo sviluppo sostenibile, sul piano ambientale, economico e sociale, delle comunicazioni e trasporti (merci e passeggeri). Nello specifico l'Italia è interessata da 4 assi della rete Ten-T:

i) corridoio n. 1 "Baltico-Adriatico", che collegherà le zone industrializzate che vanno dalla Polonia meridionale a Vienna e Bratislava, alla Regione delle Alpi orientali e all'Italia settentrionale;

ii) corridoio n. 3 "Mediterraneo", che è in prevalenza stradale e ferroviario e che collega l'Italia con Francia, Spagna, Slovenia, Croazia e Ungheria e su cui è interessata la linea Torino-Milano-Verona-Venezia;

iii) corridoio n. 5 "Scandinavia-Mediterraneo (Helsinki-La Valletta)" che collega Mar Baltico, Finlandia, Svezia, Germania e Italia e Malta e attualmente presente la linea Milano-Verona-Bologna-Firenze-Roma-Napoli-Salerno;

iv) corridoio n. 6 "Rhine-Alpine (Genova-Rotterdam)", che è multimodale e collega il Mare del Nord di Rotterdam e Anversa con il Mar Mediterraneo a Genova e che sviluppa la Linea Milano-Genova (con il III Valico dei Giovi).

²⁸ Si stima infatti che un aumento della quota dei passeggeri che utilizzano la ferrovia dal 6% al 10% con un risparmio annuo di CO₂ pari a 2,3 milioni di tonnellate. Fonte Pnrr, Missione 3, 158.

Per dare un'idea dell'importanza dei collegamenti delle reti Ten-T si veda di seguito il loro tracciato complessivo.

Grafico 3. – Corridoi Ten-T



Fonte: RFI – Rete ferroviaria italiana – <https://www.rfi.it/it/rete/in-europa/corridoi-ten-t.html>.

In questo sistema di sviluppo e investimenti fondamentale è il completamento delle tratte di valico.

Di grande rilievo lo sviluppo della alta velocità (A/V) e alta capacità (A/C), la prima che consente di far transitare treni “veloci” e che richiede la realizzazione di una nuova rete su un percorso pianeggiante e rettilineo, la seconda che consente il transito di un elevato numero di treni, attraverso tecnologie avanzate di gestione del traffico, a velocità ordinarie.

Questi interventi si svilupperanno sia per il Nord sia per il Sud del Paese, tuttavia sono proprio gli investimenti al Sud che sembrano fare la differenza rispetto alle precedenti pianificazioni (che certo non beneficiavano di una politica economica espansiva dell’Europa). Il Piano convoglia investimenti sulle tratte A/V e A/C:

1. Napoli-Bari, con l’obiettivo di rendere la tratta percorribile in 2 ore, rispetto alle attuali 3 ore e 30 minuti; aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora su tratte con doppio binario;

2. Palermo-Catania-Messina, con l’obiettivo di ridurre il tempo di percorrenza di oltre 60 minuti sulla tratta Palermo-Catania rispetto alle attuali 3 ore, e un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora su tratte con doppio binario;

3. Salerno-Reggio Calabria, con l’obiettivo di ridurre il tempo di percorrenza di 80 minuti e di apportare un miglioramento del transito dei treni merci per il porto di Gioia Tauro.

A questi investimenti si accompagnano ulteriori investimenti per il Sud, di ammodernamento, potenziamento ed elettrificazione delle Stazioni (M3.C1, Inv. 1.7 e Inv. 1.8) e il potenziamento delle linee regionali, con l’obiettivo di aumentare la velocità e dunque ridurre i tempi di percorrenza, migliorare l’interconnessione tra i centri urbani e con le altre infrastrutture, in particolare migliorando l’accesso alla A/V, aumentare la sicurezza dei treni, anche con l’acquisto di nuovi treni e contestualmente aumentare la capacità di trasporto passeggeri.

Questi interventi garantiscono lo sviluppo del Sud e delle aree interne (si veda la combinazione con gli investimenti sulle reti trasversali), perché i territori raggiunti da infrastrutture rapide, ecologiche, efficienti, diminuiscono i divari territoriali e aumentano la coesione territoriale.

Sul piano della mobilità sostenibile la lettura integrata della Missione 3 con gli investimenti presenti prevalentemente nella Missione 2 e in parte nella Missione 1, fanno emergere con maggiore forza la svolta *green*, l’attenzione al territorio e alla valorizzazione della qualità della vita che si intende sviluppare. In particolare, si vedano gli interventi a rete:

– sul trasporto rapido di massa – 240 km di rete per infrastrutture (metro, tram, filovie, funivie) (M2.C2.4.1);

– sulle piste ciclabili per il rafforzamento della mobilità ciclistica, in una

duplice componente: 1. piste ciclabili urbane, per le quali si prevede una costruzione di 570 km; 2. piste ciclabili turistiche, per le quali si prevede la costruzione di 1250 km (M2.C2.4.2);

– per lo sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica, quali necessarie infrastrutture abilitanti per la mobilità sostenibile (M2.C2.4.3).

Parimenti rilevanti per lo sviluppo sostenibile e la transizione verde sono gli interventi per la promozione delle energie verdi/rinnovabili che completano la Missione 3 e che hanno ad oggetto gli investimenti per i servizi digitali per i cittadini come *Mobility as a Service* (M1.C1, Inv. 1.4), di cui si prevede la sperimentazione al fine di migliorare l'efficienza del trasporto urbano; l'introduzione di treni (e bus) verdi, destinando investimenti al rinnovo della flotta di treni per il trasporto regionale e per gli intercity con mezzi a propulsione alternativa (M2.C2, Inv. 4.4); la produzione, la distribuzione e l'acquisto di treni ad idrogeno in regioni come la Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Umbria, con la previsione anche di installare le stazioni di rifornimento attualmente inesistenti (M2.C2, Inv. 3.4)²⁹.

5. La Missione 3: Intermodalità e logistica integrata – *focus* sul “Sistema mare”

Il secondo pilastro della Missione 3 del Pnrr è dedicato alla intermodalità e logistica integrata, per investimenti pari a 0,63 miliardi di euro, che ruota su due tipologie di interventi: a) sviluppo del sistema portuale, cui dedica 3 riforme e un investimento; b) intermodalità e logistica integrata, cui dedica 3 riforme e 2 investimenti.

Gli interventi della Missione 3.C2. hanno come obiettivo l'efficienza del trasporto intermodale, ossia del trasporto con unica unità di carico (es.: il container), incidendo sulle infrastrutture logistiche per renderle maggiormente interconnesse in modo che i movimenti di carico avvengano scorrevolmente e senza imbuto.

In questa linea di interventi particolare attenzione merita la strategia per la creazione del “sistema mare”, che vede come suo precursore storico, ma non troppo distante nel tempo, il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica³⁰ allegato al Def 2015. Tale Piano era in linea con la strategia *Hori-*

²⁹ In collegamento si vedano anche gli investimenti per l'utilizzo dell'idrogeno per il trasporto su strada (M2.C2. Inv. 3.3).

³⁰ Già nel 2010 si metteva in evidenza (tema strategico che, vedremo, verrà ripreso nel 2015) l'efficienza degli Hub portuali per i quali si è rilevata una contrazione dei traffici e, in riferimento al rapporto import-export, una diminuzione della movimentazione delle merci. Si evi-

zon 2020³¹ dell'Unione europea, volta anche alla creazione del “sistema mare”, puntava alla razionalizzazione della *governance* del sistema, individuando priorità di investimento e valorizzando la posizione geografica dell'Italia nel cuore del Mediterraneo.

Attraverso tale Piano l'Italia è già intervenuta sulla crescita di competitività del suo sistema portuale in quanto, unitamente ai “ritardi” registrati relativamente ai principali pilastri della Competitività-Paese quali *Institutions, infrastructures, macroeconomic environment, health and primary education*, vedeva un retroscena deficitario relativamente alle infrastrutture portuali. Partendo dal presupposto che il “sistema mare” gestito adeguatamente sia «il frutto di una catena del valore che si manifesta: a) nel porto; b) nel territorio circostante; c) nel territorio nazionale; d) nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo; e) nelle relazioni dell'Italia, come attore leader del Mediterraneo, con il resto del mondo»³², si è inteso modernizzare e rendere competitivo il sistema portuale e i collegamenti e l'indotto sul territorio e volgendo verso l'accrescimento di il rafforzamento di partnership strategiche.

Nel Piano sono stati analizzati i fattori che influenzano le *performances* della portualità italiana, che in particolare dipendono dagli accordi Euromediterranei, dall'analisi degli scenari geo-economici globali, dalla domanda dei traffici nei diversi segmenti, dall'offerta delle infrastrutture e dei servizi e dalle procedure amministrative di controllo. Inoltre è stata tenuta in considerazione la particolare posizione dell'Italia nel bacino del Mediterraneo, l'estensione costiera e la geomorfologia, anche interna del Paese, che rendono di fatto complessa la possibilità – adottata in altri Paesi europei – di concentrare le funzioni in pochi porti per beneficiare di economie di scala.

In base alla *vision* di *Horizon 2020* ed agli orientamenti di *policy* volti a valorizzare l'intero sistema dei trasporti, si è puntato sui trasporti portuali quali motore di crescita economica e sociale, nel tentativo di accrescerne la competitività sia attraverso l'innovazione e lo sviluppo tecnologico delle infrastrutture, sia effettuando manutenzioni e messa in sicurezza del patrimonio infra-

denziava come l'import-export che passa per i porti in contenitori marittimi è di 4,5/4,8 milioni di TEU, di cui però il 25% sono vuoti, con aggravio della situazione dei trasporti su rete ferroviaria e stradale nazionale.

³¹ Horizon 2020 è stato lo strumento con cui la Commissione europea tra il 2014 e il 2020 ha finanziato la ricerca scientifica e l'innovazione. Limitatamente alla pianificazione del “sistema mare”, si richiama tale programma con riferimento all'obiettivo n. 6, dedicato all'innovazione, che puntava a favorire la digitalizzazione della catena logistica e l'innovazione tecnologica e la diffusione dell'*intelligent transport systems* per la gestione delle operazioni portuali; nonché all'obiettivo n. 7, dedicato alla sostenibilità. Va ricordato che *Horizon 2020* alla sua scadenza è stato sostituito da *Horizon Europe*, che per gli anni 2021-2027 proseguirà nel finanziamento di ricerca e innovazione nell'UE.

³² Così il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, 2015, 8.

strutturale esistente. Il Piano si articolava in 10 obiettivi e collegate azioni capaci di traghettare il settore portuale e della sua logistica verso la nuova *vision* fatta, tra l'altro, di sostenibilità (ob. 7), di innovazione (ob. 6), di integrazione del sistema logistico (ob. 4). Si evince dunque che l'azione del Governo era già volta ad accrescere le *performances* e la competitività del sistema portuale per avere «un effetto trainante per l'intero sistema produttivo del Paese, soprattutto a favore delle Regioni del Mezzogiorno»³³, definendo sinergie con la politica economica e industriale, con l'Europa ed il bacino del Mediterraneo.

La Missione 3 del Pnrr si innesta su questo tema, rafforzando gli elementi di sviluppo sostenibile, coniugati alla crescita economica. Ne sono un esempio gli investimenti per i *Green ports* che coinvolgerà le Autorità di sistema portuale (Adsp) del Centro Nord, promuovendo l'utilizzo di energie rinnovabili e interventi di efficientamento energetico in grado anche di preservare la biodiversità e il patrimonio naturalistico del sistema portuale (M3.C2, Inv. 1.1), accompagnata dalla riforma per gli impianti di *cold ironing* volte ad definire procedure semplificate per la realizzazione delle infrastrutture che forniscono energia elettrica alle navi durante la fase di ormeggio (M3.C2, rif. 1.3). Fondamentali saranno però gli investimenti per la digitalizzazione della catena logistica portuale, dove il nostro Paese sconta la non competitività per i lunghi tempi di attesa per le operazioni di carico/scarico delle merci. Si investe dunque sulla digitalizzazione della catena logistica per rendere competitivo il nostro sistema evitando la frammentazione del sistema informatico tra i vari attori della catena logistica, e garantire l'interoperabilità dei sistemi degli attori pubblici e privati che operano nel trasporto merci e velocizzando i controlli anche grazie alla dematerializzazione dei documenti di trasporto (M3.C2, Inv. 2.1).

6. Agenda 2030: il filo rosso Europa-ONU verso lo sviluppo sostenibile (sul piano infrastrutturale e di mobilità) e l'esperienza italiana dei Bes

In conclusione, è solo possibile fare un cenno a quello che è un filo rosso che collega l'Italia, l'Europa e le Nazioni unite nella definizione di politiche economico finanziarie che vanno “oltre la dimensione del solo Pil” per abbracciare la dimensione del benessere della cittadinanza sotto i profili sociali e ambientali.

Abbiamo evidenziato in apertura come la Strategia per una mobilità intelligente e sostenibile – *European green deal* (2020) sia uno dei presupposti per

³³ Così il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, 2015, 17.

la definizione del contenuto della Missione 3 del Pnrr nazionale; ma un ulteriore filo rosso collega la strategia europea a quella mondiale, in particolare all'Agenda ONU 2030. Con specifico riferimento al rapporto infrastrutture sostenibili e sviluppo economico e sociale il *Goal 9* promuove un modello di sviluppo che punti su infrastrutture “di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti” (*Goal 9.1*), a livello macro (comprese le infrastrutture e transfrontaliere) e a livello micro (comprese le infrastrutture regionali), che consenta un accesso diffuso alla popolazione all'infrastruttura.

Sotto il profilo della sostenibilità ambientale, anche gli ammodernamenti e i nuovi investimenti sulle infrastrutture devono puntare all'efficienza nell'utilizzo delle risorse e all'utilizzo di tecnologie e risorse pulite (entro il 2030).

Siamo in piena attuazione del processo riformatore della nuova visione della programmazione politica che guardi al benessere “oltre il Pil”³⁴. È da ricordare che l'Italia è stato il primo Paese dell'Eurozona che ha introdotto, inizialmente in via sperimentale nel 2017 e poi a regime dal 2018³⁵, gli indicatori di benessere equo e sostenibile (Bes³⁶) nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, così da innestare un nuovo rapporto tra le scelte di politica pubblica e la qualità della vita dei cittadini, per cui il benessere è valutato non solo nella sua dimensione economica, ma anche nelle dimensioni sociali e ambientali. È questa una politica che tiene conto della distribuzione delle risorse sotto un profilo di equità, avendo cura di garantire il medesimo livello di benessere alle generazioni future nella prospettiva della sostenibilità, che coinvolge anche il modello di sviluppo delle infrastrutture e della mobilità³⁷.

Sia pur rinviando agli specifici approfondimenti che questa ricerca dedica ai profili costituzionali dello sviluppo sostenibile, è in tal sede importante

³⁴ Si ricorderà che nel 2007 Commissione europea, Parlamento europeo, Club di Roma, WWF e Ocse hanno organizzato la conferenza “*Beyond Gdp*” per porre il tema che la *performance* economica non conclude la valutazione del benessere della società. Nel 2010 l'Italia avvia il progetto Bes per misurare il benessere equo e sostenibile e con la legge n. 163 del 2016 di modifica della legge di contabilità pubblica è stato previsto il collegamento tra indicatori di benessere equo e sostenibile e programmazione economica e di bilancio.

³⁵ Si vedano gli allegati al Def dal 2017 in poi – Il benessere equo e sostenibile (Bes).

³⁶ Indicatori Bes definiti con decreto Mef del 16 ottobre 2017: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di disuguaglianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio

³⁷ Per l a Missione di riferimento è possibile guardare all'indicatore n. 11 – emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti (decreto Mef del 16 ottobre 2017).

evidenziare come coerentemente la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 approvata in Assemblea del Senato nella seduta del 3 novembre 2021, sembri delineare la “sostenibilità” quale presupposto per effettuare le scelte anche di sviluppo infrastrutturale perché l’ambiente è bene comune di cui la generazione attuale è custode nell’«interesse delle future generazioni» (art. 9, co. 3, Cost.).

Possiamo dunque affermare che se gli anni precedenti sono serviti per costruire la filosofia del modello evolutivo e di benessere equo e sostenibile, con il NgEu e questo Pnrr, abbiamo finalmente le risorse per effettuare i necessari investimenti per creare un Paese migliore.

Documentazione istituzionale di riferimento

Piano nazionale di ripresa e resilienza 2021.

Strategia per una mobilità intelligente e sostenibile: *European green deal* (2020).

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020.

Corte dei conti, Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2019.

Ecobilancio dello Stato anno 2021.

Ecobilancio dello Stato anno 2020.

Ecobilancio dello Stato anno 2019.

Allegati al Documento di economia e finanza (Def):

- 2015: Programma delle infrastrutture strategiche;
- 2015: Piano strategico nazionale della portualità e della logistica;
- 2016: Piano per le infrastrutture strategiche (Pis): Connettere l’Italia;
- 2017: Piano per le infrastrutture strategiche (Pis): Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture;
- 2019: Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia;
- 2020: l’Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture;
- 2017: Allegato Bes: Il Benessere equo e sostenibile nel processo decisionale;
- 2018: Allegato Bes: Il Benessere equo e sostenibile;
- 2019: Allegato Bes: Il Benessere equo e sostenibile;
- 2020: Allegato Bes: Il Benessere equo e sostenibile.

Direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri, Linee di indirizzo sull’azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l’anno 2022, del 4 gennaio 2022.

Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), decreto 16 ottobre 2017: Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Bes).

Cipess, delibera 22 dicembre 2017: Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Istat, Rapporto Benessere equo e sostenibile 2020.

Servizio Studi della Camera dei deputati, Rapporto 2022: Infrastrutture strategiche e prioritarie. Programmazione e realizzazione.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 4 DEL PNRR

di Giuliana Marra

Sommario: 1. La Missione 4 del Pnrr “*Istruzione e ricerca*”. Tematiche e criticità. – 2. Le componenti qualitative e quantitative della Missione 4 del Pnrr. – 2.1. Missione 4, componente 1: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dagli asili nido alle Università. – 2.2. Missione 4, componente 2: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dalla ricerca all’impresa. – 3. Un approccio integrato: Istruzione e ricerca e le altre missioni del Piano. – 4. Le dimensioni sovranazionali dello sviluppo sostenibile, l’Agenda 2030 e la missione istruzione e ricerca. – 5. Conclusioni.

1. La Missione 4 del Pnrr “*Istruzione e ricerca*”. Tematiche e criticità

Lo sviluppo di un’economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza è il generale obiettivo di rafforzamento espresso nella Missione 4 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (d’ora in avanti anche “Pnrr” o “Piano”).

Già da un primo esame del Piano e dell’ammontare delle risorse destinate agli obiettivi della Missione 4 “*Istruzione e ricerca*”¹, si può comprendere quanto lavoro occorre svolgere sia per colmare le carenze strutturali degli apparati amministrativi, sia per risolvere le problematiche legate all’attuazione del Piano nell’ambito del *Next generation EU*.

L’Italia muove da un quadro di contesto arretrato rispetto agli standard internazionali. Questo perché negli ultimi decenni il Paese ha ridotto gli investimenti in alcuni settori considerati cruciali per fronteggiare il cambiamento climatico e mantenere una competitività economica sostenibile quali, per quanto qui d’interesse, l’istruzione e la ricerca nonché l’innovazione digitale e tecnologica.

Il Pnrr prende atto dello stato delle cose e predispone delle linee di inve-

¹ 30,88 miliardi di euro.

stimento e di riforma che siano in grado di sfruttare questa grande occasione rappresentata dallo stanziamento di risorse provenienti dall'Europa. Piano che, per avere una buona riuscita, necessita di modifiche legislative che siano in grado di creare nuove competenze e poli organizzativi nel rispetto delle tempistiche di realizzazione.

È questo il contesto in cui si pone la Missione 4. Essa risulta articolata a sua volta in due componenti che costituiscono le due linee direttrici del più generale obiettivo di potenziamento dell'offerta dei servizi dedicati all'istruzione: l'una muove dagli asili nido e arriva alle Università, l'altra parte dalla ricerca e approda all'impresa.

Per comprendere a pieno la portata di tali direttrici occorre però analizzare nel complesso il sistema attuale partendo proprio dai profili di criticità che lo caratterizzano e che negli ultimi mesi si sono aggravati anche a causa della crisi pandemica che ha colpito il Paese.

A tal riguardo, la parte del Pnrr dedicata alla Missione 4 enumera una serie di questioni strutturali e organizzative che, per sistematicità, possono essere analizzate dal lato dell'offerta e dal lato della domanda di servizi, nonché nei profili in cui queste interagiscono.

Quanto al profilo dell'offerta, si individua una generale problematica strutturale dei servizi di educazione e istruzione primari. Infatti, il rapporto tra i posti disponibili negli asili nido e il numero di bambini che hanno una età compresa tra 0 e 2 anni, si colloca nel nostro Paese in media al 25,5%. Tale rapporto si pone notevolmente al di sotto, sia dell'obiettivo europeo del 33%, con una differenza a ribasso di 7,5 punti percentuali, sia della media effettiva europea che si aggira intorno al 35%, con uno scarto di quasi 10 punti percentuali². Tale situazione è dovuta in gran parte a una scarsa dotazione infrastrutturale sul territorio e alla mancanza di spazi organizzativi dedicabili al tempo pieno nella scuola dell'infanzia.

La riscontrata carenza di servizi, oltre a rappresentare un divario di non poco conto rispetto agli standard europei, crea un effetto paradossale nel ciclo in cui convivono domanda e offerta. Infatti, una scarsa offerta di servizi educativi per l'infanzia crea, a sua volta, una ripartizione dei carichi familiari che penalizza la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e che, di conseguenza, in una spirale negativa, induce a ridurre sempre più la domanda dei servizi stessi. Pertanto, viene a crearsi un equilibrio socialmente inefficiente in cui sembrerebbe esserci un'apparente "domanda ridotta" piuttosto che una "bassa offerta" di servizi educativi.

Sempre sul piano dell'offerta di servizi, si rileva un basso livello di spesa

² Sul punto cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), 2021, 171.

nel campo della ricerca e dello sviluppo (di seguito anche “R&S”). In Italia, infatti, l’intensità di spesa in R&S rispetto al Pil si aggira attorno all’1,4%. Dati che rimangono ancora distanti dalla performance degli altri Paesi europei, oltre che essere notevolmente inferiori rispetto alla media Ocse del 2,4%³.

Inoltre, gli investimenti nelle attività immateriali, pari al 2,9%, risultano anch’essi inferiori rispetto all’Europa in cui sono mediamente del 4,1%⁴. A tal riguardo, una recente analisi condotta dalla Corte dei conti sul tema ha confermato tali profili di criticità, oltre ad evidenziare una generale carenza di strumenti di controllo sui fondi spesi, nonché di monitoraggio sugli effetti delle misure attuate⁵.

Sotto il profilo della domanda, invece, si riscontra un alto tasso di abbandono scolastico che, come è noto, ha gravi ripercussioni sulla società in generale e in particolare sui giovani che si trovano ad avere prospettive occupazionali sempre più limitate e difficoltose.

Per misurare detto fenomeno occorre guardare alla quota dei giovani tra i 18 e i 24 anni che possiede al più un titolo secondario inferiore e che, pertanto, entra a far parte degli *Early leavers from education and training* che decidono di abbandonare il percorso di formazione (i c.d. “Elet” che rappresentano uno dei *benchmark* della Strategia Europa2020⁶).

Il fenomeno di dispersione scolastica si ripercuote, poi, sul dato percentuale degli individui non occupati in attività né istruttive né formative rispetto al totale dei giovani tra i 15 e i 29 anni (anche denominati “Neet” ossia *Not in education, employment and training*⁷). La connessione tra i due dati è imme-

³ Sul punto cfr. Pnrr, cit., 172 in cui si evidenzia il divario di spesa tanto nel settore pubblico quanto nel privato (0,9% dell’Italia contro una media Ocse dell’1,7%).

⁴ I dati, riferiti all’anno 2017, sono stati diffusi dalla Commissione europea nella relazione per paese relativa all’attività 2019, comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, del 27 febbraio 2019 SWD(2019) 1011 final.

⁵ Quanto detto si è verificato in esito agli interventi del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, che all’art. 3, co. 1, ha previsto l’eliminazione del limite legale della spesa erogabile. Sul punto, Corte dei conti, sez. centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, deliberazione 5 marzo 2021, n. 4/2021/G, *La “spesa fiscale” con particolare riferimento al credito di imposta per ricerca e sviluppo*, 69 ss.

⁶ In Italia la quota degli Elet è stimata per l’anno 2020 al 13,4%, leggermente in calo rispetto alle precedenti rilevazioni. Per un esame sui dati dell’abbandono scolastico e le problematiche correlate al fenomeno, v. Istat, *Audizione dell’istituto nazionale di statistica, Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, Servizio Sistema integrato lavoro, istruzione, informazione*, 18 giugno 2021, reperibile su www.istat.it, 8 ss.

⁷ Sul tema dei “Neet” v. il recente contributo di A.M. ELLENA, A. ROSINA, E. SIRONI, *Esse-Neet dopo i 30 anni: caratteristiche e fragilità, La condizione giovanile in Italia*, in *Rapporto Giovani 2021*, il Mulino, Bologna, 2021.

diata se si considera che una quota consistente dei “Neet” è composta da giovani “Elet” che hanno interrotto il percorso di studi⁸.

Un altro aspetto problematico illustrato dal Pnrr e che si collega in parte al precedente, è la bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario.

Infatti, la percentuale di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio terziario è pari a solo il 28%, dato questo molto basso se posto a confronto con quello del 44% che costituisce la media dei dati dei paesi Ocse.

Tali numeri relativi alla “domanda” si intersecano in parte con quelli relativi alla “offerta”, poiché trovano ragion d’essere anche nella carenza di tutte quelle attività relative alla formazione professionale avanzata e nel numero esiguo di servizi che orientano le scelte dei giovani nel periodo di transizione tra la scuola secondaria di secondo grado e l’Università.

Vi è però da dire che la scelta del percorso universitario spesso non viene perseguita non solo, come detto, a causa dell’assenza di connettivi tra i due anelli della filiera, ma anche in ragione della poca abbordabilità del costo degli studi.

Sul punto, infatti, non sembrano adeguatamente supportati né l’offerta di servizi residenziali pubblici per gli studenti (si confrontano dati italiani del 3% con quelli europei del 18%), né la messa a disposizione di borse di studio (12% in Italia, a confronto con la 25% media europea) ovvero di esenzioni dal pagamento delle tasse rispetto al numero degli aventi bisogno (13% in Italia, a confronto con la media europea 30%⁹).

Parimenti, guardando anche a livelli di formazione più elevati, il numero dei dottorati conferiti in Italia è tra i più bassi dei paesi europei e si conferma in calo negli ultimi anni (tra il 2008 e il 2019 il dato si aggira attorno a – 40%¹⁰).

Un ulteriore elemento segnalato dal Pnrr è quello della limitata disponibilità di competenze, quale ostacolo allo sviluppo e alla competitività del Paese. Questa barriera è infatti rappresentata dalla perdita di talento scientifico e tecnico dei ricercatori pubblici e privati che decidono di coltivare le proprie conoscenze scientifiche all’estero. In Italia, infatti, il numero di ricercatori è pari soltanto alla metà della media europea¹¹.

⁸ I dati mostrano che la quota di coloro che non studiano e non lavorano tra i giovani di 15-29 anni è tornata a crescere fino ad interessare circa il 23% dei giovani nel secondo trimestre 2020. Cfr. Istat, *Istruzione e formazione*, reperibile su www.istat.it, 2 marzo 2021, 62.

⁹ Tali percentuali fanno riferimento alla quantità di studenti che in Italia e in Europa fruisce dei servizi sopra indicati.

¹⁰ L’Eurostat conferma che ogni anno in Italia solo una persona su 1.000 nella fascia di età 25 e i 34 anni completa un programma di dottorato, contro una media UE di 1,5. Inoltre, all’incirca il 20% dei dottori di ricerca con titolo conseguito in Italia si trasferisce all’estero.

¹¹ Il numero di ricercatori per persone attive occupate dalle imprese è pari solo alla metà della media UE: 2,3% contro 4,3% nel 2017.

In questo contesto si pone la questione dello *skill mismatch*¹², che mette in relazione l'istruzione e la domanda di lavoro, con effetti sulla produttività. Tale fenomeno comporta problematiche sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda di fattore lavoro poiché le imprese italiane che offrono lavoro non trovano un rispondente riscontro di personale specializzato *ad hoc*, in quanto chi è in cerca di occupazione non si iscrive a corsi di specializzazione professionale per adeguare la propria professionalità agli standard specialistici richiesti.

Nei campi della ricerca scientifica, invece, si segnala una ridotta propensione all'innovazione da parte delle imprese, con effetti in termini di perdita di *chance* di utilizzo e valorizzazione della base scientifica e tecnologica già esistente.

Quanto detto produce l'ulteriore conseguenza di ordine pratico che i risultati delle ricerche condotte in ambito scientifico rischiano di non avere una corretta risonanza e conoscibilità a causa del *gap* rappresentato dai sistemi di trasferimento tecnologico che attualmente non sono ancora in grado di integrare i risultati della ricerca all'interno del sistema produttivo del Paese.

Tematiche queste già note anche in sede europea e oggetto di diversi atti di impulso delle Istituzioni dell'Unione, senza i quali non si sarebbe innescato il progetto che ha condotto alle riforme amministrative inserite nel contesto del Piano¹³.

Per citarne solo alcune, la Raccomandazione del Consiglio del 5 giugno 2019, n. 2 sul Programma nazionale di riforma ha invitato l'Italia ad adottare provvedimenti nel biennio 2019-2020 al fine di migliorare i risultati scolastici mediante investimenti mirati al rafforzamento delle competenze digitali. In particolare, il considerando n. 19 ha sollecitato il Paese a motivare il corpo insegnante per cercare di migliorare i risultati dell'apprendimento e combattere l'alto tasso di abbandono scolastico.

Sullo stesso indirizzo può dirsi la Raccomandazione del Consiglio del 5 giugno 2019, n. 3 che ha invitato l'Italia all'adozione di ulteriori provvedimenti, ponendo l'accento sul ruolo della politica economica connessa agli investimenti nella ricerca e innovazione, nonché sulla qualità delle infrastrutture¹⁴.

¹² Per ulteriori approfondimenti in tema di *skill mismatch* v. F. FERRARI, *Transaction Costs Economics and skill mismatch: empirical evidence from Italy*, accepted paper for the 10th Interdisciplinary Workshop On Intangibles, Intellectual Capital And Extra-Financial Information, Ferrara, 18-19 settembre 2014, Atti di convegno, 4 ss.; J.A. CABRAL VIEIRA, *Skill Mismatches And Job Satisfaction*, in *Economics Letters*, 2005, 39-47.

¹³ Sul punto v. M. CLARICH, *La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19: le condizioni per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *LuiSS Law Review*, 2021, 92-97.

¹⁴ Il considerando n. 21 ha sottolineato che la spesa pubblica destinata alla ricerca e allo

Anche la Commissione europea nella Relazione per paese del 26 febbraio 2020 relativa all'Italia, ha osservato che i progressi nel settore istruzione e nel tasso di ricerca e sviluppo sono ancora limitati.

Ancora, le Raccomandazioni del Consiglio del 20 maggio 2020 sul Programma nazionale di riforma dell'Italia si sono soffermate, anche a causa delle contingenze dovute alla pandemia, sulla necessità di migliorare le competenze digitali e rafforzare l'apprendimento a distanza.

Sulla base di tali prospettazioni, l'Italia si caratterizza per un'arretratezza di contesto rispetto agli standard internazionali ed europei e si è trovata, nel tempo, a ridurre gli investimenti pubblici e privati proprio in alcuni dei settori fondamentali come istruzione, ricerca, innovazione digitale e tecnologica¹⁵. Il Paese è dunque attualmente sprovvisto di soluzioni all'avanguardia idonee a fronteggiare le difficoltà legate al cambiamento climatico e al ripensamento della gestione delle risorse naturali.

Vi sono poi ulteriori punti deboli che è necessario migliorare e che afferiscono a quell'area di intersezione tra l'ambito della sostenibilità e quello della formazione.

Si fa riferimento alla necessità, evidenziata anche nel rapporto ASviS 2021¹⁶, che le infrastrutture assumano una nuova configurazione, con particolare attenzione alle infrastrutture digitali che, in ragione del cambiamento dello stile di vita dovuto al Covid-19, si sono rese sempre più necessarie per l'apprendimento e il lavoro da casa¹⁷. I passi da fare sono davvero molti se si guarda alla classifica europea degli indici di digitalizzazione dell'economia e della società (*Digital economy and society index*) che riportano l'Italia al quart'ultimo posto per l'anno 2020.

Il tema della creazione delle infrastrutture digitali incontra il problema della insufficiente realizzazione di reti in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale e, dunque, apre la strada anche ai temi dell'inclusione sociale e della parità di accesso ai servizi.

sviluppo è quasi la metà del livello medio europeo. L'atto ha altresì previsto che sono necessari investimenti in attività immateriali e una maggiore attenzione al trasferimento delle tecnologie che tenga conto delle debolezze presenti a livello regionale nonché della dimensione delle imprese.

¹⁵ Per approfondimenti sullo stato attuale e sulle proposte di sviluppo v. C. CARRARO, *Le interazioni tra innovazione, crescita economica e tutela dell'ambiente per uno sviluppo sostenibile coerente con l'Agenda 2030*, in R. CARLI, M. MESSORI (a cura di), *Italia 2030, Proposte per lo sviluppo*, La nave di Teseo, Milano, 2020, 143 ss.

¹⁶ Cfr. Rapporto ASviS – Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile 2021, reperibile su www.asvis.it, 151.

¹⁷ L'Italia si è posta degli obiettivi che risultano ambiziosi anche rispetto a quanto previsto dall'Unione europea nel *Digital compass*, volendo ottenere la totale copertura delle connessioni *Very high capacity networks* ("Vhcn" ossia 5G e fibra) entro il 2026.

Quanto appena illustrato costituisce il complesso quadro su cui lavorare, e rappresenta altresì la realtà multiforme sulla quale investire al fine di rafforzare il sistema “istruzione” per renderlo funzionale, socialmente utile e valorizzato nelle sue prerogative.

Le criticità evidenziate offrono un’occasione di approfondimento e individuazione delle possibili strade da percorrere nell’ottica del miglioramento della filiera del sistema formativo ad ogni livello, sia organizzativo-strutturale sia nei contenuti delle offerte di servizi, con particolare attenzione anche ai delicati aspetti del riequilibrio territoriale e dell’inclusione di genere a livello formativo e occupazionale, nonché ai relativi effetti di ordine economico, ambientale e sociale.

2. Le componenti qualitative e quantitative della Missione 4 del Pnrr

In linea con le criticità riscontrate, l’Italia ha basato la Missione 4 del Piano “*Istruzione e ricerca*” su una strategia che ha degli assi portanti comuni¹⁸ da sviluppare a livello qualitativo e quantitativo nelle due componenti di potenziamento dell’offerta di servizi «dagli asili nido all’Università» e «dalla ricerca all’impresa» con le rispettive allocazioni di risorse di 19,44 e 11,44 miliardi di euro.

La Missione si presenta ben strutturata a livello teorico e pratico. Essa, infatti, oltre a porre dei traguardi di ampia portata, chiari e con un buon grado di ambizione, li progetta in modo da individuare in concreto gli stanziamenti da effettuare rispetto alle riforme e agli obiettivi di miglioramento¹⁹.

Ebbene, una siffatta prospettazione in linea teorica dovrebbe semplificare le successive fasi di adozione e attuazione del Piano che si svolgeranno nei mesi a seguire e che, come si vedrà, hanno ad oggetto il potenziamento dei servizi, dei processi e delle strutture nel lungo periodo e nell’ottica della sostenibilità.

¹⁸ La strategia pone, a livello scolastico-universitario, degli obiettivi generali di miglioramento e di ampliamento dei servizi di istruzione e formazione ma anche dei processi di reclutamento e formazione del corpo docente, oltre che di potenziamento delle infrastrutture. A livello di ricerca e formazione si pongono, invece, degli obiettivi di riforma e ampliamento dei dottorati, di rafforzamento di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese, di sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico e di potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca. Sul punto cfr. Pnrr, cit., 173 ss.

¹⁹ Per la visione delle istituzioni europee sul Pnrr italiano v. Commissione europea, Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia del 22 giugno 2021, COM(2021) 433 final.

2.1. Missione 4, componente 1: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dagli asili nido alle Università

La componente, che si occupa dell’intera filiera dell’istruzione partendo dall’asilo fino all’Università, ha diversi ambiti di intervento. È prevista infatti una linea d’azione che ambisce a ridefinire il quadro normativo e istituzionale in vista di una efficace riuscita degli investimenti.

Il miglioramento qualitativo e quantitativo della filiera muove anzitutto dalla riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido oltre che dalla creazione di nuove strutture in grado di offrire maggiori supporti alle famiglie²⁰, anche tramite la previsione del tempo pieno e delle mense²¹, con la prospettiva di incrementare le infrastrutture per poter praticare lo sport a scuola²². Quest’ultimo dato si pone in sinergia con la strategia PON “*Per la scuola*” 2014-2020 che guarda al potenziamento dell’offerta curricolare anche tramite il consolidamento della cultura motoria. Questa, se sviluppata, determina un corretto stile di vita, il rispetto delle regole di convivenza con gli altri e l’educazione a una sana alimentazione.

Tra gli investimenti però ve n’è uno che informa tutti gli altri, ossia quello finalizzato alla riduzione dei divari territoriali. Questo intervento si focalizza in modo principale sulla scuola secondaria di secondo grado in cui è opportuno uniformare gli standard delle competenze di base (italiano, matematica e inglese) per consentire pari opportunità nella prosecuzione degli studi e per ridurre drasticamente il tasso di abbandono scolastico.

L’acquisizione di buone competenze di base giova infatti a ogni progetto lavorativo futuro, sia per coloro che scelgono di proseguire il percorso universitario sia per coloro che vogliono conseguire un titolo presso gli istituti tecnici superiori (Its²³).

²⁰ La misura consentirà di ampliare i posti di circa 228.000 unità e sarà gestita dal Ministero dell’istruzione, in collaborazione con il Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell’interno, e verrà realizzato anche tramite il coinvolgimento diretto dei Comuni che condurranno la fase di realizzazione e gestione delle opere tramite procedure selettive.

²¹ Il progetto verso una graduale estensione al tempo pieno prevede un investimento per ristrutturare gli spazi per le mense in circa 1000 edifici entro il 2026.

²² L’assenza di strutture sportive si aggira attorno al 17% nelle scuole del primo ciclo, percentuale che cresce al Sud salendo al 23% circa e che, addirittura, sfiora il 40% nelle scuole del secondo ciclo di istruzione.

²³ Gli Its, secondo la definizione fornita dal Ministero dell’istruzione, sono «scuole di eccellenza ad alta specializzazione tecnologica post diploma» che permettono di conseguire il titolo di tecnico superiore e ottenere una specializzazione settoriale. Gli Its si pongono quale opportunità di assoluto rilievo nel panorama formativo italiano e sono espressione di una strategia fondata sulla connessione delle politiche d’istruzione, formazione e lavoro con le politiche industriali.

A questi ultimi, il Piano dedica interventi di riforma e di investimento con particolare attenzione allo sviluppo delle tecnologie abilitanti 4.0²⁴ e allo sviluppo di una piattaforma digitale nazionale che consenta un'agevole connessione con il mondo del lavoro²⁵.

Quanto al percorso universitario, invece, l'azione è orientata al raggiungimento di competenze avanzate tali da fornire una pronta risposta a un sistema lavorativo nazionale e internazionale che richiede conoscenze sempre maggiori e approfondite. La riforma dei dottorati si inserisce in questo contesto grazie alla semplificazione delle procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca nel percorso formativo²⁶.

Ebbene, molte sono le linee seguite dalla componente 1 della Missione 4 (M4C1) ma tutte presentano dei tratti comuni, quali digitalizzazione, potenziamento e innovazione, che permeano tutte le sotto-componenti.

Ciò è visibile anche in quelle parti del Piano dedicate al corpo docente, in cui si ambisce all'acquisizione di competenze di elevato profilo attraverso la Scuola di Alta formazione, quale mezzo leggero e funzionale di supporto, nonché tramite la promozione di *skills* digitali per accelerare i processi di insegnamento e di apprendimento.

Oltre al corpo docente, l'attenzione si incentra sulle strutture scolastiche e universitarie che dovranno essere in grado di offrire l'istruzione digitale attraverso i *Digital education hubs* (i.e. *Deh*). Si parla così di "scuole innovative" nel senso che gli spazi scolastici dovranno essere trasformati in ambienti flessibili, adattabili e digitali (c.d. *connected learning environments*).

Alla luce di quanto prospettato dalle linee di investimento e di riforma appena illustrate, la scuola e l'Università cambiano volto e potranno essere considerate degli spazi sicuri, ambienti di apprendimento digitalizzati e caratterizzati da efficienza energetica e sicurezza, oltre che rappresentare una fonte di miglioramento del potenziale di crescita che faciliterà il mercato del lavoro nel suo complesso.

Il sistema sembra dunque muoversi anche verso quel concetto di "educa-

²⁴ Le tecnologie abilitanti (i.e. *Key enabling technologies*), secondo la *Bcg – Boston consulting group*, sono al centro della nuova rivoluzione industriale. Si citano a titolo esemplificativo alcune di esse: *advanced manufacturing solution* (robot collaborativi interconnessi e programmabili); *additive manufacturing* (stampanti 3D); *augmented reality* (realtà aumentata a supporto dei processi produttivi); *cloud computing* (gestione di elevate quantità di dati su sistemi aperti); *cyber security* (sicurezza durante le operazioni in rete e su sistemi aperti); *big data & analytics* (analisi di base dati per ottimizzare prodotti e processi produttivi), ecc.

²⁵ Per le riforme sugli *Its* cfr. C. BOVINO, *Riforma ITS, potenziato il sistema didattico per rafforzare le sinergie con le imprese*, in *Quot. Ipsa*, agosto 2021, 2 ss.

²⁶ La riforma dei dottorati è prevista con d.m. entro il 2021. Il progetto muove anche per l'ampliamento a 3.600 unità nei tre cicli, ciascuno con 1.200 borse di studio. Cfr., sul punto, il Pnrr, cit., 187.

zione allo sviluppo sostenibile” che integra i principi della formazione con quelli dello sviluppo sostenibile²⁷. Il risultato di una siffatta convergenza di principi dovrebbe portare all’obiettivo di lungo termine di sostenere i soggetti in formazione durante il loro percorso per renderli in grado di affrontare quel “futuro comune”, descritto dal Rapporto Brundtland²⁸, in modo consapevole e critico, con azioni improntate alla sostenibilità.

2.2. Missione 4, componente 2: “potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione”: dalla ricerca all’impresa

Per quanto concerne i servizi dell’istruzione, le principali linee di intervento previste coprono l’intera filiera del processo della ricerca verso l’innovazione in modo da rafforzarla e collegarla all’attività di impresa.

A tal riguardo, il Piano esprime una generale esigenza di rafforzamento che consente agli interventi di auto-sostenersi nel tempo, anche attraverso il contributo di capitali privati in modo da ridurre nel lungo periodo gli oneri a carico della finanza pubblica.

In questa visione, il Piano mira a rafforzare la ricerca e a incoraggiare la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata, condotta in sinergia tra università, enti di ricerca e soggetti pubblici o privati impegnati in attività di R&S; sostenere i processi per l’innovazione e il trasferimento tecnologico; potenziare le infrastrutture di ricerca e innovative, il capitale e le competenze di supporto all’innovazione.

A favorire ancor più tale processo è il fatto che le misure previste nel Piano sono state rese malleabili e differenziate per essere meglio adattate agli eterogenei ambienti di destinazione, anche con riferimento al grado di maturità tecnologica (*i.e. Technology readiness level*)²⁹.

Propedeutica agli investimenti previsti nella componente 2 è la riforma a supporto della ricerca e sviluppo strutturata in puntuali missioni orizzontali conformi alle priorità del Piano nazionale della ricerca 2021-2027 e ai pilastri di *Horizon Europe*³⁰. Per realizzare in concreto gli obiettivi della componente 2 sono previste tre linee di intervento.

²⁷ Sul tema, v. U. KOCHER, *Educare allo sviluppo sostenibile, pensare il futuro, agire oggi*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento, 2017, 30 ss.

²⁸ V. United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future*, 1987, reperibile su www.sustainabledevelopment.un.org.

²⁹ V. Pnrr, cit., 192.

³⁰ Tale riforma sarà oggetto del lavoro del Ministero dell’università e della ricerca e del Ministero dello sviluppo economico tramite la creazione di una Cabina di regia interministeriale. Verranno inoltre pubblicati due decreti ministeriali: uno in ambito di mobilità, l’altro per la gestione dei fondi per la ricerca. V. Pnrr, cit., 190.

Quanto alla prima, orientata al rafforzamento della ricerca e alla diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base, è di interesse preminente l'investimento relativo al Fondo per il Programma nazionale ricerca (Pnr) e ai Progetti di ricerca di significativo interesse nazionale (Prin)³¹. Tramite l'investimento si vuole fornire supporto alla ricerca scientifica nelle differenti aree di intervento che promuovono la cultura, una società inclusiva, la digitalizzazione, ma anche i temi della salute, del clima e dell'energia nonché della mobilità sostenibile.

Sul punto, infatti, occorre precisare che per raggiungere efficientemente gli obiettivi del quadro europeo di ricerca e innovazione 2021-2027 questi *cluster* devono operare in modo sinergico e allineato, affinché gli effetti positivi del singolo *cluster* abbiano ricadute in termini di crescita anche sugli altri.

Le altre linee di investimento si concentrano su aspetti ugualmente prioritari come, fornire nuove opportunità ai ricercatori al fine di trattenerli in Italia³² e consentire ai progetti di essere supportati e di crescere all'interno della Nazione, prevedendo anche brevi periodi di mobilità all'estero; finanziare i programmi di ricerca e innovazione realizzati da partenariati allargati a Università, centri di ricerca e imprese³³; creare dei centri di ricerca nazionali selezionati tramite procedure competitive³⁴; rafforzare i c.d. "ecosistemi dell'innovazione", quali luoghi di confronto e collaborazione tra le Università, i centri di ricerca, le imprese e le istituzioni locali.

La seconda linea di intervento invece si rivolge all'innovazione e al trasferimento tecnologico con il fine di migliorare la competitività attraverso l'uso sistemico dei risultati della ricerca.

A tal proposito, si integra l'attuale fondo Ipcei (ossia il fondo per la realizzazione di "importanti progetti di comune interesse europeo") previsto dall'art. 1, co. 232, della legge di bilancio per il 2020, il quale ha introdotto delle

³¹ Sui Prin cfr. L. MARAN, *Economia e management dell'università. La governance interna tra efficienza e legittimazione*, FrancoAngeli, Milano, 2010, 70 ss.; F. CORRADI, *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro paesi europei*, LED – Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano, 2009, 147 ss.

³² La misura prevede di sostenere le attività di circa 2100 ricercatori seguendo i modelli dei bandi *European Research Council* e *Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowship e Seal of Excellence*.

³³ La linea di investimento prevede di finanziare fino a un massimo di 15 programmi di ricerca selezionati sulla base di puntuali criteri, con un investimento medio per programma di circa 100 milioni di euro. Questo comporterà anche un accrescimento del numero dei ricercatori a tempo determinato, e in particolare, si mira a far salire il dato delle ricercatrici dal 34% al 40%.

³⁴ La struttura dei centri seguirà il modello *hub and spoke* con funzioni amministrative centralizzate e funzioni di ricerca parzialmente decentralizzate.

risorse aggiuntive per finanziare nuovi progetti di piattaforme europee.

Di importanza fondamentale è anche la creazione di partenariati nel quadro del programma *Horizon Europe* per l'approfondimento di temi strategici per il rilancio e la crescita del Paese come l'*High performance computing*, il *Key digital technologies*, il *Clean energy transition*, per citarne solo alcuni.

Infine, la terza linea interviene sul rafforzamento delle condizioni abilitanti allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione tramite dotazione infrastrutturale, allo sviluppo dei dottorati guardando alle esigenze delle imprese, e alle tematiche dell'ambiente e del digitale, agli strumenti finanziari per ricerca e innovazione delle Pmi. Tutte le sopradette misure saranno implementate dal Ministero dell'università e della ricerca e dal Ministero dello sviluppo economico a seconda delle specifiche esigenze e competenze.

Il mondo del lavoro richiede conoscenze sempre più avanzate e settoriali con orientamento al *green*³⁵ e alla tecnologia. L'intento è quello di creare una interazione partecipata tra le diverse strutture in cui si svolge la ricerca scientifica per ottenere i migliori risultati possibili e orientarli all'attività di impresa.

È proprio il termine "interazione", infatti, ad essere la chiave di lettura di questo processo. Sarebbe irrealistico supporre che i problemi legati all'ambiente siano risolvibili tramite azioni ad effetti limitati e circoscritti.

L'attenzione al tema dello sviluppo sostenibile deve tener conto dell'obiettivo di tutela integrata del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo in cui ogni singola componente, compreso il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione "dalla ricerca all'impresa", fa la sua parte.

In questo senso, gli investimenti nella digitalizzazione e nella ricerca improntata ai temi della sostenibilità, associati a delle riforme che migliorino il contesto dell'imprenditoria nel suo complesso, nonché alle riforme della p.a. e del sistema giudiziario, stimolano la crescita della produttività nel medio e nel lungo periodo. A ciò si aggiungano le riforme del mercato del lavoro e degli investimenti che consentono di ampliare le prospettive occupazionali in senso equo e crescente.

Ebbene, il diritto allo sviluppo, riferito alle persone, alle formazioni sociali e alle collettività locali è legato in modo indissolubile al diritto all'ambiente. La sostenibilità dello sviluppo non può più essere limitata a un concetto politi-

³⁵ Per un approfondimento dei recenti studi delle tematiche del *Green new deal* e del cambiamento climatico cfr. A. DURANTE, *Il Green New Deal: rischi e vantaggi di un nuovo interventismo pubblico in economia*, Gruppo Albatros Il Filo, Roma, 2020; M. FRITTELLA, *Italia Green. La mappa delle eccellenze italiane nell'economia verde*, Rai Libri, Roma, 2020; J. RIFKIN, *Green New Deal. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Mondadori, Milano, 2019.

co riferito agli Stati, ma deve accogliere la dimensione di un diritto-dovere personale³⁶, a maggior ragione nei contesti in cui si pratica ricerca.

3. Un approccio integrato: Istruzione e ricerca e le altre missioni del Piano

Il Piano si colloca in un momento storico in cui le esigenze verso un sistema di sostenibilità ambientale e sociale erano già ampiamente condivise tra gli Stati. La pandemia e la crisi economica hanno costretto l'Europa a trovare in breve tempo delle risposte per reagire agli *shock* in modo rapido³⁷.

La sospensione del Patto di Stabilità e la previsione di misure a sostegno dell'economia, unitamente al programma *Next Generation EU*, rappresentano il punto di partenza per il rilancio degli investimenti e per la crescita dell'occupazione, in modo tale da proseguire quel processo di convergenza verso i livelli dei Paesi più ricchi, già iniziato prima della pandemia.

Per fare ciò, il Pnrr "riparte dalle basi", orientando la maggior parte delle sue azioni all'inclusione di genere, al sostegno dell'istruzione e alla formazione e occupazione giovanile, nonché investendo il 40% delle risorse territorializzabili nel Mezzogiorno per riequilibrare il divario tra Nord e Sud.

La Missione 4 interagisce in modo coerente con ciascuna delle altre cinque e risulta informata al principio dello sviluppo sostenibile.

Una conferma di ciò può già scorgersi nella parte dedicata agli obiettivi generali in cui si prevede che «le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi Covid-19» unitamente al fatto che «gli Stati membri devono puntare a colmare i divari generazionali (...) risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani e all'istruzione»³⁸.

In ogni caso, quanto detto circa l'interoperatività delle componenti all'interno di una singola Missione (v. *supra*, § 2.2) vale anche per le sei Missioni del Pnrr tra di loro.

Al fine di illustrare tale interazione, si riportano di seguito brevi esempi di connessione tra la Missione 4 e le altre del Piano.

Un primo collegamento di immediata intuizione è con la Missione 1 "Di-

³⁶ Sul punto, più diffusamente v. A. POSTIGLIONE, *Ambiente e doveri, Per una transizione ecologica, economica, digitale ed etica*, Edizioni Tutto Ambiente, Piacenza, 2021, 81 ss.

³⁷ Per una ricognizione del quadro di contesto e degli antefatti normativi rispetto al Pnrr v. A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», 2021, reperibile su www.federalismi.it, 239 ss.*

³⁸ V. Pnrr, cit., 13.

gitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” perché la digitalizzazione è necessaria a un corretto funzionamento e utilizzo dei programmi didattici e allo svolgimento delle attività scolastiche nel solco della continuità e dell’universalità del servizio³⁹. Solo agendo in questo modo e promuovendo gli investimenti nelle tecnologie, infrastrutture e processi digitali si potrà migliorare la competitività italiana ed europea a tutti i livelli di istruzione.

Quanto detto, apre la strada al tema del collegamento tra la formazione e le infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento delle attività individuate dalla Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”. In questo senso, è fondamentale che il sistema infrastrutturale sia reso più moderno e risponda ai bisogni della mobilità collettiva, per un aumento della connettività e della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio e per la semplificazione delle modalità di raggiungimento delle sedi di interesse.

Un’ulteriore associazione può farsi con la Missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” poiché l’apprendimento di nuove competenze (c.d. *reskilling*) e il miglioramento di quelle esistenti per accedere a mansioni superiori (c.d. *upskilling*⁴⁰) sono elementi fondamentali per sostenere la transizione verde e digitale. Il processo di transizione potrà dunque attivarsi solo tramite una migliore attenzione alla formazione professionale. Ma in generale e intendendo il concetto di *skilling* in senso lato, si può parlare di potenziamento partendo dai livelli di istruzione più bassi perché è proprio in tali realtà che si forma la prima coscienza critica su queste tematiche.

Parimenti, i forti investimenti nelle politiche di istruzione e formazione, come l’apprendistato, giovano all’efficacia delle politiche del mercato del lavoro e delle politiche sociali individuate dalla Missione 5 “*Inclusione e Coesione*”. Si parla appunto di «Servizio civile universale» e si promuove l’acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni quali obiettivi strategici per aumentare il tasso di occupazione e per ridurre il *mismatch*.

Infine, la condivisione e la diffusione negli ambienti scolastici dei principi a un corretto e sano stile di vita hanno inevitabili riflessi sulla salute, quale valore universale espresso nella Missione 6.

³⁹ Sull’istruzione nel periodo pandemico v. M. CASTOLDI, *Quale futuro per l’istruzione*, Mondadori Università, Firenze, 2021.

⁴⁰ Per un approfondimento dei temi del *reskilling* e del *upskilling* v. A. CANFARINI, A. GIAUME, *Human capital 4.0. I cinque paradigmi per l’organizzazione che si trasforma*, FrancoAngeli, Milano, 2021; I.M. LISBOA, N.M. TEIXEIRA, T. GOMES DA COSTA, *Handbook of Research on Reinventing Economies and Organizations Following a Global Health Crisis*, IGI Global, Hershey (USA), 2021.

Stante l'evidenza dei legami tra le sei missioni, si potrebbe pensare al Piano come una struttura che acquisisce solidità applicativa solo se le singole parti della stessa sono funzionali al punto da produrre esternalità positive anche sulle altre. Infatti, a livello empirico, il campo della formazione giova a numerosi ambiti operativi così come esso stesso beneficia della presenza di altre influenze.

Peraltro, tutti gli interventi delle singole Missioni sono pensati per produrre effetti positivi tra di loro, ma anche per avere un impatto rilevante sulle tre dimensioni orizzontali del Piano individuabili nei divari di genere, giovani e Sud.

4. Le dimensioni sovranazionali dello sviluppo sostenibile, l'Agenda 2030 e la missione istruzione e ricerca

La questione ambientale per la sua complessità e il suo legame con le altre realtà sociali richiama un generale concetto di responsabilità.

Se si guarda alle risorse naturali in chiave storica, si pensa a quell'approccio empirico di utilizzo e di sfruttamento rispetto alle esigenze umane⁴¹. Solo negli anni più recenti si è iniziato a concepire la natura in termini differenti, come bene da preservare per continuare a vivere con il medesimo grado di benessere, anche con riferimento alle generazioni che verranno.

Visto in quest'ottica, l'interesse dell'uomo sembra mantenere una propria centralità, ma in modo differente, nella misura in cui guarda ai bisogni della sua specie nel futuro e si rende strumento di conservazione del benessere per mezzo delle proprie azioni e strategie improntate alla sostenibilità⁴².

Questo nuovo ruolo, emerso per la prima volta in linea teorica nel rapporto Brundtland del 1987, ha trovato conferma nel Programma di azione della conferenza internazionale su popolazione e sviluppo tenutasi al Cairo nel 1994⁴³ e

⁴¹ Con riferimento al tema dello sfruttamento del suolo si veda M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA 22/21, 2021.

⁴² Per una generale formazione in tema di sviluppo sostenibile con riferimento alle tematiche attuali e all'obiettivo dell'Agenda 2030 e il *Green Deal* europeo v. A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile. La complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli Obiettivi di Agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 31 ss.; P. NICOLETTI, *Europa 2020 dalla pandemia alla nuova occupazione. Come ripensare i valori e ripartire dallo sviluppo sostenibile per la crescita economica*, FrancoAngeli, Milano, 2020, 117 ss.

⁴³ La cui organizzazione è stata affidata al Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA). In questo incontro 179 paesi hanno affermato che sviluppo e popolazione sono strettamente collegati.

si è poi evoluto nei numerosi atti di impegno delle istituzioni sovranazionali, fino a frammentarsi nei numerosi indicatori di sostenibilità dell'Agenda 2030. Obiettivi che sono comuni a tutti gli Stati e che sono da raggiungere in un specifico anno di riferimento, tra i quali la salute e il benessere, l'istruzione di qualità, la parità di genere, la riduzione delle disuguaglianze, la creazione di città e realtà sostenibili.

Sono pertanto i singoli individui a farsi "portatori" del principio dello sviluppo sostenibile e a orientare le loro scelte avendo la consapevolezza del rispetto dei valori all'interno della società.

La formazione di una cultura in tal senso, per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, può assumere connotazioni diverse che sarebbe opportuno portare avanti simultaneamente, partendo dalle più essenziali.

Una fra tutte, la "dimensione delle risorse" ossia, la *carrying capacity* di un ecosistema, che rappresenta la quantità di risorse che l'ambiente mette a disposizione di ciascun essere vivente per le sue necessità vitali⁴⁴. Il mondo deve essere ripensato come un luogo in cui i consumi, i processi di produzione e l'uso delle risorse naturali siano sostenibili con effetti sullo sviluppo economico. L'attenzione ad evitare sprechi di risorse dovrebbe infatti essere trasmessa fin dalla prima formazione scolastica in modo tale da crescere insieme agli studenti, fino a diffondersi come dovere civico⁴⁵.

Segue, poi, la "dimensione socioeconomica" che guarda invece ai riflessi che le relazioni economiche producono sulle relazioni sociali e sulla vita delle persone. Questa dimensione riguarda diverse realtà, istruzione compresa, che consentono a coloro che vivono nella comunità sociale di realizzare i propri progetti e partecipare alla vita politica in modo consapevole. Nei paesi in cui le istituzioni democratiche sono particolarmente attente a certe tematiche, lo sviluppo della legislazione ambientale è infatti più radicato e avanzato ed è tale da consentire un tenore di vita qualitativamente più elevato.

Si evidenzia, infine, la "dimensione culturale", per sviluppare la quale sa-

⁴⁴ Per approfondimenti sul punto v. S. PIGNATTI, B. TREZZA, *Assalto al pianeta. Attività produttiva e crollo della biosfera*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

⁴⁵ Per sensibilizzare gli studenti sul concetto di sviluppo sostenibile, l'Istat ha realizzato, per gli istituti secondari di secondo grado, diversi percorsi formativi nell'ambito dell'insegnamento dell'educazione civica. L'attività è frutto della collaborazione tra l'Istituto e l'Associazione europea per l'Educazione economica (Aeee-Italia), che svolge attività di formazione e aggiornamento per i docenti all'interno del sistema scolastico italiano. Nella cornice globale dell'Agenda 2030, tra i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, le prime unità didattiche di apprendimento (Uda) riguardano gli indicatori di monitoraggio elaborati dall'Istat per i seguenti *goals*: *Goal 1*: Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo; *Goal 11*: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili; *Goal 12*: Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo.

rebbe necessario creare a tutti i livelli dei progetti di formazione che producano la conoscenza ma soprattutto la coscienza di una cultura sostenibile, che faccia propri questi valori e conduca a una maggiore responsabilità culturale di tipo individuale.

In questa dimensione composita, occorre garantire una “regia” strategica e coordinata che guardi allo stanziamento dei fondi del Piano che, a vario titolo, concorrono al diritto a una istruzione di qualità equa ed inclusiva.

Questo concetto è ribadito, da ultimo, nel rapporto ASviS del 2022⁴⁶ che valuta la legge di bilancio per il 2022⁴⁷ alla luce dell’Agenda 2030 e che da riscontro, in modo critico, della necessità di un ulteriore sostegno al concetto di “visione organica e integrata” di cui si è detto sopra. In tal senso, risultano positivamente orientate le previsioni della legge di bilancio per il 2022 nella parte in cui prevedono un fondo per il contrasto della povertà educativa minore⁴⁸, ovvero l’autorizzazione alla spesa per sostenere l’Istituto di documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire⁴⁹), per citarne solo alcune.

5. Conclusioni

Alla luce dei cambiamenti che si sono resi necessari per poter lavorare in modo immediato su sviluppo sostenibile e transizione ecologica, la Missione 4 del Pnrr guarda con grande attenzione alle nuove generazioni per prepararle ad una più attiva e proficua partecipazione alla vita sociale, culturale e conseguentemente economica.

Il Piano rappresenta una occasione di investimento di notevole importanza poiché risulta orientato a settori di sviluppo particolarmente sensibili e che hanno sofferto in modo consistente negli anni.

A tal riguardo, le linee di intervento si presentano nel complesso chiare, puntuali e con un buon grado di ambizione tale per cui si auspica l’adozione delle migliori modalità di attuazione.

La Missione 4 “*Istruzione e ricerca*” inserita in questo contesto rappresenta un *focus* di riflessione e ricostruzione poiché apre la sua trattazione all’interno del Pnrr operando un esame delle criticità tramite il confronto con i dati delle

⁴⁶ ASviS, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la legge di bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile – Esame dei provvedimenti e situazione dell’Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell’Agenda 2030*, reperibile su www.asvis.it, marzo 2022, 165 ss.

⁴⁷ Legge 30 dicembre 2021, n. 234.

⁴⁸ Legge n. 234/2021, art. 1, co. 135 e 136.

⁴⁹ Legge n. 234/2021, art. 1, co. 973.

altre realtà europee. La ricostruzione dei contesti e degli standard europei consente poi una più ampia visione sulle diversità di approccio nelle operazioni di ripresa dall'emergenza sanitaria e dalla crisi economica.

Sotto il profilo operativo, la Missione oggetto di esame cerca di migliorare la formazione a partire dagli inizi del percorso scolastico, con l'istituto del tempo pieno, nell'ottica di una più generale organizzazione familiare mostrando più attenzione al mondo delle donne, favorendone l'occupazione e garantendo una pari opportunità di genere.

Essa tenta poi di potenziare l'intera filiera dei servizi dell'istruzione con l'idea di sensibilizzare le nuove generazioni a sviluppare una cultura statistico-quantitativa e di misurazione dei fenomeni economici, sociali, demografici e ambientali. In tal senso, di notevole utilità per una progressione, si rivela la previsione di strumenti di ampliamento delle opportunità di avvicinamento agli studi anche rendendo maggiormente abbordabili i costi per il sostenimento degli stessi.

Il quadro di insieme mostra anche una profusa attenzione alle tematiche della ricerca e dello sviluppo unitamente al tentativo di trovare una sinergia tra il mondo delle università e quello delle imprese, quali strategie utili a un rilancio del Paese.

Il progetto ambisce agli obiettivi trasversali di una parità generazionale, adattando i programmi al talento di ognuno, e a una parità territoriale per un rilancio del Mezzogiorno che abbatta i divari tra Nord e Sud. Sembra, pertanto, che non tralasci nessun aspetto.

L'analisi della Missione 4 illustra altresì come le tematiche della formazione e dell'istruzione siano realtà aperte alla reciprocità, nel senso della predisposizione delle stesse a dare e ricevere apporti innovativi e migliorativi in ragione dell'interazione con le altre missioni del Piano.

In ogni caso, tutti gli interventi del Piano sopra menzionati fanno la loro parte nel più grande lavoro di costruzione di una via sicura verso la sostenibilità, che sia durevole e competitiva a livelli internazionali e che consenta di svolgere quelle attività di studio che si possono definire "a ridotto impatto ambientale" sia per come sono strutturate sia per come sono orientate.

Il Piano affronta argomenti e criticità ben conosciuti, con il proposito di riformare e implementare quelle che sono le attività di istruzione e le prospettive di una futura classe di lavoratori, nell'ottica dell'inserimento nel mondo del post-formazione.

Venendo agli aspetti specifici che riguardano la ricerca, la Missione "*Istruzione e ricerca*" ha risvolti di primo valore sotto il profilo dello sviluppo sostenibile. Tra questi, va enfatizzato il contributo al miglioramento dell'organizzazione familiare con una maggiore attenzione al mondo delle donne, favorendone l'occupazione e garantendo una pari opportunità di genere.

Ebbene, il carattere nevralgico della Missione 4 si può cogliere sotto due direttrici. Da un lato, la Missione costituisce il presupposto necessario per garantire un proficuo svolgimento della transizione ecologica e digitale, sia sotto il profilo culturale e civico sia sotto quello delle competenze funzionali. Dall'altro lato – e da qui la sua importanza nella sede di ricerca – costituisce lo strumento di realizzazione diretto e immediato degli importanti obiettivi di sviluppo e di conservazione delle risorse.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 5 DEL PNRR

di Giorgia Gloria

Sommario: 1. Il concetto di inclusione sociale come elemento di sviluppo sostenibile. – 2. “Inclusione e coesione”: la Missione 5 del Pnrr. – 3. La strategia italiana rispetto agli obiettivi dell’Agenda 2030. – 4. Conclusioni.

1. Il concetto di inclusione sociale come elemento di sviluppo sostenibile

La pandemia da Covid-19 ha aggravato i ritardi strutturali già sofferti dal nostro Paese, acuendo il divario di genere già esistente tra uomini e donne, il divario generazionale tra giovani e anziani, nonché il divario territoriale tra Nord e Sud.

Tra questi, in particolare, colpiscono i dati che mostrano una forte asimmetria nel modo in cui la crisi ha colpito uomini e donne con gravi conseguenze per la realizzazione di un’economia e di una società prospera e inclusiva.

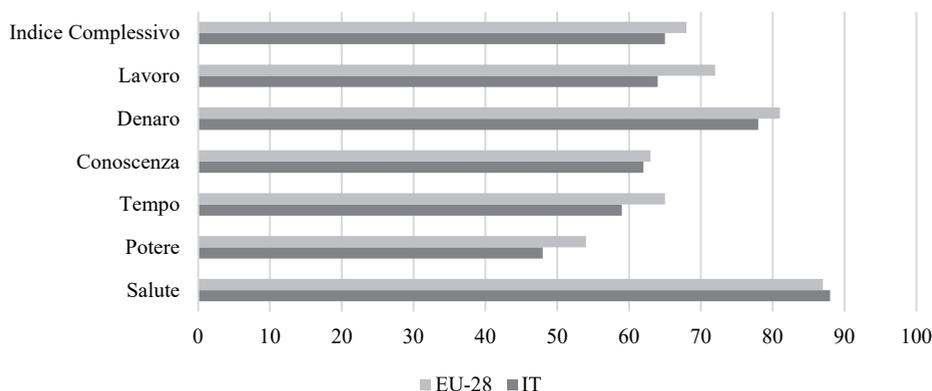
I dati elaborati a livello globale dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro (Ilo) e raccolti nel *Global Gender Report 2021*, testimoniano che il 5% di tutte le donne occupate ha perso il posto di lavoro durante la pandemia, rispetto al 3,9% degli uomini occupati¹. Oltre a ciò, è cresciuta l’inattività femminile legata a motivi di cura familiare con un divario tra donne e uomini del 35,4%.

Il panorama sinora descritto a livello globale è ancor più penalizzante in Italia che, nell’indice sull’uguaglianza di genere 2020 elaborato dall’Istituto europeo per la parità di genere (Eige), si trova al di sotto della media UE con

¹ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2021*, 31 marzo 2021, 6. Nel Report vengono raccolti ed utilizzati i dati selezionati dall’Organizzazione Internazionale del lavoro (Ilo), LinkedIn e Ipsos al fine di offrire un’analisi dell’impatto della pandemia da Covid-19 sui divari di genere nella partecipazione economica.

un punteggio di 63,5 su 100². In particolare, l'indice sull'uguaglianza di genere misura i livelli di realizzazione di uomini e donne in sei aree essenziali quali (i) lavoro, (ii) denaro, (iii) conoscenza, (iv) tempo, (v) potere e (vi) salute, ed elabora un valore compreso tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza³. Come mostrato dal grafico sottostante (Fig. 1), i punteggi dell'Italia sono inferiori a quelli della media UE in tutti i settori, ad eccezione di quello della salute. Particolarmente preoccupante il punteggio relativo al settore del lavoro, dove l'Italia si colloca al di sotto di tutti gli altri Stati membri dell'UE.

Figura 1. – **Indice sulla parità di Genere**



Fonte: Elaborazione dei dati raccolti dall'European Institute for Gender Equality (Eige)⁴.

In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) si presenta oggi sia come un necessario strumento di riequilibrio della situazione post-pandemica sia anche – e soprattutto – come occasione per realizzare un nuovo modello sociale più sostenibile e inclusivo.

² European Institute for Gender Equality (Eige), *Gender Equality Index 2020*.

³ L'indice si compone di 6 domini e 31 indicatori. In particolare, il dominio sul lavoro conta due indicatori (partecipazione; segregazione e qualità del lavoro); il dominio sul denaro conta due indicatori (risorse finanziarie; condizioni economiche); il dominio sulla conoscenza si compone di due indicatori (livello di istruzione conseguito e partecipazione; segregazione); il dominio relativo al tempo conta due indicatori (attività di assistenza; attività sociali); il dominio relativo al potere si compone di tre indicatori (politico; economico; sociale) ed infine il dominio relativo alla salute si compone di ulteriori tre indicatori (stato; comportamento; accesso). Gli indicatori sono di estrema importanza perché consentono di monitorare i progressi di uomini e donne attraverso degli indici comuni.

⁴ European Institute for Gender Equality (Eige), *Gender Equality Index 2020*.

In particolare, la missione 5 del Pnrr, “Inclusione e Coesione”, destina al capitale umano 19,81 miliardi di euro che mirano a perseguire l’obiettivo, trasversale a tutto il Piano, di sostenibilità sociale, intesa come capacità di garantire che le condizioni di benessere siano equamente distribuite e che si realizzi un’*uguaglianza di possibilità*⁵. A tali risorse si aggiunge altresì l’apporto finanziario fornito dal React-Eu e dal Fondo Complementare per un totale di 29,83 miliardi di euro⁶. Gli obiettivi della missione mirano a potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, rafforzare i centri per l’impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati favorendo altresì la creazione di imprese femminili e l’appianamento del *gender gap* (figura 2). Al contempo, la missione interviene in sostegno delle situazioni di fragilità sociale ed economica, delle famiglie e della genitorialità e rafforza la strategia nazionale delle aree interne prevedendo diversi investimenti sulle infrastrutture sociali.

Figura 2. – **L’impatto sull’occupazione del Pnrr (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base in assenza del Piano)**

	2021	2022	2023	2024-2026
Occupazione totale	0,7	2,2	3,2	3,2
Occupazione femminile	0,9	2,6	3,4	3,7
Occupazione femminile nel Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5
Occupazione giovanile	0,7	2,2	3,0	3,3
Occupazione giovanile nel Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Fonte: ISTAT, *Rapporto annuale 2021*.

2. “Inclusione e coesione”: la Missione 5 del Pnrr

Posta la relazione tra inclusione e sviluppo sostenibile è da valutare con estrema positività l’intenzione di individuare nell’inclusione sociale uno dei tre assi strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza insieme con l’innovazione digitale e la transizione ecologica.

Per realizzare tale asse, il Pnrr attribuisce esplicitamente alla Missione 5 e alle sue tre componenti⁷ un ruolo trasversale rispetto alle altre missioni.

⁵ Espressione utilizzata da Carlo Cottarelli nel suo volume *All’Inferno e ritorno – per la nostra rinascita sociale ed economica*, La Feltrinelli, Milano, marzo 2021.

⁶ *Documentazione di finanza pubblica n. 28* – 27 maggio 2021, pag. 17 e 18.

⁷ La missione 5 del Pnrr si esplicita in tre componenti: (i) *Politiche per il lavoro*, per cui

Tra tutte, si sottolinea il rapporto con la Missione 1, “*Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo*”, che mira, in primo luogo, alla modernizzazione digitale del Paese. Tale missione, infatti, prevede forti investimenti strutturali che, da un lato, possono determinare un aumento dell’occupazione giovanile e femminile e, dall’altro, possono costituire una spinta propulsiva per l’utilizzo diffuso e regolamentato del lavoro agile quale strumento di equilibrio nell’asse vita-lavoro.

Di particolare rilievo, inoltre, è la connessione con le Missioni 4, “*Istruzione e Ricerca*” e 6, “*Salute*”. Entrambe queste missioni, infatti, prevedono interventi di investimento in infrastrutture sociali e socioassistenziali sul territorio e la progressiva attivazione dei servizi ad essi connessi a sostegno di bambini, anziani o persone vulnerabili. L’aumento dei servizi di prossimità può determinare, in modo diretto e indiretto, un forte aumento dell’occupazione femminile. In primo luogo, infatti, si creerebbero nuovi posti di lavoro proprio in quei settori sociali e socioassistenziali dove il tasso di occupazione femminile è più alto di quello maschile. Dall’altro, in modo indiretto, l’aumento di strutture quali asili-nido ovvero centri di assistenza per anziani o disabili, diffusi sul territorio e accessibili a tutti, consentirebbe un alleggerimento dei carichi di cura familiare che in larga parte ricadono sulle donne⁸.

Invero, secondo i dati raccolti dall’Istat nel *Rapporto annuale 2021*, una determinante cruciale del tasso di occupazione femminile è rappresentata dalla presenza di bambini in età prescolare⁹. Tra le cause l’Istat ha registrato una carenza strutturale nella disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia rispetto al bacino di utenza. Nel 2019 la copertura dei posti, comprensiva dell’offerta interamente privata, rispetto ai bambini residenti fino a 2 anni compiuti si attesta a livello nazionale al 25,5% rispetto all’obiettivo minimo del 33% fissato dall’Unione europea. La situazione, inoltre, è aggravata da un consistente divario territoriale con una percentuale di copertura dei posti sul totale dei bambini del 13,3% al Sud, del 13,8% nelle Isole, del 29,9% nel Nord-Ovest, del 33,3% al centro e del 33,6% al Nord-Est¹⁰.

Al contrario, invece, il tasso di occupazione delle madri aumenta progres-

sono previsti 6,66 miliardi di euro; (ii) *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, a cui vengono destinati 11,17 miliardi di euro e (iii) *Interventi speciali per la coesione territoriale*, a cui è assegnato un bagaglio finanziario di 1,98 miliardi.

⁸ Secondo i dati elaborati da Eurostat per il 2020, il tasso di occupazione delle mamme in età compresa tra i 25 e i 54 anni è al 57,3% rispetto all’86,2% dei papà. Con tale percentuale l’Italia è all’ultimo posto rispetto agli altri Paesi europei, preceduta soltanto dalla Grecia (con un tasso di occupazione di donne lavoratrici con figli del 61,3%) e dalla Spagna (con un tasso di occupazione del 66,2%).

⁹ ISTAT, *Rapporto Annuale 2021*, 9 luglio 2021.

¹⁰ Dati elaborati dall’Istat con riferimento all’anno scolastico 2018/2019.

sivamente con la crescita dei figli, pur rimanendo sempre al di sotto di quello delle donne senza figli.

Di conseguenza, gli investimenti nelle infrastrutture sociali sono fondamentali nell'ottica di uno sviluppo sostenibile della nostra Società, contribuendo a liberare il potenziale delle donne nella fascia di età compresa tra i 25 e i 55 anni con un effetto moltiplicatore in grado di generare un ritorno economico superiore rispetto ad altri investimenti sia in termini di aumento del Prodotto interno lordo, sia anche dell'occupazione femminile.

Al contempo, l'aumento del Pil e della forza lavoro femminile possono produrre un aumento del gettito fiscale che, in un'ottica di massima efficienza della spesa pubblica, consentirebbe potenzialmente di rendere quelle stesse infrastrutture sociali accessibili e garantite ad un bacino d'utenza più ampio.

Al medesimo obiettivo mirano altresì le misure a favore dell'imprenditoria femminile¹¹ e, nel campo dell'istruzione, le politiche che favoriscono in particolare l'accesso da parte delle donne all'acquisizione di competenze STEM (*Science, Technologies, Engineering, Mathematics*).

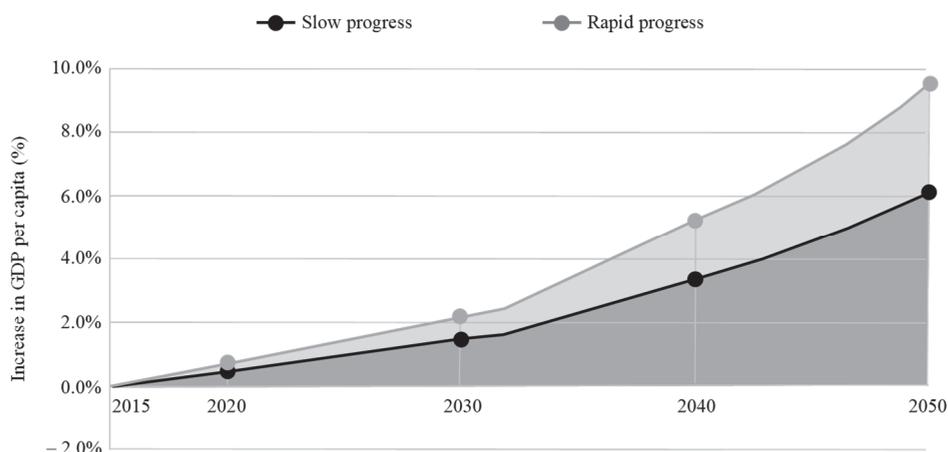
Come dimostra la proiezione del grafico seguente (Fig. 3) è evidente che appianare le differenze oggi non è più solo una questione di diritti ma anche di crescita del Paese: le donne costituiscono più del 50% della popolazione e rappresentano delle energie lavorative che ben possono essere impiegate con il giusto ausilio a livello di infrastrutture socioassistenziali e con misure equilibrate di conciliazione tra lavoro e famiglia.

In una catena in cui l'inclusione e la qualità del lavoro delle donne dipende strettamente dalle infrastrutture, è necessario prevedere un attento monitoraggio tanto nella fase di programmazione quanto nella fase di attuazione degli investimenti in tale settore. Ciò è tanto più vero se si considera che le risorse messe a disposizione dal Pnrr per le infrastrutture socioassistenziali rischiano di essere insufficienti¹². Da un lato, infatti, le risorse previste per gli asilini, pur essendo state incrementate da 3,6 a 4,6 miliardi di euro rispetto alla prima versione del Pnrr, si riferiscono a servizi scolastici più vasti e rischiano, quindi, di non essere sufficienti per coprire il *gap* di domanda e offerta dei posti negli asili. Dall'altro, anche le risorse previste per il rafforzamento delle infrastrutture di prossimità rischiano di non riuscire a coprire i divari territoriali esistenti. Da tali premesse si comprende, dunque, la necessità di un attento monitoraggio nel perseguimento degli obiettivi dichiarati in tema di riequilibrio di

¹¹ In particolare, la missione 5 del Pnrr prevede interventi specifici a sostegno dell'imprenditoria femminile tra cui rientra anche la definizione di un sistema di certificazione della parità di genere.

¹² Rapporto Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile*, 2021.

Figura 3. – L'effetto di una migliore uguaglianza di genere sul Pil *pro capite*, Proiezione



Fonte: Dati elaborati dall'Istituto Europeo sulla parità di genere nello studio *Vantaggi economici dell'uguaglianza di genere nell'Unione europea*¹³.

genere per garantire una corretta pianificazione e un'effettiva attuazione degli interventi programmati anche integrando, ove necessario, i fondi europei con le risorse nazionali.

Al fine di consentire un efficiente processo programmatico si da ottimizzare le scelte di investimento con le risorse disponibili, è necessario porre attenzione ad indicatori quali/quantitativi che consentano una valutazione degli investimenti *ex ante* ed un attento monitoraggio *ex post*.

Per la tematica che qui rileva, vale a dire il riequilibrio del *gender gap* o dei divari sociali e territoriali in generale, anche mediante la realizzazione di infrastrutture che permettano di ammortizzare tali disuguaglianze, si vogliono evidenziare due degli indicatori elaborati nel 2017 dal Comitato Bes ascrivibili al dominio "Lavoro e conciliazione tempi di vita"¹⁴.

¹³ La parità di genere fa aumentare i posti di lavoro e la produttività: secondo i dati raccolti dall'Istituto Europeo sulla parità di genere, entro il 2050 il miglioramento della parità di genere dovrebbe portare ad un aumento del PIL pro capite dell'UE compreso tra il 6,1 e il 9,6% corrispondente ad un aumento da 1,95 a 3,15 trilioni di euro.

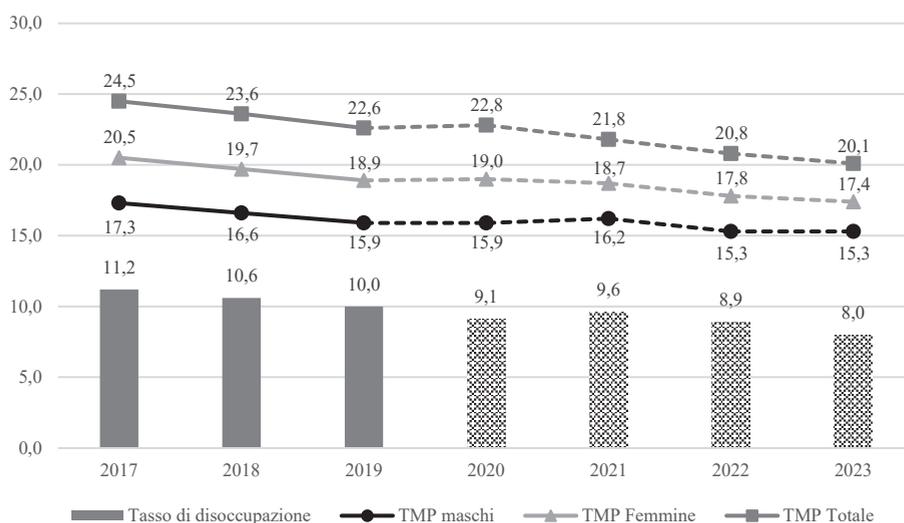
¹⁴ Il benessere equo e sostenibile (BES) è un indice sviluppato dall'Istat per valutare il progresso di una società da un punto di vista economico (attraverso l'aumento del PIL), sociale e ambientale. Tale indice viene determinato a partire da dodici domini all'interno dei quali sono individuati più indicatori. In particolare, i domini attengono alla sfera (i) della salute; (ii) dell'istruzione e della formazione; (iii) del lavoro e della conciliazione tempi di vita; (iv) benessere economico; (v) relazioni sociali; (vi) politica e istituzioni; (vii) sicurezza; (viii) benessere

“Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere”. Tale indicatore, riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni, controlla il rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi (vale a dire, persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime quattro settimane ma sono disponibili a lavorare) e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi “disponibili”.

“Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli di età prescolare e delle donne senza figli”. L’indicatore esprime in percentuale il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio di età compresa tra 0 e 5 anni e il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli.

Come emerge dalla proiezione del grafico seguente (Fig. 4), gli indicatori individuati, considerando anche che si tratta di indicatori sensibili al genere,

Figura 4. – Tasso di mancata partecipazione al lavoro totale con relativa scomposizione per genere, Proiezione



Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro; 2020-2023 previsioni MEF-DT¹⁵.

soggettivo; (ix) paesaggio e patrimonio culturale; (x) ambiente; (xi) ricerca e innovazione e (xii) qualità dei servizi.

¹⁵ L’indicatore TMP (Tasso di Mancata Partecipazione al lavoro) degli uomini resta stabile nel 2020 ed in aumento nell’anno successivo; nel 2022 si prevede una significativa contrazione per poi rimanere invariato nel 2023. Per quanto riguarda, invece, il TMP delle donne, dopo un lieve aumento nel 2020, è seguito da un triennio di marcati cali tali da ridurre ulteriormente il gap uomo-donna. Per approfondimenti si rimanda alla *Relazione sugli Indicatori di Benessere equo e sostenibile*, 2021, 87 ss.

possono costituire un utile strumento per valutare il progressivo avvicinamento ad alcuni dei target della missione in esame¹⁶.

3. La strategia italiana rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030

Con le sue componenti la Missione 5 concorre a realizzare diversi dei *Goal* di Agenda 2030, secondo quanto stabilito da Next Generation UE.

Come si evince dal grafico seguente (Fig. 5), in termini finanziari, le risorse della presente missione concorrono a realizzare maggiormente il *Goal* 9 “Imprese, innovazione ed infrastrutture”, seguito dal *Goal* 8 “Lavoro dignitoso e crescita economica”, che contribuisce, a sua volta, alla lotta contro la povertà di cui al *Goal* 1¹⁷, grazie agli investimenti relativi al miglioramento infrastrutturale e all'ampliamento dei servizi connessi.

Ma non solo. Considerata la natura trasversale del terzo asse strategico a cui si ispira il Piano, la Missione 5 contribuisce inevitabilmente anche al raggiungimento di altri degli obiettivi di Agenda 2030. Tra questi, in particolare, è evidente la connessione con il *Goal* 4 “Istruzione di qualità”, il *Goal* 5 “Uguaglianza di genere¹⁸” e il *Goal* 10 “Ridurre le disuguaglianze”.

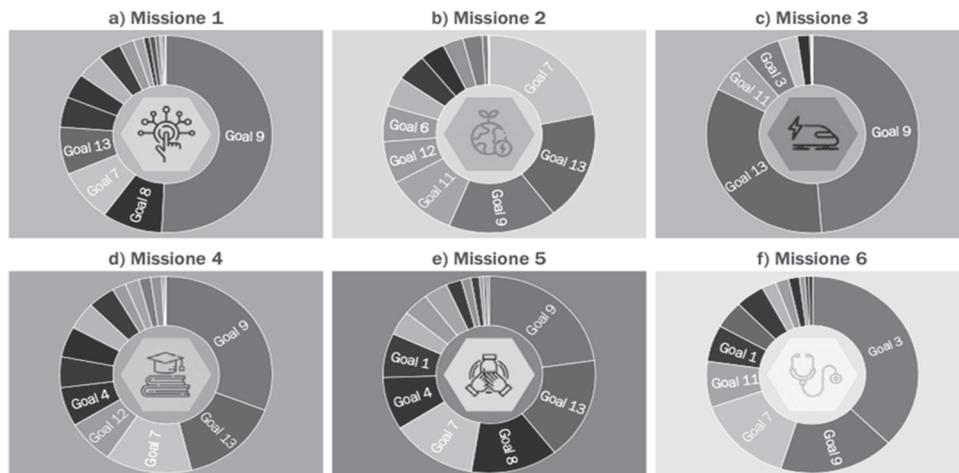
Il percorso di attuazione dell'Agenda 2030 in Italia può essere monitorato ricorrendo a diverse fonti. Tra queste l'Istat elabora annualmente un Rapporto sui *Sustainable development goals* (Sdgs) che mira a fornire una rappresentazione, mediante numerosi parametri statistici, dello stato di evoluzione degli Sdgs in Italia.

¹⁶ Per approfondimenti sugli indicatori BES si rimanda alla *Relazione sugli Indicatori di Benessere equo e sostenibile*, 2021, presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco.

¹⁷ Policy Brief, *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea della Fondazione Eni Enrico Mattei (Feem)*, luglio 2021.

¹⁸ In realtà, dall'analisi condotta dalla Fondazione Feem si evince che il Piano offre un modesto contributo al *Goal* 5 non chiarendo le modalità di attuazione e di monitoraggio del principio dell'uguaglianza di genere e rendendo, pertanto, imprescindibile una valutazione *ad hoc* dei singoli interventi.

Figura 5. – Contributo relativo alle singole Missioni del Pnrr agli Sdgs



Fonte: Centro di ricerca Feem¹⁹.

Il quarto *Rapporto* sui Sdgs diffuso dall'Istat con riferimento all'anno 2021 tiene conto del contesto caratterizzato dall'approvazione del Pnrr. Per tale motivo, il *Rapporto* contiene una prima proposta di corrispondenza tra gli indicatori Sdgs e le missioni del Piano. La corrispondenza, riportata nella tabella di seguito (Fig. 6), può rappresentare un utile strumento per implementare il sistema di monitoraggio del Pnrr consentendo una valutazione legata all'impatto macroeconomico delle misure e allo stato di avanzamento del percorso dell'Italia verso il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

In particolare, per ogni indicatore la tabella riporta il numero di misure utilizzate per la sua rappresentazione e l'ultimo anno di aggiornamento. La scelta della misura statistica è stata effettuata tenendo conto della disponibilità dei valori a livello regionale. Inoltre, al fine di fornire uno strumento utile per il monitoraggio delle divergenze territoriali nell'avvicinamento agli obiettivi prefissati, le frecce nell'ultima colonna vogliono indicare i progressi ($\rightarrow\leftarrow$), la stabilità ($=$) oppure i peggioramenti ($\leftarrow\rightarrow$) e la convergenza tra le regioni²⁰.

¹⁹ Policy Brief, *op. ult. cit.*

²⁰ Istat, *Rapporto SDGs 2021. Informazioni Statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2021.

Figura 6. – Corrispondenza tra la Missione 5 del Pnrr e indicatori Sdgs

Indicatore	Misure statistiche	Ultimo anno disponibile	Dettaglio regionale	Misura selezionata	Convergenza tra regioni
1.1.1 – Percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà internazionale, per sesso, età, condizione occupazionale e ripartizione geografica (urbano/rurale)	1	2019		Rischio di povertà per gli occupati (18 anni e più)	
1.2.1 – Percentuale di popolazione che vive al di sotto di povertà nazionale, per sesso ed età	1	2020		Povertà assoluta	
1.2.2 – Percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà (in tutte le sue dimensioni) in base alle definizioni nazionali	4	2019	Sì	Rischio di povertà o di esclusione sociale	=
1.4.1 – Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base	2	2019	Sì	Sovraccarico del costo dell'abitazione	↔
1.A.2 – Percentuale di spesa totale del governo relativamente ai servizi essenziali (istruzione, sanità, istruzione sociale)	1	2019		Quota dei servizi essenziali sulla spesa delle amministrazioni pubbliche	
3.7.2 – Quozienti specifici di fertilità per età per 1000 donne tra i 10 e i 14 anni e tra i 15 e i 19 anni	2	2019	Sì	Quozienti specifici per età per 1000 donne tra i 15 e i 19 anni	↔
3.8.2 – Percentuale della popolazione con una proporzione elevata di spesa delle famiglie per la salute rispetto alla spesa totale delle famiglie o del reddito	1	2019		Persone che non hanno effettuato cure mediche di cui avevano bisogno perché troppo costose (16 anni e più)	
4.2.1 – Percentuale di bambini sotto i 5 anni di età che sono avviati in percorsi di controllo della salute, di apprendimento e di benessere psicosociale, per sesso	1	2019/2020	Sì	Posti autorizzati nei servizi socio-educativi (asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia) per 100 bambini di 0-2 anni	→←
4.3.1 – Tasso di partecipazione di giovani adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi, per sesso	4	2019	Sì	Alunni con disabilità: scuola dell'infanzia/primaria/secondaria di primo e secondo grado	
4.A.1 – Percentuale di scuole che offrono servizi di base, per tipo di servizio	4	2019/2020	Sì	Scuole con alunni con disabilità per presenza, postazioni informatiche adatte: scuola primaria e scuola secondaria di primo grado	→←
7.1.1 – Proporzioni di popolazione con accesso all'elettricità	1	2019		Persone che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione	

Indicatore	Misure statistiche	Ultimo anno disponibile	Dettaglio regionale	Misura selezionata	Convergenza tra regioni
8.3.1 – Percentuale di occupazione informale sull'occupazione totale, per settore e sesso	1	2018	Sì	Occupati non regolari	→←
8.5.1 – Guadagni medio orari di dipendenti per sesso, età, professione e persone con disabilità	3	2020	Sì	Dipendenti con bassa paga	→←
8.5.2 – Tasso di disoccupazione per sesso, età e persone con disabilità	6	2020	Sì	Tasso di disoccupazione	←→
8.6.1 – Percentuale di giovani (di età compresa tra i 15 e i 24 anni) che non seguono un corso di istruzione o di formazione e non lavorano	1	2020	Sì	Giovani che non lavorano e non studiano (NEET)	→←
8.8.1 – Numero di infortuni mortali e non mortali per 100.000 lavoratori, per sesso e status di migrante	1	2018	Sì	Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente	
8.B.1 – Esistenza di una strategia nazionale sviluppata e operativa per l'occupazione giovanile, come strategia distinta o come parte di una strategia nazionale per l'occupazione	2	2019		Quota della spesa pubblica per misure occupazionali e per la protezione sociale dei disoccupati rispetto al PIL	
10.1.1 – Tasso di crescita delle spese della famiglia o del reddito pro capite del 40% più povero della popolazione	6	2019	Sì	Reddito disponibile lordo pro capite	=
10.2.1 – Percentuale di persone che vivono con meno del 50% del reddito mediano, disaggregata per sesso, età e persone con disabilità	1	2019	Sì	Rischio di povertà	=
11.1.1 – Percentuale di popolazione che vive in baraccopoli urbane, insediamenti informali o alloggio inadeguato	3	2019	Sì	Percentuale di persone che vivono in abitazioni sovraffollate	

Fonte: Elaborazione dati Istat, *Rapporto Sdgs 2021. Informazioni Statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*.

Il quadro delle relazioni riproposto in tabella evidenzia come il *framework* di riferimento degli Sdgs possa costituire uno strumento da utilizzare per il monitoraggio del Pnrr nel duplice verso di monitoraggio delle specifiche missioni nonché dei temi trasversali del piano quali l'uguaglianza territoriale e di genere.

4. Conclusioni

«La costruzione di un'Europa prospera e sociale dipende da tutti noi. Le donne e gli uomini, in tutta la loro diversità, dovrebbero avere pari opportunità di realizzazione personale ed essere economicamente indipendenti, ricevere la stessa retribuzione per un lavoro di pari valore, avere pari accesso ai finanziamenti e percepire pensioni eque. Le donne e gli uomini dovrebbero ripartirsi equamente le responsabilità economiche e di assistenza familiare»²¹.

Con queste parole la Commissione europea sottolinea l'importanza della parità di genere e dell'appianamento delle disuguaglianze sociali come elemento di sviluppo sostenibile. Anche per questo, dunque, il tema dell'inclusione come presupposto per il rilancio sostenibile dell'Italia è da valutare, in termini generali, con estrema positività.

Affinché, tuttavia, le misure della Missione 5 non rimangano delle semplici aspirazioni è estremamente importante valorizzare il ruolo che rivestirà l'azione di monitoraggio in concreto delle misure e il ruolo degli Organi preposti a tali forme di controllo. A causa dell'intensità quantitativa degli investimenti, tenuto conto del lasso di tempo entro il quale andranno realizzati, il sistema di monitoraggio dovrà procedere ad un controllo simultaneo degli obiettivi tramite indicatori finanziari, strutturali e procedurali. Il compito sarà affidato principalmente alla *governance* del Piano che ricoprirà un ruolo decisivo per l'attuazione dei progetti e l'implementazione delle riforme.

In particolare, il Piano prevede uno schema di *governance* con una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri a cui è rimesso il monitoraggio sull'avanzamento del Piano e una struttura centrale di controllo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), che si interfacerà anche con la Commissione europea, lasciando invece alle amministrazioni centrali, regionali e agli enti locali il monitoraggio sui singoli interventi.

Rispetto a tale panorama ci si aspetta altresì un ruolo sempre più incisivo del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess), in quanto espressione di una crescita sostenibile del Paese²².

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM (2020) 152 del 5 marzo 2020. In coerenza con la strategia europea anche l'Italia lancerà una strategia nazionale sulla parità di genere 2021-2025.

²² Per approfondimenti sul punto si rimanda al Rapporto Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile*, 2021.

Solo un costante monitoraggio del Piano, infatti, può consentire di evitare una polarizzazione delle priorità che determini un avanzamento delle componenti delle Missioni a velocità diverse al fine di concretizzare, in accordo con quanto programmato, una nuova realtà più prospera e realizzare gli obiettivi di inclusione e sostenibilità che la Missione 5 del Pnrr mira a perseguire²³.

²³ Sebbene ancora ci troviamo alle prime fasi dell'attuazione del Piano, si è già registrato, nel corso del 2021, un differente sviluppo delle componenti della quinta missione: mente, infatti, la prima componente comprende sei progetti tutti perfettamente in linea con il cronoprogramma del piano, la seconda componente è, al contrario, in netto ritardo. In tale contesto, un'attenta e costante azione di monitoraggio è lo strumento decisivo per seguire la progressiva attuazione dei progetti e per segnalare gli aspetti che occorre rafforzare.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA MISSIONE 6 DEL PNRR

di Alice Ferraina

Sommario: 1. Gli insegnamenti della crisi da Covid-19. – 2. Gli interventi strettamente economici e gli investimenti. – 3. Gli interventi di prossimità territoriali e di telemedicina. – 4. Gli interventi a livello normativo e regolamentare. – 5. Valutazione complessiva della Missione 6 (realizzabilità, costi futuri e inclusione sociale).

1. Gli insegnamenti della crisi da Covid-19

La recente crisi pandemica innescata dal virus SARS-Cov-2 ha evidenziato numerose problematiche nel sistema sanitario del nostro Paese. Tali problematiche non afferiscono solo alla mancanza di mezzi per far fronte a un'emergenza come quella che stiamo ancora vivendo, ma in particolare all'organizzazione della sanità pubblica in generale¹. Per questa ragione, l'analisi della ripresa dalla crisi stessa deve necessariamente iniziare dagli insegnamenti che ne sono derivati, in modo da intraprendere una riforma sostanziale di ciò che non ha funzionato.

Come poc'anzi sottolineato, la malattia da SARS-Cov-2 ha portato alla luce carenze di strumenti e carenze organizzative di contenimento, dovute a profonde ed annose falle del Sistema sanitario nazionale (Ssn). Per quanto riguarda i primi, ovvero gli strumenti, si tratta sia di carenze materiali che di mancanza di risorse. Uno dei primi parametri che ha rappresentato un triste segnale premonitore dell'andamento dei contagi e dunque della crisi è stato quello dell'occupazione dei posti di terapia intensiva, ben presto dimostratisi insufficienti (anche a causa della scarsa disponibilità di respiratori, di sistemi di ventilazione non invasiva e delle tecniche di ventilazione invasiva avanzate).

¹ Per un quadro generale sulle annose ed ancora attuali problematiche: F. TOTH, *La sanità in Italia*, il Mulino, Bologna, 2014; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2020.

Il problema, tuttavia, come ben presto hanno evidenziato gli esperti, non era tanto la mancanza di posti letto attrezzati per l'assistenza intensiva, quanto il fatto che spesso nelle stesse terapie intensive confluivano diverse categorie di pazienti, come quelli reduci da interventi chirurgici: il risultato era l'estrema difficoltà di coordinare la scarsità dei mezzi con le diverse cause di ricorso alla terapia intensiva, nonché di separare i pazienti Covid-19 da i pazienti non infetti. Considerato che a seguito della prima ondata di contagi (gennaio-giugno 2020) l'occupazione delle terapie intensive è stato il parametro per discutere delle riaperture regione per regione, è d'uopo valutare anche altri due aspetti critici che sono emersi in relazione a questo indice: *in primis*, il fatto che i comuni principali e dunque dotati di maggiori strumenti si sono fatti carico dei bisogni degli enti locali minori limitrofi sprovvisti di terapie intensive; *in secundis* il fatto che la scarsità di posti di terapia intensiva spesso nascondeva un secondo reale problema, cioè la mancanza cronica di personale specializzato².

Facendo un passo indietro rispetto al caso limite della situazione delle terapie intensive, altrettanto paradossale ed emblematico della reale organizzazione della sanità nazionale è risultato il tentativo di limitare i contagi evitando che si diffondessero di regione in regione. La *ratio* era evidentemente quella di isolare i primi focolai che si andavano formando al nord, ma i timori generali riguardavano anche la risposta che avrebbero potuto avere le regioni meridionali a fronte della pressione sugli ospedali e delle scarse risorse disponibili. Tristemente vero è stato, infatti, nel momento dell'emergenza, constatare che le regioni del sud potevano contare su meno risorse delle regioni settentrionali, sia in termini di personale che di risorse materiali.

Restringendo ancor di più l'analisi delle problematiche sanitarie portate alla luce dalla crisi, anche all'interno della stessa regione, provincia o comune il raccordo e la risposta ai focolai è stata estremamente difficoltosa, in quanto le competenze erano distribuite in maniera disordinata e i confini dei relativi poteri di intervento risultavano poco definiti³.

Da questo quadro introduttivo emerge una descrizione abbastanza dramma-

² Ad esempio, uno studio del sindacato dei medici anestesisti rianimatori Aaroi-Emac, già prima dell'emergenza Covid-19, ha messo in evidenza come mancavano all'appello ben 4.000 unità di personale, constatazione che applicata a un'emergenza pandemica si è trasformata, più che in una carenza, in una vera e propria corsa all'impossibile. Da un lato, nel nostro Paese si formano moltissimi medici, che tuttavia spesso poi si trasferiscono in Paesi con maggiori opportunità e retribuzioni più alte, dall'altro sempre meno sono coloro che scelgono di studiare e specializzarsi nelle discipline infermieristiche.

³ La normativa emergenziale, dettata a livello centrale e periferico, ha causato non poche censure da parte della giurisprudenza in merito ai poteri esercitati dagli enti locali per il contenimento del contagio.

tica del sistema sanitario del nostro Paese, messo facilmente in ginocchio da un male senza precedenti, ma prevedibile. È infatti opportuno sottolineare che nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica approvato in data 15 maggio 2020, la Corte conti aveva già messo in luce i nodi irrisolti⁴ del SSN e soprattutto quelli presenti a livello dell'assistenza territoriale. Le esperienze degli altri Stati europei, sebbene altrettanto infelici, hanno evidenziato una maggiore omogeneità negli interventi dedicati alle zone interne e un più alto successo nel tracciamento dei contagi tramite test (si veda la capacità della Germania e del Belgio in questo senso).

Non sorprende, pertanto, come si vedrà in seguito tramite l'analisi delle singole previsioni della Missione 6 del Pnrr, che le conseguenze degli insegnamenti della crisi da Covid-19 hanno prodotto piani di azione che riguardano diversi livelli di intervento sanitario, dalle prime cure, al trattamento delle patologie croniche alla gestione delle emergenze ospedaliere, ma anche l'organizzazione delle competenze nell'ambito della salute fra Stato e regioni, nonché gli investimenti in termini di ricerca e di specializzazione del personale medico e infermieristico⁵. Le iniziative del Piano di ripresa intendono sgravare gli ospedali principali dalle cure che non hanno il carattere dell'urgenza o che non richiedono particolari strumenti, ma mirano anche a migliorare le infrastrutture ospedaliere, fornirle di mezzi adeguati e aggiornati e incentivare i professionisti ad arricchire il proprio bagaglio di conoscenze e competenze. Il programma dunque è estremamente ambizioso, in grado potenzialmente di stravolgere l'organizzazione attuale in modo da renderla più efficace e più vicina al cittadino.

⁴ Il Rapporto, che si basa sui dati disponibili sino al 30 aprile 2020, ha anche commentato come la riduzione dei nuovi investimenti ha fatto sì che dal 2012 la dotazione di capitale fisso si sia ridotta di circa l'8%, andamento che differenzia il nostro Paese da molti altri esempi europei. Prendendo in considerazione l'anno 2017, uno degli ultimi cioè che ha permesso un confronto internazionale, in Italia meno dello 0,4% del prodotto è destinato ad accumulazione (in Germania l'1,1%, in Francia lo 0,6%). Oltre ai vincoli di natura finanziaria il rapporto prosegue con il riferire il rallentamento infrastrutturale anche all'attuazione della legge n. 67/1998 per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali, così come agli interventi specifici che si sono aggiunti ad esso negli anni. Sono numerose le Regioni che non hanno ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate (Abruzzo solo il 36% dei fondi, Molise solo il 21%, Puglia, Calabria, tutte al di sotto del 60%).

⁵ Si veda M.A. SANDULLI *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel Pnrr*, relazione presentata nel corso del webinar AIPDA del 28 aprile 2021, dal titolo *Next-generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario 28 luglio 2021; L. MONTI, *I fondi europei: guida al NextGenerationEU e al QFP: Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss University Press, Roma, giugno 2021.

2. Gli interventi strettamente economici e gli investimenti

Il metodo di analisi della Missione 6 del Pnrr scelto in questa sede è quello della suddivisione delle sue previsioni in base alla categoria degli interventi: per ragioni sistematiche, i primi interventi che saranno trattati sono quelli strettamente economici, ovvero quelli che impatteranno sulla sostenibilità nella misura dei costi che anche le generazioni future dovranno sostenere⁶.

Per quanto riguarda, dunque, gli interventi strettamente economici, si veda innanzitutto quanto previsto per l'ammmodernamento digitale e tecnologico delle forniture degli ospedali (spesa di 4,05 miliardi). Di questa cifra complessiva, 1,19 miliardi saranno destinati alla sostituzione delle apparecchiature sanitarie, 1,45 miliardi saranno destinati alla digitalizzazione dei Dea (Dipartimenti di emergenza e accettazione) di I e II livello⁷, e i restanti 1,41 miliardi saranno utilizzati per il rinnovamento della dotazione esistente di posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva.

Ictu oculi, queste previsioni potrebbero apparire come il naturale bisogno conseguente ad una crisi senza precedenti come quella da Covid-19, nonostante l'unica proposta realmente dipendente dagli effetti dell'epidemia è quella che prevede la massimizzazione delle terapie intensive. Le altre due proposte afferiscono, in realtà, a una spesa che la sanità pubblica deve sostenere in un dato momento storico in cui appare evidente l'obsolescenza dei mezzi a disposizione: come tale non è una spesa da configurare come di tamponamento all'emergenza, ma è una spesa che è da sostenersi a prescindere da eventuali situazioni di crisi sanitaria.

Ad una prima analisi questi investimenti sembrano coinvolgere il solo aspetto economico, mentre in realtà incidono notevolmente sull'aspetto ambien-

⁶ Si veda in tema di programmazione dell'economia: N. RANGONE, *La programmazione economica – L'intervento pubblico tra piani e regole*, il Mulino, Bologna, 2007.

⁷ Il Dea rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che mantengono la propria autonomia e responsabilità clinico-assistenziale, ma che riconoscono la propria interdipendenza adottando un comune codice di comportamento assistenziale, al fine di assicurare, in collegamento con le strutture operanti sul territorio, una risposta rapida e completa. Esiste il Dea di primo livello, che garantisce oltre alle prestazioni fornite dagli ospedali sede di Pronto Soccorso anche le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione e che, contemporaneamente, assicura interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con Utic (Unità di Terapia Intensiva Cardiologia). Sono inoltre assicurate le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali. Esiste poi il Dea di secondo livello, che garantisce anche le funzioni di più alta qualificazione legate all'emergenza, tra cui la cardiocirurgia, la neurochirurgia, la terapia intensiva neonatale, la chirurgia vascolare, la chirurgia toracica, secondo le indicazioni stabilite dalla programmazione regionale.

tale di smaltimento delle apparecchiature precedenti: spesso si tratta di macchine di grandi dimensioni, contenenti metalli e liquidi potenzialmente pericolosi. Nonostante chi consegna le nuove apparecchiature – sia di grandi che di piccole dimensioni – provveda anche a ritirare le vecchie, dai dati Consip del triennio 2017-2020⁸ risulta che, su 1934 apparecchiature consegnate, quelle smaltite e rottamate sono poco più di cento.

Altro dato incerto riguarda il numero dei macchinari da rottamare che si trova nelle strutture private: essendo esse stesse a finanziarsi non è agevole chiedere di render conto delle loro spese e delle loro scelte. E questa è – a monte – una inadempienza dello Stato che a fronte di spese mediche rimborsa le prestazioni con denaro pubblico, sia che esse siano condotte con macchinari di ultima generazione che da macchine da sostituire.

Per quanto riguarda la procedura di acquisto dei nuovi macchinari delineata dal Pnrr, sorgono interrogativi dal punto di vista pratico: non è infatti specificato se si passerà per un unico ordine centrale da parte dello Stato – che provvederà poi a collocare dove necessario i nuovi mezzi – o se dovranno provvedere le singole autonomie. Inoltre, non è specificato se un inventario delle apparecchiature obsolete sarà effettuato dagli enti locali o se invece sarà stilato dal Governo centrale.

Un aspetto certamente positivo dell'acquisto di nuovi macchinari si trova nel tentativo di invertire una triste tendenza del nostro Paese, che è stato in grado di superare i dieci anni di obsolescenza di un macchinario, anche fra i più essenziali come tac, scintigrafie, mammografie e radiografie. Questi ultimi sono fra i principali ausili al tracciamento, fra le altre patologie, dei tumori: è risaputo che questi macchinari abbiano un tempo di funzione efficiente inferiore al loro funzionamento reale. Strumenti avanzati diventano facilmente obsoleti e meno accurati e precisi nella diagnosi di malattie anche molto serie, costituendo in tal modo oltre che un incalcolabile rischio per la salute della persona, anche un'assurda negligenza nell'evitare il peso dei trattamenti oncologici alla sanità pubblica.

Il secondo maxi-investimento, come sopra riportato, riguarda invece la digitalizzazione dei Dea di primo e secondo livello.

La digitalizzazione, che rappresenta un vero e proprio filo rosso che percorre il Piano di ripresa come da raccomandazioni dell'Unione europea, riguarda dunque anche la futura e moderna sanità. Il piano prevede infatti la digitalizzazione di 280 strutture sanitarie sede di Dipartimenti di emergenza e accettazione. Non è un caso che proprio nelle strutture con una maggiore pres-

⁸ Fonte: *Corriere della sera*, rubrica *Data room* di Milena Gabanelli e Simona Ravizza dal titolo: *Sanità: tac, risonanze ed ecografi obsoleti. Cosa si rischia e quali macchine evitare* del 30 giugno 2021.

sione sanitaria e una maggiore diversificazione di richieste da parte del pubblico (accertamenti generici, analisi cliniche, operazioni, medicina d'urgenza) si verifichino più frequentemente ritardi negli adempimenti. La digitalizzazione potrebbe da questo punto di vista accelerare taluni processi che gravano sulla celerità delle attività all'interno dei nosocomi, come il servizio dei referti o l'accettazione stessa all'interno della struttura mediante la classica divisione in codici (rosso, arancione, verde). Dal punto di vista delle prospettive future e della sostenibilità, due sono i punti su cui è d'uopo soffermarsi. In prima istanza, molte mansioni burocratiche all'interno delle strutture sanitarie saranno destinate a scomparire con l'avvento della digitalizzazione, e dunque il sistema ospedaliero in sé potrà offrire meno posti di lavoro a personale mediamente qualificato (si pensi a un funzionario). In secondo luogo, la digitalizzazione permette di abbattere l'uso esagerato di carta e di materiale per stampare referti e radiografie, diminuzione che avrebbe un impatto positivo sull'ambiente.

Con la recente legge cost. n. 1/2022, la tutela dell'ambiente è stata elevata a rango costituzionale, con la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. Soprattutto in merito a quest'ultimo, è bene sottolineare che: «L'iniziativa economica privata (...) non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente» e che: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Stabilendo quanto appena riportato, si sono dettate le basi per nuovi protocolli di tutela ambientale da tenere tanto in ambito privato quanto in ambito pubblico, nonché l'innalzamento del bene-vita ambiente a diritto costituzionalmente tutelato, che l'amministrazione (anche sanitaria) deve proteggere e far proteggere.

Importante tema che si innesta nell'ambito della digitalizzazione è quello del fascicolo sanitario elettronico (Fse). Il progetto del Pnrr in questo ambito prevede la piena integrazione di tutti i documenti sanitari e tutte le tipologie di dati, la creazione e implementazione di un archivio centrale, l'interoperabilità e la piattaforma di servizi, la progettazione di un'interfaccia utente standardizzata e la definizione dei servizi che il fascicolo dovrà fornire⁹. Il Fse è un ambito che coinvolgerà direttamente le Regioni, che dovranno provvedere all'insediamento dei documenti, al supporto finanziario per i fornitori di servizi sanitari per l'aggiornamento della loro infrastruttura tecnologica e compatibilità

⁹ A tal proposito: Linee guida per la presentazione dei piani di progetto regionali per la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, 31 marzo 2014 e E. SORRENTINO, M.T. GUGLIANONE, E. CARDILLO, M.T. CHIARAVALLOTI, A.F. SPAGNUOLO, G.A. CAVARRETTA, *La conservazione dei documenti che alimentano il Fascicolo Sanitario Elettronico*, in *Riv. it. inf. e dir.*, (giugno 2020).

dei dati. Il supporto però è anche dal Governo centrale alle Regioni in termini di fondi per il capitale umano e le competenze per realizzare i cambiamenti infrastrutturali per adottare tale strumento. Il progetto di realizzazione e di passaggio al digitale per i fascicoli seguirà la falsariga tracciata per la realizzazione del sistema di tessera sanitaria elettronica. I due mezzi sono, infatti, strettamente connessi, poiché tramite la tessera sanitaria elettronica, che funziona in questi casi come una chiave privata di accesso ai dati sanitari, si potranno, ad esempio, utilizzare le ricette elettroniche per la prescrizione dei farmaci grazie ad un'interconnessione fra medico di base e farmacie accreditate, nonché accedere ai dati sanitari di un soggetto senza che egli debba portare con sé documenti e fascicoli medici cartacei. Si pensi ad esempio al caso di ricovero in ospedale e della semplicità tramite la quale grazie all'accesso al Fse sarà possibile conoscere la storia clinica del paziente, anche qualora si trovi in un ospedale fuori dalla regione di residenza.

Un ulteriore obiettivo, non meno importante, coinvolge l'edilizia in ambito sanitario: l'investimento mira a delineare un miglioramento della sicurezza degli ospedali, adeguandoli alle norme antisismiche. Tale esigenza rappresenta un importante avvicinamento al quadro previsto dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3274 del 2003, che ha tracciato gli elementi per la classificazione sismica del territorio nazionale e le norme tecniche per l'edilizia in aree a rischio sismico. Cruciale, infatti, è il ruolo rivestito dagli ospedali nei casi di crisi ed emergenza per il soccorso alla popolazione: altrettanto rilevante è il fatto che, nell'eventualità di un terremoto, la popolazione ospitata nelle strutture sanitarie è altamente esposta a rischi, legati a difficoltà di mobilità e di autonomia. Di grande interesse è la competenza individuata dall'ordinanza di cui sopra nell'organizzazione della classificazione sismica, affidata alle Regioni e alla Protezione civile: anche per l'aspetto pratico, dunque, occorrerà un'intermediazione regionale basata su accurate analisi del territorio di competenza. Questo tema rientra in una più generale esigenza di aggiornare gli standard antisismici nel nostro territorio, a prescindere dalla destinazione degli edifici. Sulla base di una ricognizione puntuale condotta dal Ministero della salute nel 2020 gli interventi da mettere a punto sono 116.

In linea generale, questi primi interventi esaminati appaiono rispettosi delle linee guida¹⁰ dettate dalla Commissione europea¹¹, che in tema di salute ha raccomandato insieme alla resilienza economica, sociale e istituzionale, un fo-

¹⁰ Commissione europea SWD (2021) del 22 gennaio 2021, nonché, in merito alle raccomandazioni indirizzate all'Italia, SWD (2021) 165 final del 22 giugno 2021. Fra le prime linee guida indirizzate alla ripresa del Paese, si veda anche Raccomandazioni del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma in Italia (COM)2020 512 final, 20 maggio 2020.

¹¹ F. BESTAGNO, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017.

cus sulla reazione alla crisi e alla preparazione in vista di future emergenze. Tutte le proposte sinora analizzate appaiono fedelmente ispirate a tali principi. Da un lato, infatti, si intende aggiornare e ammodernare la sanità con strumenti, mezzi e dispositivi in grado di rispondere più semplicemente e in maniera più funzionale alle diverse esigenze che si presentano in un ospedale; dall'altro, si vuole (finalmente) investire nella sicurezza di un luogo simbolo dell'accoglienza e coesione sociale, in modo da trovarsi preparati in vista di eventuali future emergenze. Si tratta di investimenti, quindi, che nel vero senso della parola puntano sul futuro, sia per la durevolezza degli interventi, sia per creare un modello virtuoso di aggiornamento e miglioramento che auspicabilmente accompagnerà le future generazioni. Infine, l'Europa ha caldeggiato proposte di digitalizzazione e di *green economy*, in linea non solo con il *Recovery Plan* ma anche con le iniziative di transizione ecologica e sostenibile della Commissione¹². Dal punto di vista della sostenibilità, è utile ricapitolare i punti favorevoli riferibili a quanto poc'anzi esaminato:

- in primo luogo, ammodernare e sostituire significa spesso anche alleggerire, sfoltire il carico energetico sopportato dai nosocomi: le moderne tecnologie, infatti, richiedono processi più rapidi e hanno bisogno di minori supporti fisici, servendosi principalmente di data base immateriali come il cloud;
- in secondo luogo, digitalizzazione significa anche creazione di nuovi posti di lavoro, intesi come nuove figure lavorative (chi si occupa della privacy, chi della tutela dei software ...), utili in una prospettiva futura di sostegno ai giovani;
- in terzo luogo, ricostruire gli ospedali in conformità delle normative antisismiche significa adeguarli a standard che normalmente ricoprono lunghi lassi di tempo e significa evitare inutili e gravosi interventi pluriennali su strutture inadeguate. Non solo, significa assicurare minori problemi in caso di sisma nella gestione dei feriti, con conseguente aumento della funzionalità della sanità pubblica e capillare, più vicina al cittadino (non è da dimenticare come nelle recenti tragedie sismiche molti sfollati, feriti sono stati costretti a essere trasportati in elisoccorso).

In ultima istanza, gli interventi strettamente economici sottintendono una necessaria collaborazione Stato-regioni, all'insegna di uno scambio di co-

¹²Fra queste, la principale è riferita al *New Green deal*, l'insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione al fine di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica in Europa entro il 2050. Il progetto riguarda numerosi ambiti: l'energia pulita, l'industria sostenibile, la costruzione edilizia e la ristrutturazione, la mobilità sostenibile e la tutela della biodiversità. Si veda in proposito: Commissione europea 11 dicembre 2019 (COM)2019 final nonché il documento European Commission Staff working document 22 gennaio 2021, reg. (UE) 241/2021.

municazioni sulle necessità precise per ogni territorio. A questo proposito, di recente, con d.m. 20 gennaio 2022, sono state delineate le prime ripartizioni dei fondi fra le diverse regioni: degli 8 miliardi e 42 milioni di euro complessivamente previsti, il 41% delle risorse è destinato alle regioni del Mezzogiorno.

Infine, si tratta (rispetto alle altre misure che si vedranno nei paragrafi successivi) di interventi che coinvolgono principalmente l'aspetto materiale ed oggettivo della società, mentre misure che valorizzano le risorse umane coinvolgono altre e diverse spese.

3. Gli interventi di prossimità territoriali e di telemedicina

La seconda componente fondamentale della Missione 6 riguarda le reti di prossimità territoriali, le strutture intermedie e la telemedicina per l'assistenza territoriale. Prendendo le mosse proprio dagli aggettivi utilizzati (come prossimità e territorialità), si comprende immediatamente come tali misure spostino l'attenzione dagli investimenti generici per i mezzi e gli strumenti della sanità pubblica, alle proposte per una più efficace distribuzione delle strutture assistenziali. Come riportato nel preambolo, l'epidemia da Covid-19 ha fin da subito sottolineato alcuni annosi e radicati problemi, quale ad esempio la lontananza o la totale assenza di ospedali in alcune zone del Paese: sono moltissimi i piccoli comuni che si servono di strutture distanti anche decine di chilometri per garantire alla propria popolazione adeguate cure specialistiche o urgenti. Tali circostanze sono alla base di problemi strutturali che pesano negativamente sui bilanci dell'efficienza della sanità pubblica a livello territoriale: questi dati sono tristemente concentrati principalmente al sud, dove peraltro è la norma spostarsi verso le regioni settentrionali per ricevere cure e consulti medici specialistici.

Ciò a cui punta questo secondo macro-gruppo di interventi è quindi avvicinare le strutture ai cittadini, in maniera da prestare cure tempestive ed evitare il peggiorare di problemi potenzialmente risolvibili. La parola chiave dunque è capillarità, che si traduce con l'idea di predisporre centri intermedi, in grado di alleggerire il carico degli ospedali principali e al contempo fornire assistenza più puntuale.

Per comprendere il senso della Missione 6 è infatti necessario concepire la sanità non solo e non più come una questione di tamponamento di situazioni più o meno urgenti, quanto invece come un ambito amministrativo essenziale in grado di prevenire, di prestare assistenza ai malati cronici e di portare avanti analisi di laboratorio in completa sicurezza, senza gravare su strutture adibite alla gestione di emergenza.

Ma cosa si intende, nel pratico, quando si fa riferimento alla creazione di reti di prossimità?

L'obiettivo della Riforma in tale ambito prevede due attività principali:

– la definizione di standard strutturali, organizzativi, tecnologici omogenei per fornire l'assistenza territoriale e l'identificazione di luoghi e strutture a ciò deputate da adottarsi entro il 2021 tramite uno specifico decreto (punto questo, essenzialmente organizzativo);

– la definizione – entro la metà del 2022 (previa presentazione alle Camere di un disegno di legge) – di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione sanitaria, ambientale e climatica, in linea con la filosofia di approccio c.d. *One Health*¹³.

Fortemente legato al primo punto è il progetto di realizzare le c.d. Case della Comunità (circa 1.350 in totale), ovvero sedi di cure che aumentino la qualità delle prestazioni della sanità pubblica, nel modo che segue. Le Case della Comunità sono state pensate principalmente per i malati cronici, i quali spesso si recano negli ospedali per ricevere cure che – poiché rientrano i protocolli standardizzati e raramente necessitano di cure specifiche o di reparto – non giustificano minimamente il fatto di utilizzare i nosocomi per queste attività sanitarie. L'attivazione di tali Case sarà portata a termine entro la metà del 2026, utilizzando sia strutture esistenti da riqualificare che nuove, e coinvolgerà per questo tutti gli enti locali¹⁴.

L'idea è virtuosa in quanto, in primo luogo consentirebbe di trattare più efficacemente patologie che richiedono meno urgenza e che anzi, proprio poiché croniche, possono essere programmate e organizzate meglio in strutture che si occupano principalmente di assistenza quotidiana.

¹³ È un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse e sul riconoscimento che la salute dell'uomo, la salute animale e la salute dell'ecosistema siano legate indissolubilmente. Interessante a tal proposito J. CONNOLLY, *Governing towards One Health: establishing knowledge integration in global health security governance*, in *Global Policy*, vol. 8, Issue 4, November 2017.

¹⁴ La Giunta della regione Lombardia ha approvato il 6 settembre 2021 il proprio progetto per la realizzazione delle Case e Ospedali della Comunità a Milano, in coerenza con le indicazioni ministeriali e del Pnrr. Il cronoprogramma prevede che entro fine settembre si realizzi una ricognizione delle strutture e dei siti idonei per realizzare le Case della comunità, i centri operativi e gli ospedali della comunità. Entro dicembre 2021 l'individuazione precisa dei siti ed entro marzo 2022 la sottoscrizione dell'accordo col governo per realizzazione delle strutture, con un contratto istituzionale di sviluppo. Il progetto per la città di Milano costituirà verosimilmente un modello per il resto del territorio lombardo: è stato realizzato sulla base di un'analisi sociodemografica che ha vagliato il numero di abitanti, l'età della popolazione, la densità abitativa, le principali patologie con particolare riferimento a quelle croniche e consumi sanitari.

Inoltre, tale nuova categoria di strutture potrebbe incentivare la scelta di assumere più medici di base, il che spingerebbe studenti di medicina a scegliere tale specializzazione che sta via via scomparendo anche a causa del sostanziale impoverimento della funzione che ne è derivata negli anni recenti. Non solo, dunque, si ritrova in questa iniziativa un ruolo occupazionale, ma anche un ruolo sociale, in quanto se le cure quotidiane e capillari dovessero essere condotte in modo più comodo per il cittadino e dunque in maniera più funzionale, moltissime patologie potrebbero essere evitate. Infine, in un'eventuale nuova epidemia come quella da Covid-19, tali strutture sarebbero in grado di evitare che cittadini che si trovano in comuni isolati si rechino nei comuni limitrofi per ricevere cure primarie, aumentando la possibilità di contagio; inoltre, avere più strutture significherebbe una maggiore facilità di isolamento dei focolai di altre malattie infettive.

Un obiettivo pressoché simile è quello che si riferisce all'idea della abitazione come primo luogo di cura: la digitalizzazione, tanto cara ai leader europei, diventerà una prerogativa anche per la medicina, grazie alla telemedicina¹⁵, che consentirà ad esempio a chi ha difficoltà a muoversi da casa di ricevere consigli e prescrizioni da remoto. Obiettivo della telemedicina secondo la missione è aumentare il volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare sino alla presa in carico, entro il 2026, del 10% della popolazione di età superiore ai 65 anni. Al fine di coordinare l'assistenza a distanza, è prevista l'attivazione di 602 centrali operative territoriali (Cot), una in ogni distretto sanitario, con il fine di coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari, assicurando il coordinamento con le altre strutture di accoglienza¹⁶.

Un problema che si presenterà per i primi anni di applicazione della telemedicina saranno le differenze di aggiornamento digitale esistenti fra i diversi pazienti, poiché alcuni di questi potrebbero essere totalmente sprovvisti di mezzi di collegamento o essere incapaci di utilizzare tali strumenti. Una riflessione invece procedurale riguarda il criterio scelto per procedere alla prestazione dei servizi di telemedicina: non si comprende perché si intende coprire la popolazione al di sopra dei 65 anni invece, ad esempio, della popolazione

¹⁵ Per la telemedicina sono stati individuati degli elementi minimi e sufficienti per realizzare un servizio dotato delle funzionalità che consentano di erogare una prestazione a distanza. Le caratteristiche di base sono state individuate nella rete di collegamento sempre disponibile fra medici e pazienti; in un portale web a cui i medici accedono con proprio account; nell'accesso alla pagina web da computer o tablet o smartphone per i sanitari; nel semplice login dei pazienti tramite una notifica di accesso su un'app; nella compatibilità con il Gdpr; nella connessione della persona con i mezzi a sua disposizione; nella certificazione dell'hardware e/o software come dispositivo medico idoneo alla prestazione di telemedicina.

¹⁶ Fonte: indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni di telemedicina 17.11.2020, Ministero della salute, allegato A all'accordo Stato-regioni.

con limitata capacità motoria o appartenenti a gruppi con maggiore isolamento sociale (si pensi ai comuni montani).

Da ultimo, gli interventi di questo investimento menzionano l'introduzione dei c.d. Ospedali di Comunità, ovvero strutture sanitarie della rete territoriale a ricovero breve e destinate a pazienti che necessitano interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e degenza di breve durata. L'investimento si concretizzerà nella realizzazione di 381 Ospedali della Comunità, con conseguente incremento della richiesta di personale. Dal punto di vista prettamente formale, con la previsione, accanto alle Case della Comunità anche degli Ospedali della Comunità, sembra che da un eccesso si passi a un altro, non solo in termini di quantità di strutture ma anche di necessità di coordinamento delle stesse. Senza dubbio maggiori saranno le diramazioni della sanità pubblica, maggiore sarà la difficoltà di coordinamento (si pensi al caso in cui un soggetto debba essere trasferito da un posto letto ad un altro, o sia necessaria la condivisione digitale dei suoi dati). Non solo, più strutture operative sono attivate, più inquinamento verrà prodotto in termini di approvvigionamento energetico, o comunque più importante risulterà la gestione dello smaltimento dei rifiuti sanitari.

4. Gli interventi a livello normativo e regolamentare

L'ultima, ma di certo non per importanza, fra le macrocategorie di interventi riferiti alla Missione 6, riguarda gli interventi normativi e regolamentari, vale a dire le previsioni che influenzeranno le regole sulla ricerca traslazionale, sui percorsi di studi in ambito sanitario e sulla sanità in generale. Tale ambito necessariamente è quello più legato ai giovani, all'accesso al lavoro e alla parità di genere¹⁷.

Andando con ordine, un primo obiettivo riguarda la revisione del regime giuridico degli Irccs, vale a dire gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico¹⁸. La revisione della *governance* e dell'organizzazione interna degli

¹⁷ Si veda in tema di contratti pubblici e di disciplina semplificata e le procedure accelerate per gli interventi finanziati con il Pnrr: B. BRUNELLESCHI, M. MARIANI, *I contratti pubblici dopo il decreto Pnrr*, Key editore, Milano, 2021.

¹⁸ Sono ospedali di eccellenza che perseguono finalità di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, nel campo biomedico ed in quello della organizzazione e gestione dei servizi sanitari ed effettuano prestazioni di ricovero e cura di alta specialità. Di rilievo in materia è stato il d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 che ha disposto il riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici. Tale riordino prevede come aspetto prioritario la condivisione tra Ministero della salute e regioni, sia della trasformazione degli istituti pubblici in fondazioni, sia della definizione dei loro organi di gestione.

Ircs sarà conseguita attraverso un miglioramento della gestione strategica degli Istituti e una più efficace definizione delle loro aree di competenza: al momento le principali aree di attività sono la cardiologia, la farmacologia, la genetica, le malattie infettive e molte altre. Considerata la grande varietà di branche della medicina delle quali si occupano, una proposta del Pnrr afferisce proprio ad una loro differenziazione a seconda delle attività, in modo da creare una rete fra gli istituti e rendere più agevole lo scambio di competenze specialistiche fra gli Ircs stessi e con le altre strutture del sistema sanitario nazionale. Da ultimo, si intende rafforzare la *governance* aziendale sempre più improntata alla ricerca e si responsabilizzerà il direttore generale e il direttore scientifico sui risultati da conseguire: ciò al fine di sviluppare le capacità massime degli Ircs come luoghi di conoscenza e di incrementare il livello della ricerca in ambito sanitario in un'ottica anche traslazionale.

La ragione per cui tale investimento si basa prettamente su una riorganizzazione interna degli Istituti e sulla creazione di una maggiore funzionalità degli stessi va ricercata nella seguente constatazione. Gli Ircs accedono alle risorse attraverso sistemi basati su parametri relativi all'attività scientifica su riviste ad alto *impact factor*, ovvero molto influenti, in grado dunque di attirare risorse sotto forma di finanziamenti competitivi nazionali e internazionali. Tali investimenti, che per la maggior parte ad oggi arrivano dall'Unione europea, non soffrono limiti territoriali, essendo fortemente indirizzati a una collaborazione multicentrica. In altre parole, investendo su una maggiore appetibilità dei centri stessi, in grado dunque di attirare studiosi e ricercatori, sarà automaticamente più agevole ottenere finanziamenti e stimolare risorse per il mantenimento degli istituti stessi. La riorganizzazione potrebbe rivelarsi abbastanza rapida, considerato che l'elenco degli Ircs vanta 51 strutture a livello nazionale e che, secondo la previsione inserita nel Pnrr, la riforma troverà attuazione con un d.lgs. entro la fine del 2022. Il problema dell'investimento è l'estrema vaghezza che lo connota: cosa si intende per modifica dell'assetto regolamentare degli Ircs? E cosa per aggiornamento del loro regime giuridico (considerato che attualmente ve ne sono alcuni pubblici ed altri privati)? A cosa ci si riferisce quando si fa riferimento alla responsabilizzazione dei vertici delle strutture? Si tratta di una sorta di obbligazione di risultato?

Una riflessione merita anche l'aspetto sostenibile di questo investimento appena analizzato: la ricerca – lo ha mostrato lo stesso Covid – è il motore della prevenzione e dell'approccio alle nuove patologie, sia per le terapie, sia per i vaccini. Come tale è un tassello imprescindibile dell'autonomia nazionale in campo sanitario e farmaceutico, ma anche della progressione verso un approccio analitico ed empirico alla professione del medico e dell'infermiere. Un Paese che investe in ricerca, dunque, non può essere altro che un Paese che investe nei giovani, nel futuro e nell'autosufficienza del Ssn.

Strettamente connesso a quest'ultimo tema è il secondo investimento, ovvero la valorizzazione e il potenziamento della ricerca biomedica del Ssn, rafforzando la capacità di risposta dei centri di eccellenza presenti in Italia nel settore delle patologie rare e favorendo il dialogo tecnologico fra ricerca e imprese. Per raggiungere questi obiettivi si prevede di mettere in atto tre tipologie di intervento:

- il finanziamento di progetti *Proof Of concept*, finalizzati a ridurre il gap fra i risultati del settore della ricerca scientifica e quello dell'applicazione industriale, tramite la predisposizione di prototipi avviati verso il mercato e il mitigare i rischi potenziali che potrebbero scoraggiare gli investitori (come eventuali brevetti o barriere di entrata);
- il finanziamento di programmi di ricerca o progetti nel campo delle malattie rare e dei tumori rari;
- il finanziamento per programmi di ricerca su malattie altamente invalidanti.

Per quanto riguarda i progetti Poc di cui alla prima tipologia di intervento si prevede di procedere con bandi di gara del valore complessivo di 0.1 miliardi, da assegnare entro la fine del 2023 e la fine del 2025. Sempre tramite bando e sempre nell'arco del biennio di cui poc'anzi, saranno predisposti 0.05 miliardi per le malattie rare e 0.16 miliardi per le malattie altamente invalidanti. In tutti questi casi le assegnazioni saranno precedute da una fase istruttoria per la preparazione delle procedure di gara formalizzata tramite d.m., dunque con un forte accentramento amministrativo. Tale concentrazione di potere di scelta nel Ministero è in realtà un dato a favore dell'obiettivo sotteso: la ricerca non è solo alimentata dai fondi ministeriali ed europei, ma anche dai mezzi e dalle imprese che si servono dei risultati della ricerca e dall'altra parte forniscono i centri di ricerca di strumenti necessari per gli esperimenti. Proprio da ciò deriva che l'investimento in esame ha una connotazione propriamente nazionale, sia perché mira a coordinare i diversi centri sparsi sul territorio del Paese, sia perché tramite il finanziamento della ricerca nei tre ambiti di cui sopra si incentiva l'attività delle imprese satelliti ed il trasferimento di conoscenza dai centri di ricerca verso le imprese. L'obiettivo ultimo, quindi, non è migliorare la sanità locale ed avvicinarla al cittadino (come invece per gli altri finanziamenti), bensì quello di rendere più competitiva l'Italia in modo che non dipenda dalla ricerca e dalle imprese con sedi in altri Paesi.

Da ultimo, la regolamentazione degli ospedali muterà anche nel senso delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario: il motivo di fondo deriva, ancora una volta, dalle carenze di gestione ed organizzative emerse durante l'emergenza Covid-19.

Anche in riferimento a questo investimento si fa riferimento alla formazio-

ne della medicina di base, che alla luce dell'importanza data a più riprese nella Missione 6, rappresenta una categoria da salvaguardare nel campo delle specializzazioni.

In secondo luogo, si intende introdurre un piano straordinario di formazione sulle infezioni ospedaliere: in questo il Piano è poco chiaro, in quanto non si comprende se si tratta di una sorta di disciplina di tamponamento emergenziale o una sorta di aggiornamento periodico da introdurre come prassi.

In terzo luogo, si mira a garantire un rafforzamento delle competenze manageriali e digitali del personale sanitario, tramite l'attivazione di un percorso di acquisizione di competenze di management per professionisti sanitari del Ssn, con il fine di prepararli a fronteggiare le sfide attuali e future con un'ottica sostenibile, innovativa e sempre orientata al risultato.

Da ultimo, il Piano prevede l'incremento dei contratti (4.200 aggiuntivi, per un ciclo di 5 anni a partire dal 2020) di formazione specialistica per affrontare il c.d. imbuto formativo, cioè la differenza tra il numero di laureati e il numero di posti disponibili per la specializzazione *post-lauream* e garantire in questo modo un giusto e adeguato turn-over dei medici specialisti nel sistema sanitario.

In conclusione, considerato che l'emergenza sanitaria ha costretto, per via della carenza di personale, il richiamare dei medici in pensione (soprattutto i medici di base) è cruciale che si punti sull'apertura di nuove possibilità per i medici e gli operatori del futuro. In realtà però, secondo le analisi più recenti, il vero problema non è il numero di contratti a disposizione, quanto la concezione ospedalocentrica che caratterizza lo stesso periodo di specializzazione, attuato (per l'appunto), principalmente nei nosocomi. Un segnale forte, tuttavia, proviene dalle nuove strutture previste dal Pnrr (Ospedali della Comunità, Case della Comunità, ecc.) che potranno essere luoghi di accoglienza per la formazione e specializzazione dei nuovi medici, che si avvicineranno così al territorio ed ai suoi bisogni sanitari spesso diversi da quelli riscontrati nei grandi nosocomi. Quest'ultimo è un elemento fondamentale da analizzare per superare l'imbuto formativo e la lentezza del turn over: una migliore disamina delle reali esigenze del Paese, delle regioni, delle province e così via, dovrebbe portare in maniera più efficiente ad una migliore programmazione del numero di specialisti (cardiologi, neurologi, pneumologi, ecc.) necessari.

5. Valutazione complessiva della Missione 6 (realizzabilità, costi futuri e inclusione sociale)

Dall'analisi dei diversi investimenti portata avanti nei precedenti paragrafi si ottiene un quadro complessivo della Missione 6, sia in quanto tale sia in

quanto parte dell'intero Pnrr¹⁹. Da un lato, infatti, la missione sanitaria è quella che risente più direttamente dell'emergenza da Covid-19, in quanto proprio nelle strutture del sistema nazionale sono emerse le prime gravi criticità per affrontare e superare la pandemia, dall'altro come missione rientra in una cornice definita di linee guida dettate dall'UE, e dunque si lega e può essere valutata anche alla stregua delle altre missioni (in termini di fedeltà alle richieste europee, realizzabilità, costi, ecc.).

I tre temi complessivamente emergenti nella Missione 6 sono: organizzazione, digitalizzazione e formazione.

Il primo, riguarda tutto ciò che verrà introdotto per avvicinare la sanità pubblica alla cittadinanza, e dunque la trasformazione dell'assetto strutturale a livello degli enti locali. In ciò si sostanzia il più forte punto di collaborazione e sussidiarietà dell'intero progetto, che necessariamente vedrà protagoniste le Regioni e gli enti minori, che saranno chiamate a gestire i fondi e designare le aree in cui implementare le risorse. Non solo, gli stessi enti saranno chiamati all'implementazione della digitalizzazione e degli strumenti di telemedicina. La tendenza in questo senso sembra essere per un forte decentramento delle risorse e delle competenze, nonostante a livello del Pnrr non si prevedono espliciti poteri sostituiti, se non per il fascicolo sanitario elettronico. Per le restanti previsioni il riferimento è *in primis* il decreto del Ministero dell'economia e finanze, 6 agosto 2021, recante “*Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione*” che ha assegnato alle singole amministrazioni le risorse finanziarie per l'attuazione degli interventi di cui sono titolari, ma che è stato ben presto affiancato dai decreti regionali²⁰ di predisposizione del piano di riparto delle risorse. L'influenza che ha avuto la pandemia sui modelli di amministrazione è in ciò lampante, in quanto la normativa di emergenza ha affidato amplissimi poteri periferici per adattare le regole alle esigenze delle diverse autonomie. Proprio in questa direzione appare muoversi l'intera Missione 6, protesa verso una diramazione molto fitta delle competenze sanitarie.

L'organizzazione afferisce anche all'ambito strutturale dei centri di cura, poiché come visto sopra nell'analisi dell'investimento di riferimento, l'analisi del rischio sismico è demandata alle Regioni e al dipartimento della protezione civile presente sul territorio. Anche a questo riguardo, l'iniziativa del Pnrr è favorevole a una grande collaborazione con gli enti locali.

¹⁹ Per un inquadramento complessivo del Pnrr: M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e internazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021.

²⁰ *Ex multis*, la deliberazione 30 dicembre 2021, n. 1005 della Regione Lazio.

Ed ancora, finanche la digitalizzazione, come poc'anzi precisato, sembra essere affidata in gran parte agli enti locali, ma chiaramente non in senso della regolamentazione, che proprio per l'obiettivo principe del passaggio al digitale sarà unitaria e identica per tutto il territorio nazionale. Se ogni ente locale dovesse procedere secondo propri limiti, regole e previsioni, risulterebbero vanificati gli effetti di una maggiore accessibilità. Le autonomie saranno, piuttosto, chiamate alla gestione dei dati e agli aspetti propriamente pratici.

Un ambito in cui necessariamente le competenze saranno invece – almeno in una fase preliminare – affidate al Governo centrale è quello della formazione, considerato che le prescrizioni saranno dettate dal Ministero sia per quanto riguarda l'alfabetizzazione del personale sanitario alle nuove frontiere digitali, sia per quanto riguarda i nuovi fondi per i bandi delle scuole di specializzazione, e infine i corsi sulle competenze manageriali per il personale che lavora negli ospedali. Questo poiché le linee guida di cui al documento di lavoro SWD (2021) 165 final della Commissione europea mirano a uniformare gli standard a livello nazionale, al fine di fornire a tutte le realtà gli stessi mezzi per l'aggiornamento. Solo in tale modo si eviterà di accentuare le oggettive disparità fra il Nord ed il Sud del Paese, le quali si sono nettamente acuite alla luce dell'emergenza sanitaria.

A ben vedere, nella Missione 6 non si fa espresso riferimento alla questione dell'arretratezza del sistema sanitario nazionale nelle regioni meridionali, anche tramite i progetti sopra esaminati – se portati a termine pedissequamente – si potrà raggiungere una maggiore eguaglianza ed omogeneità degli strumenti e delle risorse a disposizione²¹.

I tre temi sono in realtà l'uno dipendente dall'altro: se non si investisse nell'organizzazione, la digitalizzazione non avrebbe senso di esistere in quanto verrebbe meno la necessità stessa di connettere più strumenti, dispositivi, strutture. Senza digitalizzazione crollerebbe anche l'aspetto della formazione, sia nel senso che la formazione di nuove professioni non avrebbe ragion d'essere, sia nel senso che la formazione dei professionisti attuali sarebbe condotta con metodologie anacronistiche.

Sembra infine opportuno condurre un'analisi in termini di costi-benefici in maniera dicotomica: da un lato occorre analizzare i costi finalizzati a riparare i danni della pandemia e le carenze precedenti ad essa; dall'altro i costi che si intendono sostenere per migliorare la sanità pubblica investendo sul futuro nel senso digitale, sostenibile e di inclusione sociale.

²¹ Su questo tema A. POGGI, *Il Pnrr come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Il Mulino*, *Le Regioni*, 2021, e C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e sfide del Pnrr*, in *Il Mulino*, *Le Regioni*, 2021.

Per quanto concerne i primi, sono tutti costi che in realtà andrebbero sostenuti periodicamente per mantenere un buon livello di prestazioni: a cadenze regolari, infatti, i macchinari hanno bisogno di essere sostituiti anche solamente perché ne esistono di più avanzati, così come è necessario aggiornare e implementare la sicurezza degli ospedali per rispettare gli standard antisismici. Si tratta dunque di spese che abbattano i rischi nel lasso di tempo in cui il cambiamento e l'investimento produce i suoi effetti, ma sono destinate ad essere nuovamente sostenute non appena sopravvenga l'obsolescenza. Questo per affermare che il costo sostenuto è certamente ripagato dal beneficio, ma non è realmente influente nella valutazione della ripresa e della resilienza in quanto si tratta di una spesa per certi versi fissa e periodica.

Per quanto riguarda la spesa del secondo tipo, il discorso diviene più delicato, poiché il riferimento è ad una serie di obiettivi che produrranno i loro frutti tangibili fra cinque, dieci, quindici anni. Si tratta infatti di pochi anni se si pensa alle nuove strutture di prossimità territoriale, le quali verosimilmente saranno operative a pieno regime fra tre anni. Si tratta invece di molto più tempo per osservare la realizzazione concreta degli investimenti per la ricerca. Ciò non significa che di per sé tali investimenti siano poco vincenti, in quanto dall'altro lato gettano le basi per un forte slancio della sanità nazionale: questo lo si apprezza non appena ci si sofferma sul potenziamento degli istituti di ricerca e sugli Irccs. Puntare su una maggiore qualificazione ed organizzazione di questi centri significa anche porre le basi per attrarre più giovani professionisti, spesso diretti in altri Paesi per beneficiare di borse di studio e fondi per la ricerca²² disponibili. I benefici, quindi, supereranno i costi, considerato che l'autosufficienza nazionale aumenterà ed aprirà nuove prospettive imprenditoriali.

Da ultimo, come precisamente richiesto dalle linee guida europee, i singoli Piani di ripresa e resilienza dei Paesi europei dovranno, in ciascun investimento, pensare all'inclusione sociale e territoriale.

Anche in questo la missione risulta potenzialmente virtuosa, decisamente orientata all'abbattimento delle diversità territoriali (e non) in ambito sanitario, tramite la creazione di nuovi posti di lavoro e la conseguente formazione di personale specializzato. L'incremento dei servizi di prossimità e di supporto domiciliare potrebbe stimolare un aumento dell'occupazione sia nel settore dei servizi di cura (a cui contribuiscono maggiormente le donne), sia più in generale nell'economia diminuendo l'onere delle attività di cura fornito nell'ambiente familiare dalle donne. La pandemia ha poi sollevato alcune riflessioni sul-

²² I Paesi che investono maggiormente nella ricerca a livello europeo sono Svezia, Austria, Danimarca e Germania (3,4, 3,16, 3,05 e 3,02 in percentuale al PIL) rispettivamente. L'Italia per anni ha oscillato fra il dodicesimo e il tredicesimo posto in classifica (dati Eurostat elaborazione Agi-openpolis).

l'importanza delle differenze di genere per comprendere l'effetto che producono le patologie²³, dato sul quale in futuro occorrerà porre attenzione e quindi eventualmente ricorrere a percorsi di prevenzione, diagnosi e terapia diversificati a seconda che si tratti di un genere o di un altro.

Aspetto trascurato e poco approfondito dagli investimenti è il riferimento alle strutture private, al coordinamento con queste, anche nei termini del loro coinvolgimento nella digitalizzazione. La sensazione è quella di voler fortemente puntare sul pubblico, che da decenni soffre di obiettive carenze e che però vanta grandi eccellenze a livello europeo e internazionale. Il rischio però è di creare binari paralleli: da un lato il settore pubblico fortemente ramificato nelle nuove strutture, dall'altro il settore privato accentrato e superspecializzato.

Dall'analisi portata avanti nel corso dei precedenti paragrafi emerge un piano per la sanità pubblica che, nonostante alla Missione 6 sia dedicata la fetta meno importante (economicamente) dei fondi del Pnrr, risponde efficacemente alle problematiche emerse durante la recente crisi. Ne deriva una missione fortemente improntata sulla coesione e il rafforzamento della sanità pubblica, che potrà contare su un numero maggiore di centri operativi, di personale e di mezzi: in questo si trova un certo equilibrio, poiché si punta tanto sul capitale umano, quanto sui mezzi materiali.

²³ La Commissione dell'*Horizon 2020 Expert Group* in Europa ha sviluppato un *case study* sull'impatto del sesso e del genere nella pandemia da Covid-19, evidenziando come fattori ormonali e differenze biologiche di base influenzino la risposta immunitaria al virus. Non solo, valutazioni basate sulle medesime differenze sono state poste a fondamento di alcuni studi sugli effetti collaterali del vaccino per il coronavirus.

L'EDILIZIA SCOLASTICA NEL PNRR: NUOVE RISORSE PER SCUOLE SOSTENIBILI E ADEGUATE AGLI APPRENDIMENTI *

di Maria Cristina Cirillo

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'edilizia scolastica nel Pnrr. – 3. I progetti in essere. – 3.1. Messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia. – 3.2. Interventi di manutenzione straordinaria, efficientamento energetico delle scuole di province e città metropolitane e di messa in sicurezza delle scuole (M4C1-26, Investimento 3.3 “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica”, T2 2026). – 4. I nuovi interventi. – 4.1. Asili nido e scuole dell'infanzia (M4C1-9, Investimento 1.1, T2 2023 – M4C1-18, Investimento 1.1, T4 2025). – 4.2. Palestre, mense, messa in sicurezza, riqualificazione e costruzione di nuove scuole (M4C1-8, Investimento 1.3, T1 2024 – M4C1-21, Investimento 1.3, T2 2026 – M4C1-26, Investimento 3.3, T2 2026 – M2C3-5, Investimento 1.1, T3 2023/M2C3-6, T1 2026). – 5. Edilizia scolastica sostenibile. – 6. *Governance* del Pnrr e misure di semplificazione con riferimento all'edilizia scolastica. – 7. Sostenibilità, qualità e tempestività degli interventi: considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'edilizia scolastica rappresenta da mesi uno dei temi più caldi nelle stanze ministeriali.

Nonostante durante l'emergenza sanitaria la scuola-comunità sia riuscita a funzionare anche attraverso modalità virtuali di partecipazione, grazie al lavoro incessante dei registi (politica e amministrazione) e degli attori (istituzioni scolastiche e docenti), che hanno reso possibile la didattica a distanza (DAD) e la didattica digitale integrata (DDI)¹, la scuola-luogo resta un im-

* Il presente contributo prende in esame i dati disponibili al 26 marzo 2023.

¹ Per un quadro generale sugli effetti della pandemia sul sistema nazionale di istruzione, cfr. F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *federalismi.it*, 2021, 90 ss.

prescindibile contesto di socialità ed uno dei principali canali dell'apprendimento².

Una volta superato, quindi, un approccio alla tematica focalizzato sugli interventi volti a fronteggiare le difficoltà della pandemia³, ci si può finalmente concentrare sulla ritrovata normalità, guardando a ciò che si è fatto – perché è da molto tempo che si lavora in questa direzione⁴ – e a ciò che si farà per migliorare a livello infrastrutturale gli spazi di apprendimento⁵.

² G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Oss. AIC*, 2020, 410 ss.

³ Cfr. il d.m. 6 agosto 2021, n. 257, con cui è stato adottato il “*Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative nelle istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione*” (c.d. Piano Scuola 2021-2022), al quale si rinvia (p. 9). Per un quadro dei fondi edilizia scolastica per l'avvio dell'anno scolastico 2021-2022, si rinvia alla pagina dedicata sul sito del Ministero dell'istruzione e del merito.

⁴ Per una rassegna delle risorse stanziare per l'edilizia scolastica dal 2014 al 2017, si rinvia al volume *Fare scuola. L'impegno del Governo per il miglioramento del patrimonio scolastico in Italia*, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2017. Sul punto, anche M. RAPALLINI, *Nuove norme, nuovi investimenti e nuove procedure per gli edifici scolastici*, in G. BIONDI, S. BORRI, L. TOSI (a cura di), *Dall'aula all'ambiente di apprendimento*, Altralinea, Firenze, 2016, 93 ss.

⁵ Il tema dell'impatto dei luoghi sulla qualità dell'istruzione, su cui non è possibile dilungarsi in questa sede, è da sempre oggetto di interessanti riflessioni e approfondimenti, anche a livello internazionale, utili da mutuare ai fini di un ripensamento degli spazi scolastici. Sul punto, v. H. SANOFF, *School building assessment methods*, Washington DC: *National Clearinghouse for Educational Facilities*, 2001, 6: «The school environment affects students and teacher's health, work, leisure, emotions, and a sense of place and belonging. When the school environment works well students' lives and educational performance are enhanced. While the school environment is intended to support student's individual needs, it is necessary to gain knowledge about their diverse needs and how the physical environment satisfies them. Evaluation is the systematic assessment of environmental performance relative to defined objectives and requirements. The assessment process is a means of providing satisfactory environments for the people who own, manage, and occupy them». Sul piano europeo, tra i vari criteri di riferimento, quantomeno un accenno meritano le *Linee guida per il ripensamento e l'adattamento degli ambienti di apprendimento a scuola*, pubblicate nel 2018 e sviluppate con il contributo dei Ministeri dell'istruzione facenti parte dell'*Interactive Classroom Working Group (ICWG)* di *European Schoolnet*. Le linee richiamano il LEEP (*Learning Environments Evaluation Programme*), il programma dell'OCSE che annovera tra i propri scopi quello di creare *best practice guidelines* per aiutare i paesi membri a sviluppare ambienti di apprendimento adeguati e a investire di conseguenza.

In Italia, l'attuale normativa tecnica in materia di edilizia scolastica risale al 1975, sebbene le nuove esigenze di organizzazione degli spazi didattici abbiano ispirato nel 2013 nuove Linee guida per l'edilizia scolastica, da intendersi come una sorta di “attualizzazione” di quelle in corso di validità. Sul punto, S. BORRI, G. CANNELLA, *Le Linee guida sull'edilizia scolastica del Miur*, in *Riv. istr.*, 2020, 57 ss. Di recente, si vedano le rassegne di M. BONAIUTO, *Psicologia architettonica e ambientale degli ambienti scolastici*, 2019 e L. TOSI, E. MOSA, *Edilizia scolastica e spazi di apprendimento: linee di tendenza e scenari*, 2019, entrambe sul sito della Fondazione Agnelli, consultabile al link <https://www.fondazioneagnelli.it/>. Sull'importanza degli

Il tema è tornato alla ribalta grazie al Piano nazionale di ripresa e resilienza⁶ (Pnrr), che ha destinato ingenti risorse all'edilizia scolastica.

Tali risorse si inquadrano nell'area di una fitta rete di linee di finanziamento susseguitesesi negli ultimi anni e finalizzate al rinnovo, alla messa in sicurezza ed alla riqualificazione di un patrimonio edilizio scolastico⁷ perlopiù datato⁸.

ambienti di apprendimento si è ampiamente pronunciato il Comitato di esperti istituito con d.m. 21 aprile 2020, n. 203, nel Rapporto finale *Idee e proposte per una scuola che guarda al futuro* del 13 luglio 2020, 56 ss.: «Il rischio che oggi la scuola italiana corre è di dover immaginare una nuova scuola adeguata al tempo in cui viviamo, ma ingabbiata all'interno di strutture edilizie pensate e realizzate per la scuola del secolo scorso, una scuola bloccata attorno ad uno spazio-aula, chiuso non solo all'esterno della scuola, ma anche alle altre componenti della stessa comunità scolastica. Bisogna quindi passare da una "edilizia scolastica" ad una "architettura scolastica", che possa corrispondere agli obiettivi di una scuola aperta, coesa ed inclusiva, attenta alla promozione della salute fisica e psicologica ed alla influenza che gli aspetti strutturali possono avere sull'apprendimento, sul benessere e sulla socializzazione, in cui la proposta educativa formulata in autonomia dalla singola istituzione scolastica possa realizzarsi in spazi di apprendimento adeguati e flessibili, così da poter "fare scuola" e non più solo "stare a scuola"».

⁶ Cfr. Decisione di esecuzione del Consiglio 10160/21 del 6 luglio 2021, su proposta della Commissione, relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (CID) e in particolare il relativo Allegato, con 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. Per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, #Nextgenerationitalia, si rinvia al portale "Italia domani", al link <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>. All'istruzione e alla ricerca il Piano dedica interamente la Missione 4, che si struttura in due Componenti, articolate in riforme e investimenti: la prima "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", relativa all'ambito scolastico; la seconda "Dalla ricerca all'impresa", riferita al settore universitario. Le risorse complessivamente destinate dal Piano alla Missione ammontano a 31,9 miliardi di euro, di cui 30,88 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza – RRF (19,44 miliardi per l'istruzione e 11,44 per l'università) e 1 miliardo dal Fondo complementare, cui si aggiungono 1,93 miliardi di React-EU.

Con riferimento al solo settore istruzione, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 ha assegnato al Ministero dell'istruzione l'importo di 17,59 miliardi di euro (importo che include anche gli 800 milioni relativi alla Missione 2), di cui 5,5 miliardi relativi a progetti in essere, 9,8 miliardi relativi a nuovi progetti e 2,3 miliardi stanziati tramite il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). A queste risorse si sommano: 1,45 miliardi provenienti dal React-EU, che riguarda gli anni 2021-2022, le risorse Pon e quelle stanziante dalle leggi di bilancio. Infine, vanno considerati 35 milioni per il 2022, 45 milioni per il 2023, 55 milioni per il 2024, nell'ambito di un più complessivo rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, operato dall'art. 2 del d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, al fine di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del Pnrr.

⁷ Per un prospetto completo delle altre linee di finanziamento per l'edilizia scolastica attuate negli ultimi anni, cui andranno ad aggiungersi le risorse del Pnrr, e dei più recenti interventi in materia di edilizia scolastica, inclusi il Piano straordinario per l'adeguamento alla normativa antincendio e quelli sugli edifici scolastici delle zone colpite da eventi sismici, si veda la pagina aggiornata del Ministero dell'istruzione dedicata all'edilizia scolastica, consultabile al link https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/linee-di-finanziamento.shtml. Cfr. anche il *dossier*

A questi obiettivi, il Piano affianca quello della sostenibilità⁹, da perseguire attraverso la realizzazione di strutture moderne e attente ai consumi, in linea con il programma di azione dell'ONU Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁰ e, in particolare, con il *Goal 4* "Istruzione di qualità", *target 4.a*

a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati *Edilizia scolastica e sicurezza nelle scuole*, 22 settembre 2022. In dottrina, si rinvia al contributo di L. FIORENTINO, *La scuola come luogo rigeneratore di spazi e comunità. Politiche pubbliche per il diritto all'istruzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2020, 577 ss. Per un commento sul rapporto tra le risorse nazionali autorizzate e le linee di finanziamento "in arrivo" con il Pnrr, cfr. V. UVA, *Scuola, ultima chiamata dal Pnrr: 12,7 miliardi per la svolta. Intanto si riaprirà con spazi ristretti*, in *La Scuola del futuro*, guida monografica *I Libri del Sole 24 ore*, settembre 2021, 17, che rileva come gli oltre 12 miliardi valgano il 40% in più del totale delle risorse assegnate negli ultimi anni, a partire dal 2015, in particolare con i mutui Bei.

⁸ Per la rassegna sulla situazione attuale del patrimonio edilizio scolastico si rinvia al *Rapporto sull'edilizia scolastica* della Fondazione Agnelli, Laterza, Bari, 2020, le cui analisi sono basate sull'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Cfr. anche l'Audizione della Fondazione Agnelli alla VII Commissione Senato della Repubblica, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Commenti e osservazioni della Fondazione Agnelli su edilizia scolastica e istruzione*, 9 marzo 2021: «L'età media dei circa 40.000 edifici scolastici italiani oggi attivi e censiti è di 53 anni e uno su cinque era stato in origine concepito per altri usi. Circa la metà del totale è stata costruita durante la "grande stagione dell'edilizia scolastica" compresa fra l'inizio degli anni Sessanta e la metà degli anni Ottanta. Sono spesso afflitti da problemi di diversa natura, principalmente strutturali, in parte legati alla sostenibilità e alle prestazioni energetiche, segnalati dai tecnici proprietari e dai quali si evince una situazione di diffusa obsolescenza dei manufatti. I dati dell'Aes evidenziano un altro tema meno tangibile, ma non meno importante, direttamente inerente alla dimensione pedagogica e didattica. Edifici concepiti in altre epoche e talvolta riadattati alla funzione scolastica spesso sono inadatti a rispondere alle nuove esigenze di fare scuola, già oggi e ancor più in prospettiva».

⁹ Per realizzare tale obiettivo è stato siglato il Protocollo d'intesa Miur-ASviS n. 3397 del 6 dicembre 2016, finalizzato a «favorire la diffusione della cultura della sostenibilità» nelle scuole affinché anch'esse diventino portatrici di tale istanza e, in stretto contatto con il territorio, agiscano attivamente per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo entro il 2030 così come indicato nell'Agenda 2030. In attuazione del Protocollo è nato il progetto *Scuola2030 – Educazione per la creazione di valore*, promosso dal Ministero dell'istruzione e della ricerca, dall'Indire e dall'ASviS.

¹⁰ Cfr. la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, sottoscritta da 193 Paesi delle Nazioni unite, tra cui l'Italia, che ha declinato l'Agenda 2030 nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata con delibera Cipe 22 dicembre 2017, n. 108. Per un raffronto tra il Pnrr e gli obiettivi di Agenda 2030, v. Rapporto ASviS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, maggio 2021. Con particolare riferimento all'istruzione, il rapporto richiama i principali ambiti di intervento del Pnrr. In tema di edilizia scolastica, ribadisce che l'investimento di cui alla Missione 4 va integrato con l'investimento 1.1. della Componente 3 della Missione 2, "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", già dedicato all'edilizia scolastica (si veda il *Target 7.3*, relativo al *goal 7* "Energia pulita e accessibile": entro il 2030, raddoppiare il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica) e precisa che i criteri di realizzazione devono essere coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione e di economia circolare. Stando al rapporto, «gli investimenti previsti per l'edilizia scolastica potrebbero essere un'occasione preziosa per intervenire sui ne-

“Adeguare le strutture scolastiche”¹¹, e con il *Goal 7* “Energia pulita e accessibile”.

Una volta approfondite le voci del Pnrr dedicate all'edilizia scolastica, si esamineranno le interferenze tra queste e le linee di finanziamento preesistenti destinate al rinnovo e alla riqualificazione del patrimonio edilizio delle scuole, per provare a prevedere come le nuove risorse saranno gestite dai vari soggetti coinvolti¹² ai fini della realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano, per la cui attuazione non saranno ammessi ritardi.

Peraltro, sul sito del Ministero dell'istruzione e del merito (di seguito Mim), all'interno dello spazio *Futura, la scuola per l'Italia di domani*, interamente dedicato all'istruzione nel Pnrr, è stata prevista un'apposita sezione relativa agli investimenti infrastrutturali, dalla quale è possibile verificare puntualmente lo stato di avanzamento degli interventi nel campo dell'edilizia scolastica.

La pagina è stata inoltre arricchita da *box* dedicati alle “storie”, ovvero alle azioni già intraprese con successo dagli enti locali sul patrimonio edilizio scolastico.

2. L'edilizia scolastica nel Pnrr

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza inquadra gli investimenti in tema di edilizia scolastica¹³ in due delle sei Missioni in cui il documento è articola-

cessari adeguamenti di sicurezza e sostenibilità, ma anche sul rinnovamento degli spazi di apprendimento. Le risorse appaiono tuttavia inferiori alle attese e l'intervento soffre di una mancanza di visione che, coniugando le tre dimensioni indissolubili del problema, aiuti a stabilire gli ordini di priorità». In merito, v. anche Rapporto ASViS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile – Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, marzo 2022, 19 s. e 49. Sul tema istruzione e sostenibilità in generale, con riferimento ad Agenda 2030, si rinvia al fascicolo monografico *Rivista dell'istruzione*, 3, 2019.

¹¹ Il *target* prescrive di «costruire e adeguare le strutture scolastiche in modo che siano adatte alle esigenze dei bambini, alla disabilità e alle differenze di genere e fornire ambienti di apprendimento sicuri, non violenti, inclusivi ed efficaci per tutti».

¹² La gestione dell'edilizia scolastica in Italia è piuttosto complessa. In sintesi, ai comuni (per le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e alle province o città metropolitane (per le scuole di istruzione secondaria di secondo grado) compete, secondo la legge 11 gennaio 1996, n. 23, la realizzazione, fornitura, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici di cui, nel 95% dei casi, hanno anche la proprietà. La programmazione, invece, è competenza delle regioni. I Piani regionali sono adottati sulla base delle proposte formulate dagli enti territoriali competenti e confluiscono nella Programmazione nazionale triennale (la prima programmazione nazionale è stata quella relativa al triennio 2015-2017). Le risorse sono molto spesso messe a disposizione dallo Stato (da diversi ministeri o dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri) e dall'Unione europea attraverso i fondi strutturali.

¹³ Per la rassegna sullo stato di attuazione del Pnrr con riferimento agli investimenti in tema

to: la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” e la Missione 4 “Istruzione e ricerca”¹⁴.

Con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 6 agosto 2021, al Ministero dell’istruzione è stata assegnata la somma di 12,1 miliardi di euro per l’edilizia scolastica (importo che include anche gli 800 milioni relativi alla Missione 2), di cui una parte relativa a progetti in essere, una parte destinata a nuovi progetti e una componente stanziata tramite il Fondo Sviluppo e Coesione.

Delle risorse stanziata, 800 milioni sono riconducibili alla Componente 3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” della Missione 2, Investimento 1.1 “Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici”¹⁵, e saranno finalizzate alla progressiva sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto, «con l’obiettivo di creare strutture moderne e sostenibili per favorire: I) la riduzione di consumi e di emissioni inquinanti; II) l’aumento della sicurezza sismica degli edifici e lo sviluppo delle aree verdi; III) la progettazione degli ambienti scolastici tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti con l’obiettivo di influenzare positivamente l’insegnamento e l’apprendimento di docenti e studenti; IV) lo sviluppo sostenibile del territorio e di servizi volti a valorizzare la comunità»¹⁶.

Si dà il caso, infatti, come si legge nel Piano, che talvolta gli interventi di adeguamento sismico o di miglioramento, associati ad una consistente ristrutturazione finalizzata alla riduzione dei consumi energetici, non siano tecnicamente ed economicamente convenienti e che pertanto si renda preferibile la realizzazione di nuovi edifici.

di edilizia scolastica si è tenuto conto della seconda relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del 5 ottobre 2022, con particolare riferimento alla Sezione II, consultabile sul portale “Italia domani” al link <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>, 134 ss.

¹⁴ L’attuazione del Piano per la scuola sarà declinata in sei riforme e due ambiti di investimento. Le riforme, nell’intento di integrare il sistema scolastico italiano alla dimensione europea, hanno ad oggetto la riorganizzazione del sistema scolastico stesso (M4C1-5), la formazione e il reclutamento del personale docente (M4C1-3), l’istituzione di una Scuola di alta formazione e la formazione continua (M4C1-6), l’orientamento (M4C1-5) e il riordino degli istituti tecnici e professionali (M4C1-5) e degli Istituti tecnici superiori (M4C1-5). Le sei riforme sono state portate a termine entro il 2022, ferma la necessità di adottare i relativi atti attuativi (M4C1-10). Quanto agli investimenti, le risorse saranno ripartite in sei linee di investimento per le infrastrutture, esaminate nei paragrafi a seguire, e in cinque linee di investimento per le competenze (per un totale di 5,46 miliardi), che riguardano il digitale, le pari opportunità e la riduzione dei divari territoriali, l’istruzione tecnica e professionale, lo sviluppo delle competenze multilinguistiche e tecnico-scientifiche.

¹⁵ Allegato alla CID, 298.

¹⁶ Cfr. Pnrr Italia, consultabile al link <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>, 144.

Il *target* e la *milestone* di livello europeo¹⁷ e nazionale associati all'intervento prevedono entro il termine ultimo fissato al 31 marzo 2026 la sostituzione edilizia di 195 edifici per un totale di almeno 410.000 m², con conseguente beneficio per circa 58.000 studentesse e studenti e una riduzione del consumo di energia finale di almeno il 50% (3,4 ktep/anno), che permetterà di raggiungere una riduzione delle emissioni annue di gas a effetto serra pari a circa 8.400 tCO₂. I nuovi edifici oggetto di sostituzione edilizia dovranno conseguire un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (*nearly zero energy building*), previsto dalla normativa italiana.

Per l'attuazione della Missione 2 sono state destinate risorse aggiuntive pari a più di 389 milioni di euro da reperire nell'ambito delle somme già disponibili a legislazione vigente nel bilancio del Mim, ai sensi dell'art. 47, co. 4 del d.l. n. 36/2022, come convertito.

Gli altri investimenti rientrano nella Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" della Missione 4.

In particolare, l'Investimento 1.1 "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia"¹⁸ stanziava 4,6 miliardi di euro per la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici per l'offerta educativa prescolare di asili nido e scuole dell'infanzia¹⁹.

¹⁷ Le misure di riferimento sono il *target* M2C3-5, "Aggiudicazione di tutti i contratti pubblici per la costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici per la riqualificazione energetica degli edifici scolastici, a seguito di una procedura di appalto pubblico", con scadenza T3 2023, e la *milestone* M2C3-6, "Almeno 400.000 metri quadri di nuove scuole sono costruite mediante la sostituzione di edifici", con scadenza T1 2026.

¹⁸ Cfr. Allegato alla CID, 363 s. Le misure di riferimento sono il *target* M4C1-9, "Aggiudicazione dei contratti di lavoro per la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia", con scadenza T2 2023, e la *milestone* M4C-18, "Attivazione di nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia (fascia 0-6 anni)", con scadenza T4 2025. A queste si aggiungono i traguardi interni, tra cui, da ultimo, M4C1-00-ITA-4, in scadenza a giugno 2026, che prevede che per quella scadenza «Le opere siano certificate e testate e siano predisposti controlli specifici da parte del MI al riguardo».

¹⁹ Stando al report dell'ISTAT, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia – anno educativo 2020/2021*, del 21 ottobre 2022, alla fine del 2020 risultavano attivi in Italia 13.542 servizi educativi per la prima infanzia con oltre 350.000 posti autorizzati al funzionamento, di cui il 49,1% in strutture pubbliche. Nonostante la lieve contrazione dell'offerta dovuta all'emergenza pandemica, la percentuale di copertura dei posti rispetto ai residenti tra 0 e due anni di età è rimasta pressoché stabile per effetto del calo delle nascite e della conseguente riduzione dei potenziali beneficiari del servizio: per il complesso dei servizi educativi si è passati dal 27,1% dell'anno educativo 2019/2020 al 27,2% del 2020/2021. Tale parametro si conferma sotto l'obiettivo definito dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002, da raggiungere entro il 2010, pari al 33% di copertura dei posti rispetto ai bambini. Il rapporto Istat, inoltre, mette in evidenza i forti divari a sfavore delle famiglie residenti nel Mezzogiorno e nei comuni più piccoli. In particolare, il Nord-est e il Centro Italia, alla fine del 2020, hanno consolidato la

L'Investimento 1.2 "Piano di estensione del tempo pieno"²⁰, di durata quinquennale, nell'intento di sortire un impatto positivo sulla lotta all'abbandono scolastico, stanziava 960 milioni di euro finalizzati a estendere il tempo pieno, anche attraverso la costruzione o la ristrutturazione degli spazi delle mense (400 milioni di euro)²¹, per almeno 1.000 edifici.

L'Investimento 1.3, "Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola"²², sempre di durata quinquennale, allo scopo di contrastare la dispersione scolastica, favorire l'inclusione sociale e rafforzare le attitudini personali, mette a disposizione 300 milioni di euro²³ per costruire o adeguare strutturalmente edifici da destinare a palestre o strutture sportive annesse alle scuole²⁴.

Si fa presente, peraltro, che le risorse destinate alle strutture sportive vanno ad aggiungersi ad altre importanti linee di finanziamento: il Piano palestre²⁵ e

copertura dei posti disponibili rispetto ai bambini sotto i tre anni sopra il *target* europeo del 33% (rispettivamente 35% e 36,1%); il Nord-ovest si è attestato poco al di sotto l'obiettivo (30,8%), mentre le Isole (15,9%) e il Sud (15,2%), pur registrando un minimo miglioramento, sono risultati ancora lontani dal *target*. Per un quadro completo sul tema degli asili nido, si rinvia anche al XIX rapporto di Cittadinanza attiva, *Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola [Focus asili nido]*, pubblicato il 22 settembre 2021. Per una rassegna comparata sui sistemi di istruzione nei Paesi dell'OCSE, relativa a tutti i livelli di istruzione, v. *Education at a Glance – OECD Indicators*, 2022, disponibile al link <https://www.oec.d.org/education/education-at-a-glance>.

²⁰ Allegato alla CID, 364. La *milestone* di riferimento è la M4C1-21, "Strutture destinate all'accoglienza degli studenti oltre l'orario scolastico", con scadenza T2 2026.

²¹ Con d.m. 7 giugno 2022, n. 158, è stata stanziata un'ulteriore quota di risorse Pnrr per la messa in sicurezza e/o la realizzazione di mense scolastiche, per un importo aggiuntivo di 200 milioni di euro, da individuare sempre nell'ambito del medesimo Investimento 1.2, considerato che rispetto allo stanziamento complessivo, pari a 960 milioni di euro, erano stati messi a bando solo 400 milioni.

²² Le misure di riferimento sono il *target* M4C1-8, "Aggiudicazione dei contratti di lavoro per gli interventi di costruzione e riqualificazione di strutture sportive e palestre previsti dal decreto del Ministero dell'istruzione", con scadenza T1 2024, e la *milestone* M4C1-22, "M² realizzati o riqualificati da destinare a palestre o strutture sportive", con scadenza T2 2026. Il traguardo atteso è quello di realizzare o riqualificare, per il 2026, almeno 230.400 m² da utilizzare come palestre o strutture sportive annesse alle scuole.

²³ Con d.m. 2 agosto 2022, n. 203 sono stati destinati ulteriori 31 milioni di euro, da reperire nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente nel bilancio del Mim, per un totale di 444 interventi finanziati tra nuove costruzioni e interventi per la messa in sicurezza delle palestre esistenti.

²⁴ Secondo i dati dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica il 17,1% delle sole scuole del primo ciclo non dispone di palestre o strutture sportive; percentuale che sale al 23,4% nelle regioni del Sud e cresce ulteriormente al 38,4% considerando anche le scuole del secondo ciclo di istruzione.

²⁵ Con d.m. 11 febbraio 2019, n. 94 sono stati finanziati interventi per la messa in sicurezza e/o nuova costruzione di edifici scolastici da destinare a palestre e/o strutture sportive. In particolare, è stato ripartito tra le regioni, tenendo conto degli interventi individuati nell'ambito del-

il Programma operativo nazionale (Pon) del Ministero dell'istruzione "Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020, nell'ambito dell'Asse II "Infrastrutture per l'istruzione – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)²⁶", che mira a potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche.

Il Pnrr si pone anche in continuità con gli investimenti e le azioni del Ministero dell'istruzione autorizzate nell'ambito del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi di cui all'art. 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440, che consentono la realizzazione di progetti e attività extracurricolari.

L'Investimento 3.2 "Scuola 4.0 – scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori"²⁷ stanziava 2,1 miliardi di euro²⁸, cui si aggiungono 900 milioni

la programmazione triennale 2018-2020, l'importo di 50 milioni di euro (attribuito all'allora Miur con d.p.c.m. 28 novembre 2018 per l'annualità 2018) da assegnare agli enti locali beneficiari, individuati dalle regioni stesse. Con successivi decreti, alla luce delle richieste pervenute dagli enti beneficiari, è stato prorogato il termine per formulare la proposta di aggiudicazione, da ultimo anche a causa delle difficoltà dovute all'emergenza sanitaria (v. d.m. 21 gennaio 2020, n. 22 e d.m. 11 novembre 2020, n. 158).

²⁶ In particolare, si tratta della somma di 130 milioni di euro messa a disposizione degli enti locali nel quadro della priorità di investimento 10.a "Sviluppare la struttura scolastica formativa", Obiettivo specifico 10.7 "Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici", Azione 10.7.1 "Interventi di riqualificazione degli edifici scolastici (efficientamento energetico, sicurezza, attrattività e innovatività, accessibilità, impianti sportivi, connettività)". Con l'avviso pubblico 28 giugno 2021, n. 18786, rivolto agli enti locali, si è espressa la finalità di rendere le palestre e le mense «non solo più sicure, ma anche più attrattive e funzionali ai processi di apprendimento: le finalità da perseguire sono, pertanto, quelle di incrementare la propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, di ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico, di consentire una più ampia accessibilità agli ambienti e di favorire il tempo pieno». Con decreto direttoriale 13 agosto 2021, n. 246 sono state approvate le graduatorie provvisorie relative al richiamato avviso pubblico Pon (mense, palestre, aree giochi) e il 9 giugno 2022 quelle definitive. Le azioni aggiuntive previste dal Pon "Per la Scuola" 2014-2020 – FESR per le scuole delle regioni in ritardo di sviluppo e le ulteriori risorse che si renderanno disponibili per la programmazione 2021-2027 consentiranno di intervenire «per colmare il gap esistente e garantire a tutte le scuole le medesime opportunità di investimento, di potenziamento dell'offerta formativa e anche di estensione del tempo scuola» (v. Pnrr Italia, 183).

²⁷ Sul punto E. BRUNO, C. TUCCI, "Con i 4,9 miliardi in dote dal Pnrr la scuola riparte con più digitale", in *Il Sole 24 Ore*, ed. online, 22 agosto 2022. Il tema generale della transizione digitale delle scuole non sarà approfondito in questa sede, in quanto richiederebbe una trattazione a sé. Si accenna, tuttavia, che una parte dei progetti in essere si inserisce nell'Azione #4 "Ambienti per la didattica digitale integrata" del Piano nazionale per la scuola digitale (PNSD) e ha la finalità di realizzare spazi laboratoriali, completi di strumenti digitali per l'apprendimento delle materie STEM (v. d.m. 30 aprile 2021, n. 147, d.m. 22 luglio 2021, n. 224). Nell'ambito dei progetti in essere sono inquadrabili anche gli acquisti di dispositivi individuali e per le dotazioni per la didattica digitale a distanza e integrata previsti dal "decreto Cura Italia" (art. 120, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e dal "decreto

React-EU²⁹, al fine di accelerare la transizione digitale del sistema scolastico italiano con quattro iniziative: la trasformazione di circa 100.000 classi tradizionali in *connected learning environments*, con l'introduzione di dispositivi didattici connessi; la creazione di laboratori per le professioni digitali nel secondo ciclo; la digitalizzazione delle amministrazioni scolastiche e il cablaggio interno di circa 40.000 edifici scolastici³⁰.

Con decreto del Ministro dell'istruzione 14 giugno 2022, n. 161, in attuazione della linea di investimento 3.2 sopra richiamata, è stato adottato il Piano Scuola 4.0, quale strumento di supporto alle azioni che saranno realizzate dalle istituzioni scolastiche³¹.

Ristori" (art. 21, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176). Per un quadro completo del PNSD e delle relative azioni, anche in vista del suo prossimo rinnovo, si rinvia al portale dedicato del Ministero dell'istruzione e del merito, consultabile al link <https://scuoladigitale.istruzione.it/>. Tra i progetti in essere riconducibili all'investimento in esame rientrano anche gli acquisti di attrezzature digitali per il completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica, finanziati ai sensi dell'art. 32, co. 1, d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 (v. d.m. 30 settembre 2021, n. 290) e gli interventi di realizzazione di ambienti di apprendimento innovativi nei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti – CPIA (v. d.m. 8 agosto 2022, n. 222).

²⁸ Cfr. d.m. 8 agosto 2022, n. 218, con cui sono state ripartite tra le istituzioni scolastiche risorse le risorse pari a complessivi 1,72 miliardi di euro (al netto, cioè, delle somme stanziare per i progetti in essere), di cui 1,296 miliardi per l'attuazione dell'azione relativa alla trasformazione di almeno 100.000 aule in ambienti di apprendimento innovativi, con destinazione del 40% in favore delle scuole situate nelle regioni del Mezzogiorno e 424,8 milioni per l'attuazione dell'azione relativa alla realizzazione di un laboratorio per le professioni digitali del futuro, di cui il 41,3% in favore delle scuole delle regioni del Mezzogiorno.

²⁹ Tra gli interventi finanziati con i fondi React-EU, nell'ambito del Pon "Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020 – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), si inseriscono quelli volti alla realizzazione di reti locali, sia cablate che *wireless*, all'interno delle istituzioni scolastiche (v. avviso pubblico n. 20480 del 20 luglio 2021 e i decreti di approvazione delle graduatorie delle scuole ammesse al finanziamento) e quelli finalizzati alla dotazione di attrezzature basilari per la trasformazione digitale nella didattica e nell'organizzazione delle istituzioni scolastiche (v. avviso pubblico "Digital board: trasformazione digitale nella didattica e nell'organizzazione", n. 28966 del 6 settembre 2021 e i decreti di approvazione delle graduatorie delle scuole ammesse al finanziamento).

³⁰ Cfr. Allegato alla CID, 369 s. Le misure di riferimento sono il *target* M4C1-4, "Adozione del piano Scuola 4.0 al fine di favorire la transizione digitale del sistema scolastico italiano", con scadenza T2 2022, e M4C1-19, "Trasformazione delle classi in ambienti di apprendimento innovativi grazie a Scuola 4.0", con scadenza T4 2025. L'investimento in esame, peraltro, è strettamente connesso all'investimento 2.1 "Didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico", afferente alle competenze (misura M4C1-13, "Formazione di dirigenti scolastici, insegnanti e personale amministrativo", con scadenza T4 2024).

³¹ Il Piano Scuola 4.0 è diviso in quattro sezioni, l'ultima delle quali detta una puntuale *roadmap* per la presentazione dei progetti esecutivi e per la realizzazione degli interventi. Per i contenuti del Piano si rinvia al sito del Mim.

Infine, l'Investimento 3.3 "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica"³² mette a disposizione 3,9 miliardi di euro cui si aggiungono 50 milioni React-EU. Anche questo investimento, nell'ottica di contribuire al recupero climatico, si pone in linea con gli obiettivi di sostenibilità delle infrastrutture scolastiche. Lo scopo è quello di migliorare le classi energetiche degli edifici scolastici, con conseguente riduzione dei consumi e di emissione di anidride carbonica, e di aumentare la sicurezza strutturale degli edifici³³.

3. I progetti in essere

Il Pnrr rappresenta un importante strumento per portare avanti i necessari interventi di edilizia scolastica con l'auspicata continuità.

Come si è detto, le risorse del Piano andranno a finanziare in parte progetti in essere, cioè disposti da provvedimenti già introdotti a legislazione vigente e attivati dopo febbraio 2020, ma comunque conformi agli obiettivi strategici del Pnrr e in quest'ultimo transitati.

L'approvazione del Piano, quindi, interferendo con i canali di finanziamento nazionali per l'edilizia scolastica, ha impresso ai relativi interventi la stessa urgenza.

Di seguito si espone una breve rassegna dei progetti in essere.

3.1. Messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia

Con riferimento alle opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia, la legge di bilancio per il 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), all'art. 1, co. 59, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno il fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia", con una dotazione pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034³⁴⁻³⁵.

³² La *milestone* di riferimento è M4C1-26, "M² di edifici scolastici ristrutturati", con scadenza T2 2026. Nella descrizione dell'Allegato, l'obiettivo consiste nella ristrutturazione di almeno 2.784.000 m² di edifici scolastici, pari a circa 2.100 edifici scolastici.

³³ Cfr. Allegato alla CID, 370 e Pnrr, 190. C. TUCCI, *Nel piano 2021 più sicurezza e meno emissioni nelle scuole*, in *La Scuola del futuro*, cit., 16.

³⁴ Il fondo è finalizzato ai seguenti interventi: a) progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali

A tal proposito, va rilevato come i richiamati interventi siano in linea con gli obiettivi del Piano, che a sua volta destina risorse agli asili nido e alle scuole dell'infanzia.

Nei decreti adottati, infatti, si prevede che i progetti ammessi a finanziamento in via definitiva siano inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tanto da dover riportare su tutti i documenti di riferimento, sia amministrativi che tecnici, la dicitura “Finanziato dall’Unione europea – *NextGenerationEU*”. Inoltre, è stato disposto che il termine massimo di aggiudicazione per tali interventi debba essere fissato non oltre il 31 maggio 2023 al fine di poter rispettare le scadenze del Piano (art. 24, co. 6-*bis*, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, come modificato dall’art. 5, co. 2 del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, come convertito).

3.2. Interventi di manutenzione straordinaria, efficientamento energetico delle scuole di province e città metropolitane e di messa in sicurezza delle scuole (M4C1-26, Investimento 3.3 “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica”, T2 2026)

Quanto alle scuole superiori, la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, co. 63 e 64) ha previsto lo stanziamento di risorse per interventi di manutenzione stra-

per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti; b) progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell’infanzia attualmente inutilizzati, con la finalità del riequilibrio territoriale, anche nel contesto di progetti innovativi finalizzati all’attivazione di servizi integrativi che concorrano all’educazione dei bambini e soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato sotto il profilo strutturale e organizzativo. La legge (co. 61), inoltre, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una Cabina di regia per il monitoraggio dello stato di realizzazione dei singoli progetti.

³⁵ Con avviso dei Ministeri dell’interno e dell’istruzione è stata distribuita la prima *tranche* di queste risorse, pari a 700 milioni di euro e relativa al periodo 2021-2025: 280 milioni sono stati destinati ai nidi, 175 milioni alle scuole dell’infanzia, 105 milioni a centri polifunzionali per i servizi alle famiglie e 140 milioni alla riconversione di spazi delle scuole dell’infanzia inutilizzati (cfr. d.m. 22 marzo 2021 e il presupposto il d.p.c.m. del 30 dicembre 2020). Con successivi decreti (d.m. 2 agosto 2021 e d.m. 31 marzo 2022) sono stati individuati in via provvisoria e poi definitiva gli enti locali ammessi a finanziamento (si tenga presente che, oltre alle risorse assegnate, gli enti territoriali cofinanzieranno una parte degli interventi) e con d.m. 22 settembre 2022, è stato disposto lo scorrimento delle graduatorie relative al decreto di agosto 2021. L’assegnazione delle ulteriori risorse presuppone l’esito dei contenziosi giurisdizionali in corso e dovrebbe riguardare principalmente i centri polifunzionali per la famiglia e la riconversione di spazi per la scuola dell’infanzia non utilizzati. Sul punto v. R. FANTOZZI, *Piano asili nido e scuole dell’infanzia: prime evidenze dall’analisi delle graduatorie*, in *Focus tematico*, 9, 25 novembre 2022, 5 ss., disponibile sul sito dell’Ufficio parlamentare di bilancio, al link <https://www.upbilancio.it>.

ordinaria ed efficientamento energetico delle scuole di province e città metropolitane³⁶.

Per il finanziamento di tali interventi è stata autorizzata, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, la spesa di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 225 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2034 (art. 38-*bis*, co. 3, lett. *b*) e *c*), del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8)³⁷. Con decreto del Ministro dell'istruzione 8 gennaio 2021, n. 13 è stato approvato l'elenco degli interventi da ammettere a finanziamento nell'ambito dello stanziamento complessivo di 855 milioni di euro (su annualità dal 2020 al 2024)³⁸ assegnato agli enti locali, definito sulla base dei piani degli interventi presentati da province, città metropolitane ed enti di decentramento regionale.

Anche in questo caso, essendo stato approvato nelle more il Pnrr, gli interventi sono stati inclusi all'interno del Piano stesso, quale quota di cofinanziamento nazionale.

Pertanto, con nota del Ministero dell'istruzione 10 agosto 2021, n. 27102, stante «la necessità di rispettare *target* e *milestones* imposti dalla Commissione europea, nonché delle richieste di modifica del piano pervenute da alcuni enti locali beneficiari», sono state rimodulate le tempistiche del piano autorizzato ed è stata fissata una nuova *dead line* per l'aggiudicazione dei lavori (entro e non oltre il 31 dicembre 2022), per l'inizio dei lavori (entro e non oltre il 31 marzo 2023) e per la conclusione e la rendicontazione degli interventi (entro il 31 marzo 2026).

Alla luce delle nuove scadenze, gli enti attuatori sono stati invitati a confermare o a rivedere la propria candidatura, sempre nell'ambito e nei limiti dell'importo assegnato.

Sempre ai sensi dell'art. 1, co. 63 della legge n. 160/2019 (come modificato dall'art. 1, co. 810 della legge 30 dicembre 2020, n. 178), con decreto del Ministro dell'istruzione 10 marzo 2021, n. 62, è stata ripartita tra province, città metropolitane ed enti di decentramento regionale l'ulteriore somma di 1,125 miliardi di euro (riferita alle annualità 2021-2024, a seguito dell'incremento

³⁶ La legge di bilancio per il 2021, all'art. 1, co. 810, ha integrato le finalità degli stanziamenti prevedendo che le risorse, oltre che alla manutenzione straordinaria e all'incremento dell'efficienza energetica, possano essere destinate anche agli interventi di messa in sicurezza e di nuova costruzione.

³⁷ Per le modalità di attuazione dell'art. 1, co. 63 della legge di bilancio per il 2020, si rinvia al successivo co. 64, da ultimo modificato dalla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 533, lett. *b*), legge 30 dicembre 2021, n. 234).

³⁸ Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 1° ottobre 2020, n. 129, la somma di 855 milioni di euro è stata ripartita tra province, città metropolitane ed enti di decentramento regionale.

previsto dall'art. 48, co. 1, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126)³⁹, sempre per interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico di istituti secondari di secondo grado.

Ancora una volta, il decreto⁴⁰ di approvazione dei piani degli interventi e di individuazione dei termini di aggiudicazione, delle modalità di rendicontazione e di monitoraggio dispone che gli enti locali dovranno rispettare improrogabilmente i termini di aggiudicazione, quelli intermedi di avvio dei lavori e di conclusione degli stessi, essendo gli interventi inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Da ultimo, con nota dell'Unità di missione del Pnrr⁴¹, alla luce delle richieste pervenute, è stata comunicata agli enti locali la possibilità di rivedere i piani presentati procedendo alla relativa conferma o, eventualmente, alla candidatura di altri interventi in grado di rispettare *target* e *milestone* del Piano, sempre nell'ambito e nei limiti degli importi a ciascun ente assegnati. Di conseguenza, è stata poi approvata la rimodulazione dei piani degli interventi proposti dai predetti enti, in sostituzione dei piani già presentati⁴².

Alle somme sopra menzionate vanno ad aggiungersi i 500 milioni di euro per la messa in sicurezza delle scuole inserite nella programmazione triennale⁴³.

³⁹ Lo stanziamento previsto dall'art. 1, co. 63 della legge n. 160/2019 è stato ulteriormente incrementato dalla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 533, lett. a), legge 30 dicembre 2021, n. 234), a decorrere dal 1° gennaio 2022.

⁴⁰ Cfr. d.m. 15 luglio 2021, n. 217.

⁴¹ Prot. 8 marzo 2022, n. 12925.

⁴² V. d.m. 18 maggio 2022, n. 116 e d.m. 18 maggio 2022, n. 117.

⁴³ Come noto, la programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica è stata introdotta nell'ordinamento, con riferimento al triennio 2015-2017, con il decreto interministeriale (Mef-Miur-Mit) 23 gennaio 2015, emanato al fine di dare attuazione all'art. 10 del d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, che ha autorizzato le regioni, per interventi di edilizia scolastica, a stipulare mutui trentennali, fra gli altri, con la Banca europea per gli investimenti e con Cassa depositi e prestiti S.p.A., con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato. Inoltre, la definizione di una nuova programmazione unica nazionale degli interventi in materia di edilizia scolastica per il triennio 2018-2020 è stata avviata con decreto interministeriale 3 gennaio 2018, adottato previo accordo raggiunto in Conferenza unificata il 23 novembre 2017. Successivamente, in sede di Conferenza unificata è stato approvato l'Accordo quadro in materia di edilizia scolastica con il quale sono stati definiti i criteri di riparto su base regionale delle risorse destinate all'edilizia scolastica nel triennio di riferimento della programmazione nazionale 2018-2020. In particolare, l'accordo ha incaricato il Ministero dell'istruzione di ripartire su base regionale tutte le risorse stanziare o previste come attivabili in materia di edilizia scolastica derivanti dall'utilizzo dei contributi trentennali autorizzati ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 104/2013 (mutui Bei) sulla base di specifici criteri (numero di studenti, numero di edifici, zone sismiche, affollamento delle strutture). Ai fini della semplificazione, inoltre, le parti dell'accordo hanno previsto che le risorse gestite dal Ministero nel triennio 2018-2020 dovessero essere erogate direttamente agli enti locali e che il Ministero si impegnasse a individuare termini differenziati per l'aggiudicazione dei lavori da

Tali risorse, disponibili in bilancio per il finanziamento dell'annualità 2020⁴⁴ della programmazione triennale nazionale 2018-2020, sono state ripartite tra le regioni con decreto del Ministro dell'istruzione 23 giugno 2021, n. 192, che ha individuato anche gli interventi da finanziare. Anche in questo caso, gli enti locali beneficiari delle risorse sono stati autorizzati ad avviare le procedure di gara per l'affidamento dei successivi livelli di progettazione e per l'esecuzione dei lavori nel rispetto di termini indifferibili, essendo gli interventi inclusi nel Pnrr, tra i progetti in essere, "nell'ambito della quota di cofinanziamento nazionale del Programma finanziato dall'Unione Europea – *NextGenerationEU*"⁴⁵.

In definitiva, rispetto al totale dell'investimento per la messa in sicurezza e la riqualificazione delle scuole (come si è detto, 3,9 miliardi di euro), 3,2 miliardi di euro sono già stati stanziati e autorizzati, andando a finanziare i progetti in essere⁴⁶⁻⁴⁷.

parte degli enti locali medesimi, tenendo conto dei livelli di progettazione. Sulla base dei piani regionali redatti ed approvati dalle regioni è stata predisposta, con d.m. 12 settembre 2018, n. 615, la Programmazione unica nazionale 2018-2020 in materia di edilizia scolastica, nella quale sono confluiti i piani regionali (poi rettificata con decreto del Ministro dell'istruzione 10 dicembre 2018, n. 849). L'aggiornamento per l'annualità 2019 è stato adottato con d.m. 30 luglio 2019, n. 681, mentre quello per l'annualità 2020 con d.m. 7 gennaio 2021, n. 8.

⁴⁴ Alle risorse indicate si sommano ulteriori 210 milioni derivanti dal d.p.c.m. 23 dicembre 2020, sempre per interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici, che consentono di finanziare un secondo piano di interventi a valere sempre sull'annualità 2020 della programmazione triennale in materia di edilizia scolastica.

⁴⁵ Tra gli interventi di edilizia scolastica in essere rientrano anche quelli a valere sulle risorse del Piano 2019, finanziati con d.m. 10 marzo 2020, n. 175, con il quale si è proceduto alla ripartizione della somma di euro 510 milioni di euro tra le regioni e all'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento nell'ambito dei singoli piani regionali (cfr. d.m. 11 gennaio 2021, n. 14). Con d.m. 25 luglio 2020, n. 71 sono stati assegnati ulteriori 320 milioni di euro per finanziare altri interventi rientranti nella programmazione triennale. Infine, con d.m. 21 maggio 2019, n. 427, è stato istituito un fondo di 120 milioni di euro destinati alla messa in sicurezza, all'adeguamento antisismico e/o alla nuova costruzione di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico statale ricadenti nelle zone sismiche 1 e 2 delle quattro regioni del Centro Italia interessate dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria). Con il successivo d.m. 5 giugno 2020, n. 24 sono stati ammessi a finanziamento gli interventi proposti dagli enti locali selezionati a seguito di procedura pubblica selettiva e la cui istruttoria, a seguito di specifici sopralluoghi, ha dato esito positivo.

⁴⁶ Per completezza, si ricorda che tra i fondi nazionali messi a disposizione degli enti locali per interventi di edilizia scolastica rientra anche la somma complessiva di 40 milioni di euro, stanziata dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020) a valere su risorse dell'Inail, nell'ambito del piano triennale di investimenti immobiliari 2021-2023, per la costruzione di scuole innovative con le caratteristiche di cui all'art. 1, co. 153 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti compresi nei territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia (v. relativo avviso del Ministero dell'istruzione n. 18796 del 28 giugno 2021). In caso di ammissione al finanziamento, gli enti locali beneficiari cedono all'Inail la proprietà dell'area su cui sarà realiz-

4. I nuovi interventi

Con riferimento ai nuovi interventi, con decreto del Ministro dell'istruzione 2 dicembre 2021, n. 343, sono stati definiti i criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Pnrr e le modalità di individuazione degli interventi. In attuazione del decreto di riparto sono stati poi pubblicati gli avvisi rivolti agli enti locali per la presentazione di proposte volte alla realizzazione degli interventi medesimi.

I bandi hanno ripartito i fondi del Pnrr tra asili nido e scuole dell'infanzia (3 miliardi), mense (400 milioni), palestre (300 milioni) e nuove scuole (800 milioni).

Ciascun avviso era corredato da una serie di allegati, che gli enti attuatori hanno dovuto compilare, tra cui una scheda di progetto e un'autodichiarazione relativa al rispetto dei principi previsti per gli interventi del Pnrr.

Ogni bando pubblicato si riferiva ad un investimento (tra quelli sopra elencati) e specificava, tra le altre cose, la dotazione finanziaria complessiva oggetto di riparto, i soggetti attuatori ammissibili (comuni o province, a seconda

zata la nuova scuola. La somma incassata dall'ente proprietario dell'area per la vendita della stessa può essere utilizzata prioritariamente per le spese relative alla progettazione della scuola, nonché per l'acquisto degli arredi, per le attrezzature didattiche e/o per la demolizione di eventuali manufatti esistenti sull'area oggetto di intervento per la nuova costruzione. La verifica e la validazione del progetto esecutivo avverranno a cura dell'Inail, in contraddittorio con i progettisti e il Responsabile unico del procedimento della rispettiva fase progettuale. La scuola realizzata sarà di proprietà dell'Inail che ne curerà la manutenzione straordinaria, mentre quella ordinaria sarà a carico del comune beneficiario. I rapporti tra l'ente locale e l'Inail saranno regolati da apposito atto di locazione e graveranno sul Ministero dell'istruzione gli oneri relativi ai canoni di locazione da corrispondere all'Inail per l'investimento effettuato. Alle risorse sopra citate si aggiungono 50 milioni di euro previsti dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, co. 677-678, legge 27 dicembre 2017, n. 205) e destinati dall'Inail alla costruzione nelle aree interne di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio; 40 milioni di euro per l'efficientamento energetico, ai sensi della legge di bilancio per il 2020 (v. art. 1, co. 263-264, legge n. 160/2019), che ha rimesso a un decreto del Ministro dell'istruzione la definizione di un piano nazionale di interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, che abbiano già tutti i requisiti della sicurezza strutturale, cui si provvede utilizzando quota parte delle risorse provenienti dal Fondo infrastrutture (art. 1, co. 1072, legge n. 205/2017) assegnate all'allora Miur con d.p.c.m. 28 novembre 2018, nella misura di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Peraltro, la stessa legge di bilancio per il 2020 ha destinato ulteriori 10 milioni di euro delle risorse sopra citate alla messa in sicurezza degli edifici scolastici per l'annualità 2023 (art. 1, co. 258). Infine, devono essere considerate le risorse derivanti dai contributi provenienti dall'otto per mille assegnati all'edilizia scolastica con le dichiarazioni fiscali (cfr. d.m. 30 giugno 2021, n. 204).

⁴⁷ Cfr. l'art. 47, co. 5, d.l. n. 36/2022, convertito dalla legge n. 79/2022, che vincola le risorse relative ai progetti in essere alla realizzazione degli obiettivi del Pnrr fino all'annualità 2026.

del tipo di intervento), le proposte progettuali finanziabili e le modalità per presentare la domanda di ammissione al finanziamento, i criteri di ammissibilità delle proposte, le spese ammissibili, i termini per la realizzazione del progetto, i criteri di valutazione e gli obblighi del soggetto attuatore.

4.1. Asili nido e scuole dell'infanzia (M4C1-9, Investimento 1.1, T2 2023 – M4C1-18, Investimento 1.1, T4 2025)

Come anticipato, la cifra più ingente è stata destinata alla ristrutturazione o alla realizzazione di asili nido e scuole dell'infanzia, nell'ottica di potenziare il servizio nei territori in cui è carente e di favorire l'occupazione femminile e, di riflesso, la natalità⁴⁸.

Il *target* e la *milestone* di livello europeo e nazionale associati all'intervento prevedono, entro il termine ultimo fissato al 31 dicembre 2025, la creazione di almeno 264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole di infanzia. Inoltre, il 55,29% delle risorse per il potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni e il 40% delle risorse per il potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni sono stati destinati a candidature proposte da parte di enti locali appartenenti alle regioni del Mezzogiorno.

Le risorse del Pnrr destinate al potenziamento delle infrastrutture nella fascia 0-6 anni sono pari a 3 miliardi, di cui 2,4 miliardi per la fascia di età 0-2 anni (asili nido) e 0,6 miliardi per la fascia di età 3-6 anni (scuole dell'infanzia).

A seguito dell'espletamento dei bandi⁴⁹, con decreto del Ministro dell'i-

⁴⁸ Cfr. avviso pubblico 2 dicembre 2021, n. 48047, dava la possibilità ai comuni di candidarsi distintamente per la realizzazione sia di asili nido sia di scuole per l'infanzia, nelle quali erano compresi anche i poli dell'infanzia. Rispetto al totale dell'investimento, 3 miliardi sono stanziati grazie all'avviso pubblico dedicato (2,4 miliardi per asili nido e 600 milioni per scuole dell'infanzia), 700 milioni sono relativi al bando già in corso e 900 milioni sono in conto corrente per la gestione. La disponibilità finanziaria dell'investimento, quindi, ammonta in totale a 4,6 miliardi di euro.

⁴⁹ Per l'*iter* dettagliato relativo agli interventi in esame, cfr. R. FANTOZZI, *Piano asili nido*, cit., 8 ss. La scadenza per la presentazione delle domande da parte dei comuni era stata fissata al 28 febbraio 2022. Solo per gli asili nido, a seguito della bassa adesione, la data di scadenza per la presentazione delle domande è stata prorogata al 31 marzo e successivamente differita per problemi tecnici al 1° aprile. Alla scadenza della proroga le somme richieste ammontavano a circa 2 miliardi con un incremento dei progetti pari a circa il 76%. Tuttavia, in tredici Regioni, comprese tutte quelle del Mezzogiorno ad eccezione della Sardegna, vi era ancora una disponibilità residuale di risorse rispetto a quelle assegnate. Sulla base della scarsa adesione per gli asili nido e il forte interesse per le scuole dell'infanzia, al fine di raggiungere il *target* previsto nel Pnrr, è stato disposto (d.m. 14 aprile 2022, n. 100) che in tutte le Regioni in cui vi erano ancora risorse residuali per gli asili nido, queste venissero utilizzate per finanziare, in ordine di graduatoria, le candidature presentate per i poli dell'infanzia – che prevedono al loro interno una parte di posti destinati alla fascia di età 0-2 anni – fino al raggiungimento del *plafond* regionale. Que-

struzione 7 settembre 2022, n. 236, sono state stanziare risorse aggiuntive (108,7 milioni di euro) per garantire il raggiungimento dei *milestone* e *target* dell'Investimento 1.1, portandosi così la dotazione complessiva a circa 3,109 miliardi⁵⁰.

È stata prevista la finanziabilità di proposte progettuali relative esclusivamente alla nuova costruzione, sostituzione edilizia, messa in sicurezza, ristrutturazione e riconversione di edifici pubblici da destinare ad asili nido, servizi integrativi, comprese le sezioni primavera, e scuole di infanzia. Tali proposte dovevano prevedere o la demolizione e ricostruzione di edifici pubblici già destinati ad asili nido e/o scuole di infanzia, finalizzata alla creazione di nuovi posti, o la nuova costruzione di edifici pubblici da destinare ad asili nido o scuole di infanzia. Sono stati ammessi anche ampliamenti di edifici scolastici esistenti e interventi di riqualificazione funzionale e messa in sicurezza di edifici scolastici pubblici già destinati ad asili nido o scuole di infanzia, oltre che riconversioni di edifici pubblici⁵¹.

Il bando ha poi fissato una *deadline* improrogabile, prevedendo che i lavori relativi alla tipologia di intervento proposto debbano essere aggiudicati entro il 20 giugno 2023 e terminati entro e non oltre il 31 dicembre 2025.

In merito agli interventi in esame, tuttavia, sono state segnalate delle criticità che potrebbero ripercuotersi sia sul raggiungimento degli obiettivi del Pnrr

sta decisione ha implicato che parte delle risorse inizialmente destinate ai nidi contribuiranno, di fatto, ad aumentare l'offerta delle scuole d'infanzia. Sulla base delle graduatorie definitive (pubblicate con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione 8 settembre 2022, n. 57), sono stati finanziati interventi per 2,88 miliardi, 2,23 destinati agli asili nido e 0,65 alle scuole dell'infanzia. Nel decreto erano inclusi gli interventi in stato di riserva, per i quali è stata prolungata la fase istruttoria per verificare il possesso dei requisiti minimi di ammissibilità al progetto. Il Mim ha poi provveduto allo scioglimento delle riserve e a fine dicembre 2022 ha condiviso l'elenco completo di tutte le diverse graduatorie suddivise per tipologia di interventi.

⁵⁰ Le risorse aggiuntive, reperite nel bilancio del ministero dell'istruzione, vi erano state stanziare dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, co. 95, legge 30 dicembre 2018, n. 145) per un ammontare pari a 20 milioni nel 2022, 30 milioni nel 2023 e 2024, 20 milioni nel 2025 e 8,7 milioni nel 2026.

⁵¹ Tra i finanziamenti destinati alla scuola dell'infanzia rientrano anche le risorse React-EU stanziare nell'ambito del Pon "Per la scuola – Competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020 – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), React-EU, Asse V – Priorità d'investimento: 13i – (FESR) "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" – Obiettivo specifico 13.1: Facilitare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia – Azione 13.1.5 – "Ambienti didattici innovativi per le scuole dell'infanzia". L'avviso, pubblicato a maggio 2022, è finalizzato alla realizzazione di ambienti didattici innovativi nelle scuole dell'infanzia statali, per garantire lo sviluppo delle abilità cognitive, emotive e relazionali delle bambine e dei bambini nei diversi campi di esperienza previsti dalle *Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione* e in coerenza con le *Linee pedagogiche per il sistema integrato zero-sei*.

sia sulla riduzione dei divari territoriali nei livelli essenziali delle prestazioni tra le diverse aree del Paese⁵².

4.2. Palestre, mense, messa in sicurezza, riqualificazione e costruzione di nuove scuole (M4C1-8, Investimento 1.3, T1 2024 – M4C1-21, Investimento 1.3, T2 2026 – M4C1-26, Investimento 3.3, T2 2026 – M2C3-5, Investimento 1.1, T3 2023/M2C3-6, T1 2026)

Procedure analoghe a quella descritta per gli asili nido e le scuole dell'infanzia sono state bandite con riferimento agli investimenti per le palestre⁵³ e per le mense scolastiche⁵⁴.

Per la messa in sicurezza e riqualificazione degli edifici scolastici, con decreto del Ministro dell'istruzione 6 agosto 2021, n. 253 sono stati ripartiti tra le regioni 210 milioni di euro, a valere sul bilancio del Ministero dell'istruzione-

⁵² Cfr. R. FANTOZZI, *Piano asili nido*, cit., 2 s., che riconduce le criticità a due cause principali: la prima riguarda i criteri di assegnazione delle risorse adottati nei bandi; la seconda attiene alla partecipazione degli enti locali ai bandi stessi, atteso che le modalità di assegnazione delle risorse hanno privilegiato l'ambito regionale in luogo di quello comunale. Gli enti locali, invece, hanno mostrato un minore interesse per la realizzazione delle strutture per la fascia di età 0-3 anni (asili nido), di cui si registra una minore offerta, e concentrato l'attenzione sulle scuole dell'infanzia, servizio già ampiamente diffuso e che copre la quasi totalità dei potenziali utenti. Pertanto, nonostante le ingenti risorse destinate alla fascia di età 0-3 anni, le debolezze strutturali che caratterizzano l'offerta del servizio potrebbero restare irrisolte. Nella rassegna citata si legge: «Un numero consistente di Comuni con offerta assente o marginale non ha, infatti, partecipato ai bandi. La loro mancata adesione se, da un lato, non avrà ripercussioni né sul target proprio del PNRR né sugli obiettivi di Barcellona (perché non valutati a livello di singolo Comune), dall'altro, potrebbe impedire a questi Enti di raggiungere il Livello essenziale di prestazione sociale (Leps) introdotto con la legge di bilancio per il 2022 (legge 234/2021). Tale livello prevede che in ciascun Comune o bacino territoriale sia garantito un numero di posti (incluso il servizio privato) – equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi – pari al 33 per cento della popolazione compresa tra 3 e 36 mesi».

⁵³ Cfr. avviso pubblico 2 dicembre 2021, n. 48040; per le relative graduatorie, distinte a seconda del tipo di intervento finanziabile (nuova costruzione o messa in sicurezza), v. decreto direttoriale 4 agosto 2022, n. 45 e il successivo decreto direttoriale 15 novembre 2022, n. 85. Peraltro, grazie all'accantonamento di risorse già destinate a progetti in essere sono stati finanziati interventi per 255,6 milioni di euro, già selezionati come idonei nell'ambito dell'avviso pubblico del 2 dicembre 2021, n. 48040, ma non finanziati. Lo scorrimento della graduatoria è stato disposto con d.m. 7 dicembre 2022, n. 320 “Individuazione e riparto di ulteriori risorse per l'approvazione di un secondo piano di interventi da finanziare nell'ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 3.3: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”. Nell'ambito degli interventi su palestre e mense sono stati inoltre annunciati ulteriori 84 milioni di euro di risorse Pon, da destinare al Mezzogiorno.

⁵⁴ Cfr. avviso pubblico 2 dicembre 2021, n. 48038; per le relative graduatorie, v. decreto direttoriale 8 giugno 2022, n. 19.

ne quale quota di compartecipazione nazionale, *ab origine* inclusa nel computo delle risorse riferibili ai progetti in essere. Con il già citato decreto del Ministro dell'istruzione 2 dicembre 2021, n. 343 (art. 5), sono stati poi ripartiti tra le regioni 500 milioni di euro, a valere sui fondi europei Pnrr.

A causa dell'incremento dei prezzi e dei costi delle materie prime si è reso necessario definire un'unica programmazione complessiva per tutti i piani regionali nell'ambito dell'Investimento 3.3 del Pnrr (M4C1-26), che si compone degli interventi approvati all'esito del riparto delle risorse di cui ai richiamati decreti nn. 253 e 343 del 2021⁵⁵. Quanto agli interventi di costruzione di nuove scuole, il relativo bando⁵⁶ ha disposto che siano finanziabili esclusivamente proposte di sostituzione edilizia di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico del primo e del secondo ciclo di istruzione censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica. Le proposte, quindi, dovevano tendenzialmente avere ad oggetto la demolizione di edifici e la ricostruzione *in situ*, salvi i casi eccezionali di possibile delocalizzazione.

I lavori relativi alla realizzazione delle nuove scuole devono essere aggiudicati entro il 30 settembre 2023 (M2C3-5) e terminati entro il 31 marzo 2026 (M2C3-6); inoltre, il 40% delle risorse disponibili è destinato alle candidature di enti locali appartenenti alle regioni del Mezzogiorno.

L'intervento deve portare alla costruzione di un unico edificio che consegua un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (*nearly zero energy building*), previsto dalla normativa italiana. Oltre ai requisiti energetici, l'avviso ha previsto, tra i requisiti di ammissibilità della candidatura, che la nuova costruzione non comporti un incremento di consumo di suolo, se non nel limite massimo del 5% della superficie coperta *ante operam*.

Con riferimento a quest'ultima linea di investimento, al fine di consentire il raggiungimento dei *target* e *milestone* della Missione 2, con d.m. 5 maggio 2022, n. 111 sono state destinate risorse aggiuntive pari a più di 389 milioni di euro da reperire nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente nel bilancio del Ministero dell'istruzione, ai sensi dell'art. 47, co. 4 del d.l. n. 36/2022⁵⁷.

⁵⁵ Con d.m. 6 dicembre 2022, n. 318 è stato approvato un primo piano di interventi e, con successivo d.m. 7 dicembre 2022, n. 320, sono state individuate e ripartite ulteriori risorse nazionali, pari a più di 953,5 milioni di euro, per l'approvazione di un secondo piano di interventi da finanziare, utilizzando i medesimi criteri di cui all'articolo 5 del d.m. n. 343/2021. Cfr. d.d. 28 febbraio 2023, n. 15 e d.d. 10 marzo 2023, n. 17, che autorizzano nel complesso 399 interventi.

⁵⁶ Cfr. avviso pubblico 2 dicembre 2021, n. 48048.

⁵⁷ Avviso GUUE 2022/S 125-356124 1° luglio 2022. Per i criteri di ripartizione delle risorse si rinvia al citato d.m. 5 maggio 2022.

Una volta approvate le graduatorie⁵⁸ su base regionale e individuati, previo espletamento delle verifiche necessarie, gli enti ammessi a finanziamento, ai sensi dell'art. 24 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, il Ministero dell'istruzione ha indetto un concorso di progettazione con riferimento alle aree e alle proposte progettuali selezionate, mettendo a disposizione degli enti beneficiari gli esiti dello stesso per l'affidamento dei successivi livelli di progettazione⁵⁹.

Il concorso si è articolato in due gradi: il primo finalizzato alla presentazione di proposte ideative connesse ad una o più delle aree prescelte tra le 212 complessive; il secondo grado, cui hanno avuto accesso solo i cinque migliori *concept*, volto alla predisposizione di progetti di fattibilità tecnica ed economica per ciascuno degli interventi prioritari individuati al termine della sopra descritta selezione.

All'esito del secondo grado del concorso di progettazione, ai vincitori è corrisposto un premio. Gli enti locali, ove non ricorrano all'appalto integrato, affidano i successivi livelli di progettazione, nonché la direzione dei lavori, con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ai vincitori, laddove in possesso dei requisiti generali e di idoneità professionale, economico-finanziari e tecnico organizzativi, la cui verifica è rimessa agli enti locali stessi. I vincitori sono tenuti allo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica entro trenta giorni dall'incarico⁶⁰. Al termine del concorso di progettazione, i progetti di fattibilità tecnica ed economica diventeranno di proprietà degli enti locali beneficiari, che dovranno attuare gli interventi nel rispetto dei *target* e *milestone* del Pnrr, mentre il diritto d'autore e la proprietà intellettuale delle proposte progettuali rimarranno in capo ai rispettivi autori⁶¹.

La norma sopra richiamata, dunque, ha considerato la necessità di contingentare i tempi della progettazione accentrando il concorso (nell'ambito del

⁵⁸ V. d.m. 5 maggio 2022, n. 14.

⁵⁹ Per i dettagli sulle modalità di svolgimento del concorso si rinvia al relativo disciplinare, pubblicato sul portale *Futura, la scuola per l'Italia di domani*, alla voce "Nuove scuole". Sul concorso di progettazione in generale, tra i tanti, v. G. MARI, *Il concorso di progettazione*, in *L'Amministrativista, Il portale sugli appalti e i contratti pubblici*, 28 aprile 2020.

⁶⁰ Cfr. art. 24, co. 2, del d.l. n. 152/2021, come modificato dall'art. 24, co. 6, del d.l. n. 13/2023 in corso di conversione. La norma previgente (e il bando di concorso) assicurava ai vincitori l'assegnazione delle fasi successive della progettazione e la direzione dei lavori. La nuova disposizione, invece, promuove prioritariamente la procedura dell'appalto integrato per l'esecuzione delle scuole messe a concorso di progettazione, affidando di fatto la redazione dei progetti definitivi/esecutivi all'impresa appaltatrice e non ai vincitori del concorso.

⁶¹ È bene precisare che le risorse del Pnrr sono destinate a finanziare non la progettazione ma l'attuazione degli interventi stessi, andando a coprire i costi legati alla costruzione delle scuole innovative. Per i dettagli sulle modalità di copertura degli oneri derivanti dal concorso di progettazione di rinvia all'art. 24, co. 3 e 4 del d.l. n. 152/2021, come convertito.

quale sono state però nominate diverse Commissioni giudicatrici per aree geografiche) e disponendo che la selezione debba chiudersi entro centosessanta giorni dalla pubblicazione del bando⁶².

Concluso il concorso di progettazione, il Ministero dell'istruzione e del merito procederà alla stipula della convenzione di concessione del finanziamento con gli enti beneficiari, secondo lo schema allegato all'avviso originario. Seguiranno tutte le tappe successive, secondo uno scandito cronoprogramma da concludersi il 30 giugno 2026.

Il finanziamento concesso agli enti attuatori sarà erogato in *tranches*: il 10% del contributo dopo l'avvenuta stipula della convenzione tra il Ministero e l'ente locale beneficiario; la somma restante potrà invece essere richiesta solo successivamente all'avvenuta aggiudicazione dei lavori e verrà erogata, per la maggior parte, sulla base degli stati di avanzamento lavori o delle spese maturate dall'ente, e per il residuo a seguito dell'avvenuto collaudo.

Resta ferma la centralità del ruolo del Ministero dell'istruzione e del merito, chiamato a disporre sopralluoghi, anche *in loco*, al fine di verificare l'andamento dei lavori, e a fornire supporto agli enti locali, in modo da superare le criticità eventualmente presenti e da garantire il raggiungimento degli obiettivi del Pnrr⁶³.

5. Edilizia scolastica sostenibile

L'intento di perseguire a scuola e grazie alla scuola l'obiettivo della sostenibilità⁶⁴, già portato avanti negli anni⁶⁵ attraverso molteplici canali (si pensi,

⁶² Con avviso del 22 dicembre 2022 è stato comunicato il calendario delle sedute pubbliche di decrittazione della documentazione amministrativa, distinte per Commissione e per area. Nel momento in cui si scrive il Mim ha pubblicato le graduatorie provvisorie che diventeranno definitive in seguito ai controlli amministrativi. Per alcuni comuni il calendario è stato rideterminato, fissando al 16 febbraio 2023 il termine per l'invio degli elaborati e della documentazione per il secondo grado del concorso.

⁶³ Il Mim ha messo a disposizione degli enti locali il supporto di Cassa depositi e prestiti S.p.A. e di Invitalia per la definizione di accordi quadro. Cfr., per il momento, il bando rivolto agli enti locali per la compilazione delle schede di progetto sul sito di Invitalia S.p.A.

⁶⁴ Sul tema dell'edilizia sostenibile, tra gli *standard* internazionali si annovera il protocollo LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*), elaborato negli Stati Uniti dall'*US Green Building Council*, GBC, che fornisce alcuni criteri di misura per valutare le costruzioni ambientalmente sostenibili. La certificazione LEED permette di stabilire le prestazioni degli edifici con riferimento al risparmio energetico e idrico, alle emissioni di anidride carbonica, ai materiali, alla qualità ecologica degli interni, al luogo di costruzione. Il sistema si basa sull'attribuzione di un determinato numero di crediti a fronte del raggiungimento di diversi requisiti. Il punteggio totale rappresenta il riferimento per stabilire il livello raggiunto di certificazione.

ad esempio, agli interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici a valere sul Fondo Kyoto⁶⁶, alle scuole innovative previste dalla legge sulla Buona Scuola⁶⁷, al Conto termico Gse⁶⁸, al recente piano naziona-

Gli *standard* LEED sono stati rielaborati per il territorio italiano dal *Green Building Council* Italia (GBC Italia) e la relativa certificazione può essere richiesta volontariamente per qualsiasi tipo di edificio. Il LEED per le scuole si applica alle attività di progettazione e costruzione di nuovi complessi scolastici e per ristrutturazioni rilevanti di edifici scolastici, dalla scuola primaria alla scuola secondaria superiore. Nel 2020 la nuova scuola secondaria di primo grado "Antonio Brancati" di Pesaro ha ricevuto il prestigioso certificato LEED v4 BD+C: School di livello Platino, come prima scuola in Europa e seconda al mondo. Tra le nuove scuole sostenibili deve menzionarsi anche la scuola secondaria di primo grado Carducci-Purgotti di Perugia, inaugurata nel 2020. L'istituto è stato ricostruito dopo il sisma del centro Italia del 2016 seguendo i principi della sostenibilità e criteri antisismici. L'edificio è dotato di riscaldamento a pavimento, aria condizionata e pannelli fotovoltaici, gestibili da pc o *smartphone*. Inoltre, sopra la palestra è stato installato un tetto verde utilizzabile come ulteriore laboratorio didattico per la gestione del verde urbano. Per altri esempi di scuole innovative, ispirate anche ai canoni della sostenibilità, si rinvia al contributo di L. FIORENTINO, *La scuola come luogo*, cit., 593 ss. e al XXII Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica e dei servizi, *Ecosistema scuola*, gennaio 2023, 28 ss.

⁶⁵ M. FILIPPI, E. SIROMBO, *Il driver della sostenibilità. Criteri di sostenibilità per gli edifici scolastici*, 2019, consultabile sul sito della Fondazione Agnelli, al link <https://www.fondazioneagnelli.it/>; E. ANTONINI, A. BOERI, *Progettare scuole sostenibili. Criteri, esempi e soluzioni per l'efficienza energetica e la qualità ambientale*, EdicomEdizioni, Gorizia, 2011.

⁶⁶ Cfr. l'art. 9, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Si veda, a tal proposito, la guida operativa pubblicata nel 2016 in occasione della riapertura degli accessi ai finanziamenti agevolati a valere sul fondo Kyoto, *Scuole sostenibili. Guida all'efficienza energetica degli edifici scolastici*, frutto della collaborazione tra l'allora Struttura di missione per l'edilizia scolastica, l'Enea, l'allora Miur e il Maatm (la guida è disponibile sul sito dell'Enea). Tale guida, rivolta ad amministratori pubblici e a dirigenti scolastici, mira a diffondere le conoscenze e gli strumenti operativi alla base della riqualificazione energetica delle strutture architettoniche di scuole e istituti di ogni ordine e grado, riportando una serie di scuole considerate esempio efficiente.

Di recente, con decreto direttoriale 15 settembre 2022, n. 200, il Ministero per la Transizione ecologica (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – Mase) ha riaperto i termini per la presentazione delle domande di concessione dei finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo Kyoto, finalizzati alla realizzazione degli interventi di cui al d.m. 11 febbraio 2021, n. 65, recante "*Criteri e modalità di concessione, erogazione e rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato per gli interventi di efficienza energetica e di efficientamento e risparmio idrico su edifici pubblici*". Il citato decreto prevede che possano beneficiare dei finanziamenti i soggetti pubblici proprietari degli immobili oggetto di intervento, nonché i soggetti pubblici che hanno in uso i medesimi immobili, con riferimento, tra gli altri, anche agli immobili destinati all'istruzione scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e all'istruzione universitaria, nonché agli edifici pubblici dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica.

⁶⁷ La legge 13 luglio 2015, n. 107 (art. 1, co. 153-158) ha previsto la realizzazione di edifici scolastici innovativi dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzati dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio. In particolare, a tal fine, ha stanziato delle risorse che, in base all'art. 18, co. 8, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto

le di efficientamento energetico delle scuole⁶⁹ o al già citato Asse II del Pon “Per la Scuola – competenze e ambienti per l’apprendimento” 2014-2020⁷⁰) è

2013, n. 98, l’Inail avrebbe dovuto destinare ad un piano di messa in sicurezza delle scuole e di costruzione di nuovi edifici scolastici. I canoni di locazione da corrispondere all’Inail sono stati posti a carico dello Stato. Tale linea di finanziamento è stata proseguita anche negli anni successivi. Inoltre, in attuazione dell’art. 1, co. 155 della sopracitata legge n. 107/2015, nel 2016 il Miur ha bandito il “Concorso di idee per la realizzazione di scuole innovative” (v. d.m. 3 novembre 2015, n. 860 e decreto direttoriale 12 maggio 2016, n. 7746), richiedendo ai candidati di presentare un progetto per la realizzazione di ambienti didattici innovativi, verdi, sostenibili e aperti al territorio. Successivamente alla proclamazione dei vincitori nel dicembre 2017, l’intervento dell’Anac (delibera n. 185 del 21 febbraio 2018) ha rallentato l’iter. In particolare, l’Anac ha ritenuto che nell’ambito di un concorso di idee, la possibilità di affidare al vincitore, con procedura negoziata senza bando, anche la redazione dei successivi livelli progettuali sia subordinata a due condizioni principali: *in primis* deve essere esplicitata nel bando di gara; in secondo luogo, il soggetto deve essere in possesso dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economica previsti nel bando stesso in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare. In assenza di tali condizioni, la stazione appaltante, all’esito del concorso di idee, deve indire un concorso di progettazione o un appalto di servizi di progettazione, ponendo a base l’idea vincitrice del concorso, come previsto dal citato art. 156, co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 (cfr. l’art. 42-bis, d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, con cui è stata autorizzata la spesa di 9 milioni per gli anni 2018, 2019 e 2020 al fine di promuovere la progettazione delle scuole innovative).

⁶⁸ Con il decreto del Ministero dello sviluppo economico 28 dicembre 2012 è stato istituito il Conto termico gestito dal Gse (Gestore servizi energetici), uno strumento di finanziamento che incentiva imprese, privati e pubbliche amministrazioni ad eseguire interventi di efficientamento energetico e di produzione di energia ricavabile da fonti rinnovabili. Tutti gli enti pubblici possono richiedere il Conto termico per riqualificare edifici dei quali siano proprietari o utilizzatori, recuperando così una buona parte dei costi, a seconda dell’intervento attuato. Anche con riferimento all’edilizia scolastica il Conto finanzia gli interventi di efficienza energetica ed è integrabile con tutte le principali linee di finanziamento per le scuole. Dai dati del Gse risulta che nel 2019 siano state riqualificate 500 scuole di ogni ordine e grado. Peraltro, grazie alla possibilità di cumulo con la Programmazione triennale per l’edilizia scolastica 2018-2020, alla sinergia con i bandi per la messa in sicurezza sismica e all’integrazione con i fondi europei, il Conto termico ha consentito di finanziare il 5% in più di progetti su tutto il territorio nazionale.

⁶⁹ Come si è già accennato, la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, co. 263-264, legge n. 160/2019) ha previsto che, con decreto del Ministro dell’istruzione, sia definito un piano nazionale di interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, che abbiano già tutti i requisiti della sicurezza strutturale. Gli edifici devono essere individuati anche in base a criteri che tengano conto del consumo energetico, della stima del risparmio energetico e della riduzione dei costi di gestione per gli enti locali proprietari o gestori, nonché della popolazione scolastica presente e dell’ampiezza.

⁷⁰ Il riferimento è, in particolare, al più volte richiamato Pon “Per la Scuola – competenze e ambienti per l’apprendimento” 2014-2020 del Ministero dell’istruzione, finanziato dai Fondi Strutturali Europei. Il Programma, di durata settennale, dal 2014 al 2020, contiene le priorità strategiche del settore istruzione e mira a creare un sistema d’istruzione e di formazione di elevata qualità, efficace ed equo, offrendo alle scuole l’opportunità di accedere a risorse comunitarie aggiuntive rispetto a quelle già stabilite dalla Buona Scuola. Per il Pon 2014-2020 è stato

stato da ultimo perseguito anche tramite l'iniziativa *RiGenerazione Scuola*, promossa dall'allora Ministero dell'istruzione e presentata il 4 giugno 2021 (v. art. 10, co. 3, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196).

Il Piano, nato con lo scopo di guidare la transizione ecologica e culturale delle scuole, è stato articolato in quattro pilastri: la rigenerazione dei saperi, con la promozione di azioni formative rivolte agli studenti, al personale scolastico e alle famiglie; la rigenerazione dei comportamenti, con l'acquisizione di buone abitudini nel rispetto dell'ambiente anche a scuola; la rigenerazione delle infrastrutture, con la costruzione di edifici innovativi, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente e la creazione di nuovi ambienti di apprendimento; la rigenerazione delle opportunità, con l'istituzione di nuovi percorsi per la scuola secondaria di secondo grado e la promozione di nuovi indirizzi degli Its orientati ai temi dell'ecologia e della sostenibilità.

Il terzo pilastro, dunque, intercettando anche altri tre importanti *goals* di Agenda 2030 (salute e benessere; industria, innovazione e infrastrutture; *climate action*) è stato dedicato proprio all'edilizia scolastica, nell'ottica di promuovere la realizzazione di nuove scuole sostenibili, con ampi spazi verdi e ambienti didattici rimodulati, e di perseguire la graduale riqualificazione energetica delle scuole, la conversione degli spazi esterni in aree verdi e la bonifica dall'amianto.

messo a disposizione, infatti, un *budget* complessivo di poco più di 3 miliardi di euro, in parte stanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la formazione di alunni, docenti e adulti, in parte dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per laboratori, attrezzature digitali per la scuola e per interventi di edilizia. Il Programma, in linea con i principi orizzontali del Quadro Strategico Comune e in particolare con quello dello sviluppo sostenibile, si articola in quattro assi, ciascuno con i propri obiettivi specifici. All'edilizia scolastica è dedicato l'Asse II "Infrastrutture per l'istruzione", che mira a potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche. Tra le priorità di investimento in cui è articolato l'Asse si rinvia anche quella di "sviluppare l'infrastruttura scolastica e formativa", quale componente della più ampia priorità 10.a. Nell'ambito di questa priorità si colloca l'obiettivo specifico 10.7 "Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici". In particolare, si legge nel Programma, che per rendere le scuole più fruibili è necessario non solo agire sui fattori di criticità strutturale, antisismica e impiantistica degli edifici, ma anche promuovere l'ecosostenibilità intervenendo sul fronte dell'edilizia (favorendo la scelta di materiali eco-sostenibili) e in tema di efficientamento energetico. Nell'ambito degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico, nel Programma si sottolinea l'intento di dare priorità alle azioni con impatti positivi sul cambiamento climatico e si prevede di inserire la dimensione ambientale nella conduzione degli appalti (*green public procurement*). Con riferimento all'attuazione del Pon, nell'ambito dell'Asse II, al fine di supportare l'espletamento delle operazioni finanziate, sono state pubblicate apposite linee guida rivolte ai soggetti attuatori di interventi di riqualificazione di edifici scolastici. Tali interventi includono sia i progetti candidati agli avvisi originariamente pubblicati nell'ambito del Pon sia le operazioni selezionate dall'Autorità di Gestione fra gli interventi inseriti nella Programmazione nazionale dell'edilizia scolastica, acquisiti sul Pon (v. *Linee guida* luglio 2020, disponibili sul sito del Mim).

Proprio in attuazione del Piano *RiGenerazione Scuola*, sono stati stanziati 102 milioni di euro a valere sui fondi React-EU, nell'ambito del Pon "Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020 – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per realizzare spazi e laboratori destinati all'educazione e alla formazione alla transizione ecologica nelle scuole del primo e del secondo ciclo.

L'avviso⁷¹, rivolto alle istituzioni scolastiche, si articola in due azioni: "Edugreen: laboratori di sostenibilità per il primo ciclo", per la quale sono stati assegnati 45 milioni di euro, destinati all'allestimento di giardini e orti didattici, innovativi e sostenibili, all'interno di uno o più plessi delle scuole del primo ciclo, e "Laboratori green, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo", per la quale sono stanziati 57 milioni di euro, volti a promuovere la realizzazione di laboratori per la transizione ecologica, in particolare della filiera agro-alimentare, nelle scuole del secondo ciclo delle regioni del Mezzogiorno.

In merito al tema della sostenibilità, infine, non può non farsi quantomeno un accenno al RePowerEU.

Il piano, proposto lo scorso 18 maggio 2022 dalla Commissione europea in risposta alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, modifica il regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (reg. UE 2021/241) e altri atti legislativi con l'obiettivo di assicurare la diversificazione delle forniture energetiche e accelerare la transizione verso le fonti rinnovabili.

A tal fine, gli Stati membri, in sede di revisione dei rispettivi piani di ripresa e resilienza, potranno aggiungere un nuovo capitolo RePowerEU e dovranno inviare entro il 30 aprile 2023 le relative proposte.

Con riferimento alle proposte nel campo dell'edilizia scolastica, è prevedibile che le stesse insisteranno sulle fonti rinnovabili, in particolare sul fotovoltaico, da destinare all'autoconsumo delle scuole e in generale alla promozione di nuove comunità energetiche.

Inoltre, quanto alla costruzione di nuove scuole, sembra possibile, o quantomeno auspicabile, che la relativa linea di investimento (la cui finalità principale è senz'altro la riqualificazione energetica degli edifici scolastici) possa essere implementata grazie alle nuove risorse RePower.

⁷¹ Cfr. l'avviso pubblico 27 dicembre 2021, n. 50636 per la realizzazione di ambienti e laboratori per l'educazione e la formazione alla transizione ecologica e l'avviso pubblico 12 aprile 2022, n. 22550 per la realizzazione di laboratori green nelle scuole del secondo ciclo delle regioni del Centro-Nord. Rispetto a entrambe le categorie di progetto, con nota Mim del 13 gennaio 2023 la scadenza per la sottoscrizione dell'impegno delle risorse tramite assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti è prorogata al 10 febbraio 2023.

6. *Governance* del Pnrr e misure di semplificazione con riferimento all'edilizia scolastica

Lo stanziamento delle risorse destinate all'edilizia scolastica ha reso necessario un intervento normativo diretto a rafforzare le strutture organizzative e a potenziare le misure di semplificazione, al fine di disciplinare la gestione delle risorse stesse ed evitare che le inefficienze amministrative dei soggetti attuatori possano portare all'inadempimento degli impegni presi in sede europea.

A tal fine, ai sensi dell'art. 8, co. 1 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, è stata costituita presso l'Ufficio di gabinetto del Ministero dell'istruzione e del merito l'Unità di missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del Pnrr di titolarità del Ministero stesso⁷².

L'Unità di missione, articolata in tre uffici dirigenziali di livello non generale, cura il funzionamento del sistema di *governance* per accelerare e razionalizzare il processo di attuazione e supporta l'Ufficio legislativo nella elaborazione delle proposte normative volte a semplificare e a migliorare l'efficacia del processo. Nello svolgimento delle sue funzioni, assicurando una interlocuzione costante con l'Ufficio di gabinetto del Ministro dell'istruzione, l'Unità si raccorda con i Dipartimenti e le Direzioni generali che concorrono alla gestione e al presidio dei processi amministrativi correlati e al monitoraggio finanziario e procedurale degli interventi del Pnrr per gli ambiti di rispettiva competenza.

Per consentire una gestione coordinata e congiunta delle diverse azioni, evitando sovrapposizioni nei finanziamenti a valere sui fondi strutturali e sui fondi del Pnrr, e per assicurare una più efficace ed efficiente gestione delle risorse per l'assistenza tecnica previste nei programmi europei, l'Unità ha assorbito l'Ufficio IV “Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione” e l'Ufficio V “Controllo della gestione dei fondi strutturali europei e degli altri programmi europei” della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale.

Inoltre, il decreto del Ministro dell'istruzione 30 novembre 2021, n. 341, ai sensi dell'art. 24, co. 5, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, dispone che siano posti alle dipendenze dell'Unità di missione per il Pnrr anche gli uffici dirigenziali di livello non generale dell'amministrazione centrale del Ministero già esistenti e il cui ambito funziona-

⁷² Cfr. decreto interministeriale 21 settembre 2021, n. 284.

le sia coerente con gli obiettivi e le finalità del Piano. Tra questi vengono elencati gli Uffici IV e V sopra citati⁷³, di cui sono definiti i compiti, e l'Ufficio I "Affari generali, contabilità e contratti" della Direzione generale per la progettazione organizzativa, l'innovazione dei processi amministrativi, la comunicazione e i contratti, che viene individuato come ufficio referente del Ministero in materia di appalti in ottemperanza agli obblighi previsti dal Pnrr.

Nell'ultimo anno, inoltre, è stato potenziato ancor di più il ruolo di coordinamento del Mim, chiamato a sostenere l'azione degli enti attuatori nella partecipazione ai bandi, e delle scuole, per rendere più rapido il processo di attuazione del Pnrr e fare in modo che tutte le risorse a disposizione siano impiegate al meglio.

A tale scopo, il 15 febbraio 2022 il Ministro dell'istruzione ha firmato intese con la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per il Sud e la Coesione territoriale⁷⁴, con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac⁷⁵), con il Gestore Servizi Energetici (Gse⁷⁶) e con Sport e Salute S.p.A. Il Ministero ha poi aderito al Protocollo già stipulato tra la Guardia di Finanza e il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di garantire un adeguato presidio di legalità a tutela delle risorse messe a disposizione dal Pnrr.

Quanto alle altre norme introdotte in riferimento all'edilizia scolastica, l'art. 55, co. 1, lett. a), del d.l. n. 77/2021 dispone una serie di misure dedicate

⁷³ La Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale resta quindi temporaneamente articolata in quattro uffici di livello dirigenziale non generale: Ufficio I, "Affari generali"; Ufficio II, "Anagrafe dell'edilizia scolastica, programmazione degli interventi e innovazione"; Ufficio III, "Misure di attuazione degli interventi di edilizia scolastica"; Ufficio VI, "Innovazione didattica e digitale".

⁷⁴ L'Accordo con l'Agenzia per la Coesione territoriale mira a estendere il progetto di *Task Force* "Edilizia Scolastica" anche alle scuole e fino al 2026, con l'obiettivo di supportare le istituzioni scolastiche e gli enti locali nell'esecuzione e nella realizzazione degli interventi. La struttura, composta da esperti ingegneri e architetti, selezionati con procedura ad evidenza pubblica, con particolare *expertise* in materia di appalti pubblici e progettazione edilizia anche scolastica, verrà inoltre potenziata e rafforzata con l'incremento di 175 unità di personale. Tale presidio, operando sui territori, consentirà di rilevare e superare eventuali criticità, di trasmettere le informazioni rilevanti relative ai bandi e agli avvisi e di dare supporto tecnico e metodologico sia agli enti locali sia alle scuole. Per un quadro generale in merito al ruolo dell'Agenzia per la Coesione territoriale nel campo dell'edilizia scolastica si rinvia al relativo sito, al link <https://www.agenziacoesione.gov.it/lagenzia/task-force/>, dove è consultabile anche la Relazione sulle attività e sui risultati della Task Force Edilizia Scolastica, aggiornata al 31 dicembre 2019.

⁷⁵ Il Protocollo con l'Anac è pensato per fornire supporto agli enti locali e per indirizzarli attraverso la predisposizione di bandi e documenti "tipo" per la corretta attuazione e applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione.

⁷⁶ L'intesa con Gse S.p.A. mira a costruire una collaborazione per accompagnare gli enti locali nella progettazione e nella realizzazione degli interventi di edilizia scolastica secondo i principi della massima efficienza energetica e della sostenibilità, soprattutto per quanto riguarda la costruzione di nuove scuole.

alla fase attuativa degli interventi di nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico ed educativo da realizzare nell'ambito del Pnrr. Tra le altre cose, è previsto il possibile ricorso ai poteri sostitutivi di cui all'art. 12 dello stesso decreto se all'esito del monitoraggio viene rilevata l'inerzia degli enti locali beneficiari del finanziamento nell'espletamento delle procedure e nell'affidamento dei lavori, nonché nella fase esecutiva e di collaudo degli interventi, al fine di rispettare le tempistiche e le condizioni imposte a livello europeo e di assicurare il diritto allo studio in ambienti sicuri e adeguati⁷⁷.

Un ultimo accenno, sul piano del monitoraggio condotto finora⁷⁸, meritano la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. La prima opera a supporto della Cabina di regia, individuando azioni utili al superamento delle criticità emerse rispetto a misure di cui è titolare il Mim; la seconda verifica il regolare avanzamento dell'attuazione del Pnrr sotto il profilo normativo, che può venire in rilievo, oltre che per le riforme, anche rispetto agli investimenti, quando per il conseguimento di una misura si riveli necessaria l'adozione di norme⁷⁹.

⁷⁷ L'art. 55, co. 1, lett. a), n. 3), del d.l. n. 77/2021 (legge n. 108/2021), modificando l'art. 7-ter, co. 1, del d.l. n. 22/2020 (legge n. 41/2020) ha esteso fino al 31 dicembre 2026 l'esercizio dei poteri commissariali dei sindaci e dei presidenti delle province e delle città metropolitane previsti dall'art. 4, co. 2 e 3, del d.l. n. 32/2019 (legge n. 55/2019), al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica. Di recente, il d.l. 13/2023, in fase di conversione, ha previsto che per il supporto tecnico e le attività connesse alla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, i sindaci e i presidenti delle province e delle città metropolitane possono avvalersi di strutture dell'amministrazione interessata, di altre amministrazioni pubbliche e di società da esse controllate (cfr. art. 24, co. 2, che ha aggiunto il co. 1-bis all'art. 7-ter, del d.l. n. 22/2020). In aggiunta, devono tenersi presenti le misure di semplificazione previste dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, co. 259 e 260, della legge n. 160/2019 e, in merito, cfr. il parere del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 30 ottobre 2021, n. 1083) e, tra le altre, le misure previste dagli artt. 1 e 2 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, come prorogate dal richiamato d.l. n. 77/2021, che, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, consentono, fino a giugno 2023, procedure di affidamento semplificate alternative alla procedura aperta. Da ultimo, sempre in chiave di semplificazione, cfr. l'art. 24, comma 3, del d.l. n. 13/2023.

⁷⁸ Il monitoraggio si avvale di varie fonti, tra cui il portale ReGiS, su cui saranno riversati in modo automatico e periodico i dati presenti attualmente sul sistema informativo interno del Mim per i progetti in essere, in modo da facilitare le attività di monitoraggio e rendicontazione da parte degli enti locali beneficiari.

⁷⁹ In merito, si rinvia al d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, attualmente in fase di conversione, che ha ridisegnato la *Governance* per il Pnrr e ha istituito, fino al 31 dicembre 2026, la Struttura di missione Pnrr presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare, v. art. 1, co. 2, ai sensi del quale le funzioni della Segreteria tecnica e una parte delle funzioni dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione confluiranno nella nuova Struttura di missione).

7. Sostenibilità, qualità e tempestività degli interventi: considerazioni conclusive

Da quanto si è detto si ricava un primo, indiscutibile, dato di fatto: il Pnrr rappresenta uno strumento, un'occasione da non perdere per mettere a segno importanti interventi infrastrutturali nel campo dell'edilizia scolastica.

Sicuramente ristrutturare i circa quarantamila edifici scolastici richiederebbe risorse più ingenti di quelle a disposizione, ma il Piano deve comunque considerarsi un ottimo punto di partenza⁸⁰.

L'atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2022⁸¹, del resto, ha inserito tra le priorità politiche anche gli investimenti sull'edilizia scolastica e il ripensamento degli ambienti di apprendimento in chiave innovativa e ha previsto che nel triennio 2022-2024 il Mim dia attuazione ai progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico, anche previsti nel Pnrr, grazie al *mix* di risorse nazionali, risorse *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e fondi Pon 2021-2027⁸². Anche il nuovo atto di indirizzo per il 2023 (d.m. 25 gennaio 2023, n. 10) promuove il processo di rinnovamento del patrimonio edilizio

⁸⁰ Sul punto si veda il XX Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica e dei servizi, *Ecosistema scuola, se non riparte la scuola non riparte il paese*, marzo 2021, 8, in cui si propone di incrementare l'entità e semplificare la pluralità dei finanziamenti.

⁸¹ Cfr. l'atto di indirizzo per il 2022, disponibile sul sito del Mim. In merito, si veda anche la Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2023 e per il triennio 2023-2025 (12 ss.).

⁸² Nel corso del 2022 è stato definitivamente approvato a livello europeo il pacchetto legislativo relativo alle politiche di coesione 2021-2027. L'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea relativo al ciclo di programmazione 2021-2027, in conformità al reg. (UE) 2021/1060, è stato adottato il 15 luglio 2022 con decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787, a conclusione del relativo negoziato formale. L'accordo di partenariato riguarda il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), del Fondo per una transizione giusta (JTF) e del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) in Italia per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027 e mette a disposizione dell'Italia 75,3 miliardi di euro di fondi strutturali e di Investimento, tra risorse europee e cofinanziamento nazionale.

La strategia sostenuta dall'Accordo di partenariato indirizza i fondi disponibili «affinché si realizzino interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (*Green Deal europeo*) e per una società giusta e inclusiva (*Social Pillar europeo*) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile».

Con riferimento all'edilizia scolastica, nella proposta di accordo si legge, nell'ambito dell'Obiettivo strategico di *Policy 4* “Un'Europa più sociale e inclusiva”, politiche “istruzione e formazione”, che il FESR può intervenire anche per la riqualificazione delle infrastrutture scolastiche e formative ai fini del miglioramento dell'approccio educativo e dell'integrazione nelle comunità territoriali, fermo restando che gli interventi il cui obiettivo primario riguardi la messa in sicurezza o l'efficientamento energetico sono finanziati nell'ambito dell'Obiettivo strategico di *Policy 2* “Un'Europa più verde”.

scolastico in vista della realizzazione della “scuola intelligente”, «in grado di accompagnare la crescita degli studenti quotidianamente»⁸³.

Le linee di azione, come si è visto, sono quindi tre, coerentemente con gli obiettivi del Piano: la costruzione di nuovi edifici scolastici, la riqualificazione degli edifici scolastici esistenti e il potenziamento delle strutture per incentivare il tempo pieno. In altri termini, scuole nuove, scuole più sicure e sostenibili, scuole adeguate agli apprendimenti⁸⁴.

Le risorse investite, inoltre, dovranno essere distribuite allo scopo di riequilibrare i divari territoriali tra Centro-nord e Sud Italia⁸⁵, in particolare nei territori caratterizzati da una maggiore fragilità strutturale, come le aree interne soggette a fenomeni sismici e di dissesto, e da disagio sociale, come le periferie urbane.

Tanto premesso, non si può prescindere da un duplice ordine di considerazioni conclusive.

La prima riflessione attiene alla portata del concetto di sostenibilità nell'edilizia scolastica, che investe tanto la fase della progettazione quanto quelle della costruzione e della gestione.

L'evoluzione in chiave sostenibile di un edificio scolastico, come si è visto, non riguarda solo la scuola intesa come struttura, ma anche la scuola come luogo educativo.

I caratteri di un edificio scolastico sostenibile, cioè, sono sì di natura ambientale, ma anche di natura sociale, funzionale ed economico-gestionale⁸⁶.

Così, con riferimento al primo aspetto, rilevano, ad esempio, la localizzazione della scuola rispetto al trasporto pubblico, la sostenibilità del sito, il contenimento dei consumi energetici e dell'uso dell'acqua potabile, l'impiego di materiali riciclati e con basso contenuto di *embodied energy*, la gestione sostenibile dei rifiuti, ecc.

⁸³ Cfr. anche la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione – anno 2023 (d.m. 17 febbraio 2023, n. 28).

⁸⁴ Dal rapporto di Legambiente sopra richiamato, fondato sui dati Gies, si ricava che gran parte dei finanziamenti è stata utilizzata per tipologie di interventi meno radicali, quali la ristrutturazione edilizia e l'adeguamento normativo su edifici già esistenti e spesso vetusti e che sono, invece, ancora troppo esigui gli interventi legati al miglioramento e adeguamento sismico (appena il 16%), così come quelli legati all'efficientamento energetico (che ha riguardato solo l'11%) e le nuove costruzioni (9%).

⁸⁵ Secondo quanto emerso dall'indagine di Legambiente, i comuni del Centro-nord mediamente dichiarano di avere necessità di interventi urgenti in poco più del 36% delle scuole, mentre quelli del Sud e delle Isole li richiedono per quasi il 56% degli edifici, che per di più sono in area sismica 1 e 2 nel 74% dei casi, trenta punti percentuali sopra la media nazionale (44%). Cfr. XXI Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica e dei servizi, *Ecosistema scuola*, ottobre 2021, 4 s.

⁸⁶ M. FILIPPI, E. SIROMBO, *Il driver della sostenibilità*, cit., 4 ss.

Quanto alla sostenibilità sociale, è necessario che l'edificio assicuri la salute e il benessere dei suoi utenti, mantenendo al contempo un basso impatto sulla realtà circostante, che sia stato realizzato con la partecipazione della comunità scolastica e che condivida spazi con quella locale, oltre a ospitare iniziative formative orientate alla sostenibilità.

Sul piano funzionale, le scuole devono rivelarsi adeguate alle esigenze della didattica⁸⁷, con aree interne polifunzionali e spazi per lo svolgimento di attività all'aperto, essere accessibili, adattabili e dotate di un involucro edilizio isolante e resistente.

Infine, sul piano economico-gestionale, la sostenibilità si traduce nella minimizzazione dei costi di costruzione e di esercizio, nel monitoraggio costante della qualità degli ambienti, anche attraverso la misurazione dell'indice di gradimento degli utenti, e nell'adozione di politiche attente all'ambiente negli acquisti dei beni di consumo e nei servizi.

Considerate queste premesse risulta agevole verificare le molteplici declinazioni che il tema della sostenibilità assume tanto rispetto agli interventi in essere, che, come si è detto, sono finalizzati alla riqualificazione delle scuole, quanto a quelli in programma.

Innanzitutto, in tutti gli avvisi e gli atti di impegno rivolti agli enti attuatori è imposto il rispetto del principio c.d. DNSH (*Do No Significant Harm*), di cui all'art. 17 del reg. (UE) 2020/852, ai sensi del quale gli interventi previsti dai Pnrr nazionali non devono arrecare alcun danno significativo all'ambiente. L'osservanza di tale regola è fondamentale per accedere ai finanziamenti del dispositivo RRF. Quest'ultimo, infatti, si propone di sostenere interventi che contribuiscano ad attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in coerenza con il *Green Deal* europeo.

Il valore della sostenibilità ha lambito anche gli altri criteri di ammissibilità delle proposte (si pensi a quello relativo al consumo minimo di nuovo suolo o alla massima riduzione del consumo di energia primaria per l'edificio di nuova costruzione) e i criteri di valutazione delle proposte medesime. Ai fini dell'assegnazione del contributo, infatti, sono stati attribuiti punteggi maggiori quando l'edificio oggetto di ristrutturazione edilizia era più vetusto, o di una classe energetica più bassa, o quando il rapporto tra volume costruito e volume demolito era inferiore, e così via.

Quanto alla sostenibilità funzionale, si è posta l'esigenza di garantire l'alta

⁸⁷ P. BIANCHI, *Scuola e sviluppo, il capitale umano al centro: la lezione del Covid-19*, in *Riv. it. di public manag.*, 2020, 227 ss., 240, in cui si afferma che nella prospettiva del Pnrr si deve collocare anche un "Piano nazionale di architettura scolastica", in quanto alla necessità di mettere in sicurezza sismica un patrimonio edilizio largamente obsoleto si affianca quella di disporre ambienti per l'apprendimento adeguati «per una pedagogia che vuole liberarsi dai vincoli dati dalla scuola del Novecento per approdare ad una scuola aperta, solidale, inclusiva».

qualità dei nuovi interventi. Il rapporto tra progetti in essere e progetti nuovi aveva inizialmente fatto sorgere il timore, rappresentato anche dalla Fondazione Agnelli⁸⁸, che le amministrazioni locali, dati i tempi stretti, potessero attingere a progetti già pronti, non attuali e privi di una logica di insieme, invece di dotarsi di progetti predisposti tenendo conto sia della strategia sviluppata dal Pnrr che delle esigenze delle comunità scolastiche locali.

A tal proposito, la formula del concorso di progettazione rappresenta una reale opportunità per innovare gli spazi di apprendimento, adattandoli alle reali esigenze dell'utenza⁸⁹.

Anche la sostenibilità sociale è stata considerata. L'avviso relativo alla costruzione di nuove scuole ha infatti attentamente recepito l'esigenza di coinvolgere attivamente la comunità scolastica nella progettazione dei nuovi edifici, attraverso modalità di consultazione e coprogettazione che arricchissero il processo. Sin dai primi dibattiti in merito all'attuazione del Pnrr nel campo dell'edilizia, del resto, era emersa la necessità di conciliare un'impostazione *top-down*, mirata a standardizzare le tipologie di intervento in tutto il Paese, con un approccio *bottom-up*, attento alle esigenze del territorio⁹⁰.

Questo tipo di soluzione partecipata, auspicata dallo stesso Pnrr, è stata peraltro già messa in pratica con successo in Italia (si pensi agli esempi dell'Alto Adige⁹¹ e dell'Emilia-Romagna⁹²).

⁸⁸ A. GAVOSTO, *Tempi chiari e una nuova governance per la svolta*, in *La Scuola del futuro*, cit., 30 s.

⁸⁹ Sulla possibilità che una scuola nuova possa rappresentare un veicolo nello sviluppo di modelli pedagogici innovativi, in qualità di "terzo educatore", secondo la definizione del pedagogista Loris Malaguzzi, v. P. PIEROTTI, *Anche l'edificio può diventare il 'terzo educatore'*, in *La Scuola del futuro*, cit., 23 s., che si sofferma anche sull'importanza della progettazione e della sperimentazione di modelli architettonici innovativi, rilevando, già prima dell'intervento normativo più recente, come quello dell'edilizia scolastica sia uno dei settori in cui sono più numerosi i concorsi di progettazione, per quanto con tutte le limitazioni del caso. Nel contributo viene ricordato, quale esempio di esperienza innovativa, la scuola modello di Sora, progettata dal gruppo G124 coordinato da Renzo Piano nell'ambito del piano del Dipartimento Casa Italia per rimettere in sicurezza il patrimonio edilizio italiano, con il finanziamento del Ministero dell'istruzione. La scuola, da realizzarsi in legno e antisismica, è stata pensata come presidio di sostenibilità ed efficienza energetica. Sul tema dell'orientamento delle scelte progettuali in chiave pedagogica, divenuto centrale una volta approvato il Pnrr, si veda il recente volume *Architetture educative*, Altralinea Edizioni, Firenze, 2022, pubblicato dal gruppo di ricerca Indire sulle architetture scolastiche nell'ambito del progetto "Prototipi di Scuole da Abitare – PROSA".

⁹⁰ A. GAVOSTO, *op. ult. cit.*, che, nel suggerire questa soluzione, aveva tuttavia paventato il rischio che la stessa potesse portare ad un protrarsi della progettazione e ad un conseguente mancato rispetto dei tempi serrati imposti dal Pnrr.

⁹¹ Sul punto, V. CURZEL, *Nuovi spazi per l'apprendimento in una comunità alpina. Modelli pedagogici innovativi e progettazione partecipata delle scuole come laboratorio di sviluppo locale: il caso dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Sc. del terr.*, 2016, 172 ss.

Sul punto, il bando ha specificato innanzitutto, con riferimento alla presentazione della domanda, che nella candidatura e nel fabbisogno l'ente locale dovesse «aver coinvolto la scuola e la comunità educante, attraverso un processo di informazione preventiva della proposta, al fine di consentire che, in caso di finanziamento, il successivo percorso attuativo sia condiviso e partecipato». Tra i criteri di ammissibilità della candidatura, poi, si richiedeva che la progettazione dovesse prevedere «il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* con l'obiettivo di incidere positivamente sull'insegnamento e sull'apprendimento degli studenti».

Il requisito della sostenibilità in senso lato, confluito tra i criteri di valutazione dei due gradi del concorso di progettazione, è stato ampiamente messo in risalto anche dalle nuove linee guida elaborate dal gruppo di esperti appositamente nominati dal Ministro dell'istruzione⁹³. Si tratta di indicazioni non prescrittive, articolate in dieci punti, che dovranno orientare la futura progettazione e la realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, nell'intento di concepire le scuole come «veri e propri catalizzatori di vita urbana, come importanti centri di socialità e come luoghi capaci di promuovere valori importanti attraverso una “pedagogia implicita”».

Un secondo ordine di considerazioni attiene, inevitabilmente, alle tempistiche.

Basta una lettura veloce del quadro di avanzamento degli interventi in corso negli ultimi anni per rendersi conto che difficilmente – e il riferimento non è ai rinvii legati all'emergenza sanitaria – le scadenze fissate per la proposta di aggiudicazione (che a loro volta dipendono dal livello di progettazione), quelle intermedie e quelle di conclusione e rendicontazione dei lavori sono state rispettate⁹⁴, tanto che il Ministero ha disposto una serie di proro-

⁹² Il riferimento è alle nuove linee guida *Spazio all'educazione*, di luglio 2021, per le scuole della Regione Emilia-Romagna, elaborate dal gruppo di lavoro “Architettura Terzo Educatore”, dedicato all'edilizia scolastica e presieduto dall'architetto Mario Cucinella, in vista dell'importante piano di investimenti definito dalla regione insieme agli enti locali. Nelle linee guida predisposte, lo spazio è interpretato come una forma di educazione, in linea con gli obiettivi della sostenibilità (anche nell'impiego dei materiali) e dell'efficientamento energetico. La particolarità dell'iniziativa è data dal fatto che i cittadini sono stati chiamati a partecipare, attraverso un apposito modulo, formulando le proprie osservazioni sulle soluzioni proposte.

⁹³ Si tratta delle linee guida pubblicate sulla pagina *Futura* del sito del Mim, *Progettare, costruire e abitare la scuola*, consultabili al link https://mcusercontent.com/29e04151e3c6e0b308dd4c6e4/files/ce481ae4-cfba-a97c-75b9-5ff7a2c0c0fa/SCUOLE_LINEE_GUIDA_MINISTERO_2022.pdf.

⁹⁴ I dati Gies mostrano il divario esistente tra i progetti finanziati e quelli conclusi e conseguentemente, tra gli importi stanziati e quelli rimborsati agli enti locali. Su 6.547 progetti, soltanto un terzo risulta concluso, in un arco temporale che va dal 2014 al 2020, mettendo in luce le difficoltà degli enti locali sia nel reperimento dei finanziamenti che nell'intero percorso di sviluppo ed esecuzione del progetto. I dati registrano anche una perdita tra l'importo stanziato

ghe a fronte delle difficoltà incontrate dagli enti attuatori nello sviluppo delle progettazioni⁹⁵.

Tuttavia, questa volta i termini non possono essere disattesi e i lavori devono essere conclusi entro il 2026, pena la revoca del finanziamento⁹⁶. A tale scopo, gli enti attuatori sono stati chiamati ad allegare alla scheda di progetto un'autodichiarazione relativa al rispetto dei principi (e dei tempi) previsti per gli interventi del Pnrr e, in caso di ammissione al finanziamento, hanno l'obbligo di attuare senza ritardo il progetto, dando costantemente atto all'Unità di missione del Pnrr dello stato di avanzamento dei lavori.

Anche la nuova norma introdotta in tema di costruzione di scuole innovative, del resto, risponde a questa esigenza, contingentando la progettazione e di-

e quello finanziato, così come nel successivo passaggio dal totale finanziato a quello relativo ai progetti avviati. Per un'analisi di alcune delle cause che tendono a rallentare l'esecuzione dei lavori, A. BAROCCI, *L'edilizia scolastica e la sicurezza, a che punto siamo*, in *L'Ufficio tecnico*, 2021, 56 ss.

⁹⁵ Ad esempio, con riferimento alla procedura dei mutui Bei 2018, a giugno 2021 è stata disposta la proroga – al 30 settembre 2021, in caso di progettazione esecutiva e di studio di fattibilità e/o progettazione definitiva, e al 30 novembre 2021, in caso di interventi di nuova costruzione – del termine di aggiudicazione degli interventi autorizzati con d.m. 1° febbraio 2019, n. 87 e con d.m. 30 giugno 2020, n. 42. Nel decreto di proroga si dà atto dell'opportunità di prevedere un breve rinvio dei termini di aggiudicazione «che possa contemperare l'esigenza posta da alcuni enti locali e da alcune regioni con l'interesse pubblico alla rapida esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e di adeguamento sismico delle scuole, nonché con la necessità di rispettare il contratto di progetto con la Banca europea degli investimenti e le relative scadenze e tempistiche poste anche dai contratti di mutuo sottoscritti dalle singole regioni». Sul punto, si vedano le riflessioni di V. UVA, *Scuola, ultima chiamata dal Pnrr*, cit., che ha rilevato come gli interventi finanziati dai mutui Bei potrebbero essere una “cartina di tornasole” dei tempi con cui procedono gli interventi di edilizia scolastica.

Nello stesso senso, si vedano le proroghe relative alla linea di finanziamento c.d. Fondo co. 140 (ovvero del fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'art. 1, co. 140, legge n. 232/2016). Cfr., in sequenza, i decreti del Ministro dell'istruzione 13 giugno 2019, n. 47, 10 marzo 2020, n. 174 e 11 novembre 2020, n. 158.

⁹⁶ In tutti i bandi vi è un articolo rubricato “*Casi di riduzione e revoca del contributo*”, ai sensi del quale «1. Al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del Pnrr, ai sensi dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, dei *milestones* e dei *target* previsti per le progettualità selezionate, il Ministero dell'istruzione – Unità di missione del Pnrr pone in essere tutte le iniziative necessarie a correggere e sanzionare le irregolarità, ovvero avvia le più opportune forme di riduzione o revoca dei contributi, come previsto dall'articolo 8 del medesimo decreto-legge n. 77 del 2021 e secondo quanto previsto dallo schema di convenzione (...). 2. Tutti i casi di riduzione o revoca del contributo comportano l'obbligo per il Soggetto attuatore di restituire le somme oggetto di recupero, secondo le indicazioni dettate dal Ministero dell'istruzione – Unità di missione del Pnrr, in ossequio alla normativa comunitaria e nazionale vigente in materia». Resta fermo il potere sostitutivo del Ministero dell'istruzione, di cui all'art. 12 del d.l. n. 77/2021.

sponendo che nell'ambito del concorso di progettazione siano nominate Commissioni giudicatrici per aree geografiche.

Inoltre, con decreto 7 marzo 2022, n. 51, il Ministero dell'istruzione ha stabilito un nuovo termine unico di aggiudicazione al 31 dicembre 2022, poi prorogato al 15 settembre 2023 dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 28 novembre 2022, n. 308, per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici finanziati con risorse nazionali e rientranti tra i progetti in essere del Pnrr, i cui termini non fossero ancora scaduti alla data del decreto⁹⁷.

A seguito dell'ordinanza n. 20 del 24 novembre 2022 della Corte dei conti⁹⁸ in merito alle criticità sui tempi di realizzazione degli obiettivi del Pnrr per asili nido e scuole dell'infanzia (anche con riferimento ai traguardi nazionali intermedi), il Mim ha poi messo in atto una serie di iniziative tese a snellire le procedure a vantaggio degli enti attuatori, tra cui la collaborazione di Cassa depositi e prestiti e l'attivazione di Accordi quadro con Invitalia per il supporto ai comuni nelle attività di centralizzazione delle committenze⁹⁹.

Da ultimo, il d.l. 24 febbraio 2023, attualmente in fase di conversione, ha previsto ulteriori misure volte ad accelerare gli interventi di edilizia scolastica attuativi del Pnrr. In particolare, l'art. 24, co. 3 ha disposto che le stazioni appaltanti possono procedere all'affidamento diretto per servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 215.000 euro e che, limitatamente agli interventi di edilizia scolastica, le deroghe al codice dei contratti pubblici attualmente previste si applicano anche agli accordi quadro definiti e stipulati da parte di Invitalia.

Nonostante le soluzioni previste, l'aumento dei costi nel settore edilizio¹⁰⁰ dovuto al conflitto russo-ucraino ha avuto importanti ripercussioni sul rispetto delle tempistiche.

Con particolare riferimento agli interventi relativi all'investimento asili-scuole dell'infanzia, i rincari dei materiali (intervenuti successivamente alla presentazione delle candidature da parte dei comuni), imponendo agli enti attua-

⁹⁷ Il termine previsto dal decreto si applica, in particolare, agli interventi di edilizia scolastica autorizzati con i decreti del Ministro dell'istruzione 5 giugno 2020, n. 24, 25 luglio 2020, n. 71, 7 gennaio 2021, n. 10, 8 gennaio 2021, n. 13, 11 gennaio 2021, n. 14, 23 giugno 2021, n. 192 e 15 luglio 2021, n. 217, il cui termine di aggiudicazione non sia già scaduto.

⁹⁸ L'ordinanza è consultabile al link <https://www.corteconti.it/Download?id=0dcd61c1-b94b-4a43-a17c-3f0780118a5e>.

⁹⁹ Invitalia S.p.A. ha pubblicato due bandi, dal valore complessivo di circa 660 milioni, per la conclusione di accordi quadro con più operatori economici per l'affidamento di lavori o di lavori in appalto integrato per la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, scuole e poli dell'infanzia.

¹⁰⁰ Per fronteggiare in parte i rincari, con d.l. n. 13/2023 (art. 24, co. 1) è stato consentito agli enti locali di utilizzare le economie di gara derivanti dai ribassi d'asta anche per gli interventi confluiti nei progetti in essere.

tori di rivedere e adeguare ai nuovi prezzi le proposte progettuali, hanno comunque determinato un ritardo nell'attuazione delle procedure di gara, rendendo almeno auspicabile, in sede di revisione del Piano, sia un rinvio del termine di aggiudicazione (purché in linea con la successiva scadenza M4C1-18 del 2025) sia una riduzione dei posti disponibili per la fascia 0-6 anni.

In conclusione, fermo restando l'auspicio generale di una semplificazione delle linee di finanziamento¹⁰¹, l'integrale conseguimento degli obiettivi del Pnrr nel campo dell'edilizia scolastica richiede una perfetta sinergia tra i soggetti coinvolti (inclusa la comunità scolastica), una semplificazione delle procedure, una perfetta consequenzialità tra le misure attuate e da attuare, il successo della *governance* potenziata presso il Ministero dell'istruzione e un puntuale monitoraggio, affinché vengano raggiunte tempestivamente tutte le tappe necessarie alla realizzazione di ambienti di apprendimento sicuri, sostenibili e realmente rispondenti alle esigenze educative delle nuove generazioni.

A tal proposito, un'ultima considerazione prospettica esula dalla stretta attuazione degli interventi infrastrutturali e attiene al servizio scolastico nel suo complesso. Se è vero che il Pnrr consentirà di potenziare e riqualificare asili e scuole, per il pieno conseguimento degli obiettivi sarà necessario implementare, nel medio-lungo periodo, tutto il sistema educativo, anche al fine di evitare che gli spazi nuovi restino inutilizzati a causa dell'insufficienza di personale qualificato. Come si legge nelle nuove linee guida, infatti, «la forma architettonica ospita una funzione, talvolta ne sottolinea l'importanza, ne incarna i valori, ne amplifica il carattere; ma essa deve anche adattarsi nel tempo alle sue variazioni, ai bisogni che via via si manifestano nel corso del suo uso e che non sempre sono prevedibili al momento della sua costruzione».

¹⁰¹ Cfr. Corte dei conti, deliberazione 10 settembre 2018, n. 18/2018/G, *Indagine relativa allo stato di attuazione del Programma di messa in sicurezza degli edifici scolastici ai sensi dell'art. 80, comma 21, della legge n. 289/2002.*

SVILUPPO SOSTENIBILE E SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA *

di Luca Golisano

Sommario: 1. Premessa. Lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio. – 2. Lo sviluppo sostenibile come risposta al consumo di suolo e al degrado urbano. – 3. L’attenzione del Pnrr per il territorio. – 4. Il Superbonus. – 5. Semplificazioni e liberalizzazioni edilizie nel Pnrr. – 6. Conclusioni.

1. Premessa. Lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio

L’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹, nel fissare i 17 obiettivi posti per il suo perseguimento, guarda alla sostenibilità come al modello di una crescita economica solidaristica in quanto indirizzata o, quantomeno, corretta dall’esigenza di assicurare il benessere sociale e la conservazione delle risorse naturali a garanzia dell’equità infra e inter-generazionale². Lo sviluppo sostenibile, quale corollario di un più razionale ed equo sfruttamento delle risorse, va pertanto perseguito anche, se non innanzitutto, nella materia del governo del territorio rimessa, *ex art.* 117, co. 3, Cost., alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni³. La materia, come noto, ricomprende sia l’edilizia

* Il presente contributo costituisce la sintesi, nonché la genesi poi aggiornata, del seguente scritto: L. GOLISANO, *Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio*, in *Munus*, 2022, 159-202.

¹ Trattasi, come noto ai più, del programma di azione sottoscritto nel 2015 e approvato dall’Assemblea generale dell’ONU che fissa i 17 *Sustainable development goals, Sdgs*, da conseguire entro il 2030.

² Sullo sviluppo sostenibile si rinvia alla lettura, tra i tanti, di M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, 2015, 215 ss.; E. FERRERO, *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Amb. e svil.*, 2021, 358 ss.; F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell’arte*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015, 15 ss.

³ Sulla nozione di “governo del territorio” si rinvia alla lettura di P. STELLA RICHTER, *Dirit-*

che l'urbanistica, quest'ultima sin dagli anni '70 definita dal legislatore statale come «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»⁴.

Oggi, lo sviluppo sostenibile viene o, in ogni caso, dovrebbe essere declinato nel governo del territorio attraverso la promozione delle politiche di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana. La tutela del suolo e la rigenerazione dovrebbero, inoltre, rappresentare gli elementi distintivi di una nuova stagione urbanistica, in teoria promossa sia dal legislatore statale che da quello regionale, ma nei fatti soltanto da quest'ultimo. Trattasi, in particolare, di una stagione fondata su interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del tessuto sociale, i quali si contrappongono alla tradizionale edilizia espansiva che aveva caratterizzato il nostro paese nel secolo scorso, specialmente durante il periodo del *boom* economico.

Nelle prossime pagine si vuole quindi accertare se e in quali termini lo sviluppo sostenibile sia effettivamente promosso nelle politiche sul territorio elaborate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). A tal fine si esamineranno dapprima le nozioni di consumo di suolo e di rigenerazione e, in seguito, le azioni predisposte al riguardo negli ultimi decenni e, ovviamente, nello stesso Pnrr.

to del territorio e Costituzione, in F.G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018, 16 ss.; S. CIVITARESE MATEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 7^a ed., Giappichelli, Torino, 2020, 54 ss.

⁴ Questa la formulazione contenuta all'art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. I giudici di Palazzo Spada, similmente, riconducono la *ratio* della pianificazione alla «definizione di un razionale ed ordinato assetto del territorio che tenga conto ed assicuri la salvaguardia dei valori culturali, urbanistici, ed ambientali ivi esistenti» (così Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1462). Analoghe conclusioni sono tratteggiate nelle pronunce del Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2020, n. 2421 e, in particolare, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4532, secondo il quale l'interesse pubblico allo sviluppo edilizio dev'essere temperato con gli ulteriori interessi di portata costituzionale in giuoco, la cui tutela può anche spingersi sino al divieto di consumo di nuovo suolo, comprimendo così l'esercizio dello *ius aedificandi* ricompreso all'interno del diritto di proprietà. Per di più, il giudice delle leggi, nelle sentenze del 28 ottobre 2021, n. 202 e del 23 novembre 2021, n. 219, ha richiamato una precedente sentenza del Cons. Stato nella quale si sottolineava che la potestà pianificatoria: «non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio (...), ma è rivolt(a) anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (così Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2780).

2. Lo sviluppo sostenibile come risposta al consumo di suolo e al degrado urbano

L'esame delle politiche di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione presuppone, innanzitutto, un esame delle problematiche alle quali queste intendono porre rimedio e, dunque, il consumo del suolo e il degrado urbano.

Procedendo per ordine, il consumo di suolo consiste nella copertura, attraverso materiali artificiali, del suolo che costituisce una risorsa scarsa, non rinnovabile e matrice di funzioni ambientali ed ecosistemiche essenziali per la vita⁵. Inoltre, il consumo di suolo può, a sua volta, distinguersi in permanente o reversibile a seconda che sia o meno possibile recuperare le funzioni ecosistemiche del suolo a seguito della sua copertura artificiale⁶.

Il consumo di suolo nel nostro paese è oggetto del costante monitoraggio da parte dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), che ogni anno predispose un apposito rapporto denominato come "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici". Secondo l'ultimo rapporto a disposizione, pubblicato dall'Ispra il 22 luglio 2022, nel 2021 sono stati consumati in Italia 69,1 km² di nuovo suolo, con una media dunque di 19 ettari consumati ogni giorno o, se si vuole, con più di 2 m² consumati al secondo⁷. Tale nuovo consumo, in netto aumento rispetto ai dati registrati per gli anni 2020 e 2019, porta il nostro paese a erodere il 7,13% del proprio territorio (un tasso quasi doppio alla media europea che si assesta sul 4,2%) e conduce al consumo pro capite di 362,70 metri quadri⁸. Per di più, il significativo incremento della velocità con cui in questi anni si consuma nuovo suolo si desume anche dai dati forniti dall'Istat, il quale nel 2021 ha registrato una significativa crescita congiunturale sia del numero di fabbricati, sia della loro superficie abitabile⁹ che, però, è in parte rallentata nel corso del 2022¹⁰.

⁵ Cfr. *consumosuolo.isprambiente.it*. e M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022*, Report SNPA 32/22, 2022, 11-12, consultabile sul sito dell'Ispra e sul sito: https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2022/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2022.pdf.

⁶ Cfr. *ibidem*.

⁷ Cfr. M. MUNAFÒ (a cura di), *op. ult. cit.*, 47; inoltre, nel 2022 il consumo di suolo netto, ovvero al netto degli interventi di naturalizzazione e recupero delle aree, è pari a 63,3 km², con 13,6 km² consumati in modo permanente.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Al riguardo, si veda il comunicato dell'Istat, pubblicato il 14 gennaio 2022.

¹⁰ In una recente nota, pubblicata dall'Istat il 12 gennaio 2023, l'Istituto ha infatti registrato una sensibile contrazione di tutto il settore dell'edilizia nel terzo trimestre del 2022 «sia in termini congiunturali sia rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente».

Alla luce di tali dati appare irrealistico che l'Italia riesca a conseguire gli obiettivi imposti dall'UE e dall'Agenda 2030 a perseguimento del principio di sviluppo sostenibile. Si pensi, in particolare, all'obiettivo di un consumo di suolo parametrato e, comunque, non superiore alla crescita demografica entro il 2030 e al successivo obiettivo di un azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050¹¹.

Problematiche analoghe si riscontrano anche rispetto alle condizioni di conservazione del patrimonio edilizio nazionale, pubblico come privato, e allo stato di salute del tessuto sociale negli agglomerati urbani.

Quanto al parco immobiliare italiano, gran parte degli edifici a destinazione residenziale è stata realizzata prima del 1976 e ha ancora oggi il gas naturale come principale fonte energetica, mentre quasi 500.000 edifici a destinazione non residenziale hanno duplicato i propri consumi energetici tra il 1990 e il 2018¹². Analoghe considerazioni possono farsi anche per il patrimonio immobiliare pubblico, specie quello scolastico dato che i due terzi degli edifici scolastici sono stati costruiti più di 45 anni fa e oltre la metà, circa 21.000, non ha il certificato di agibilità¹³.

Alla fatiscenza del parco edilizio e ai conseguenti sprechi energetici si ricollega poi la piaga dell'abusivismo diffuso, la quale dovrebbe precludere la possibilità stessa di riqualificare gli immobili che difatti, in quanto abusivi, andrebbero demoliti o comunque sanati prima di poter essere oggetto di ulteriori interventi. Al riguardo, secondo l'ultimo rapporto Bes dell'Istat, l'indice di abusivismo edilizio nel 2021, ossia il numero di costruzioni abusive ogni 100 costruzioni autorizzate nell'anno di riferimento, è pari a 15,1 in Italia e sale vertiginosamente, per oscillare tra 35 e 40, nel Sud e nelle Isole¹⁴. Inoltre,

¹¹ Nello specifico, il sotto-obiettivo di sviluppo sostenibile 15.3 dell'Agenda 2030 richiede di battersi «per ottenere (entro il 2030) un mondo privo di degrado del suolo». Il sotto-obiettivo 11.3, volto a promuovere entro il 2030 un'urbanizzazione sostenibile e inclusiva, ha come proprio indicatore di risultato (l'11.3.1.) il rapporto sussistente tra il tasso di crescita demografica e il tasso di consumo di suolo. Quanto alle posizioni assunte dall'Unione Europea, il punto 23 del 7° programma di azione per l'ambiente fino al 2020, "vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", impone l'azzeramento, entro il 2050, del consumo di suolo netto.

¹² I dati qui richiamati sono quelli indicati nella Proposta di piano di transizione ecologica, a p. 58, poi adottato dal Ministro della transizione ecologica ad integrazione degli obiettivi già fissati nel Pnrr.

¹³ Per le relative stime si rinvia all'edizione 2020 del Rapporto sull'edilizia scolastica della Fondazione Giovanni Agnelli del 2020, nonché alle statistiche presenti nel sito istituzionale del Ministero dell'istruzione e, in particolare, nella sezione dedicata all'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Per ulteriori approfondimenti, inoltre, si rinvia alla lettura del contributo, contenuto *supra*, di M.C. CIRILLO, *L'edilizia scolastica nel Pnrr: nuove risorse per scuole sostenibili e adeguate agli apprendimenti*.

¹⁴ Istat, *Rapporto bes 2021. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 173.

secondo il Report “Abbatti l’abuso” di Legambiente per l’anno 2021, tra il 2004 ed il 2020 soltanto il 32,9% degli immobili oggetto di un’ordinanza di demolizione è stato poi effettivamente ridotto in pristino¹⁵.

A tutto quanto richiamato si aggiungono, infine, le esternalità negative conseguenti alla “periferizzazione” delle nostre città e al degrado urbano, per il quale si intende tanto il degrado fisico e materiale degli immobili quanto la decadenza socio-economica, culturale e ambientale dei territori, dalle aree extra-urbane sino alle periferie e ai centri storici delle città¹⁶. Il degrado urbano dimostra inoltre la difficoltà di soddisfare i target fissati dall’Agenda 2030 per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, i quali hanno spesso una dimensione principalmente urbana e vanno perseguiti a partire dal livello locale¹⁷.

Tanto premesso, diverse Regioni sono intervenute per porre rimedio o, quantomeno, contenere il consumo di suolo e il degrado urbano attraverso l’adozione di nuove leggi di governo del territorio a promozione degli interventi di rigenerazione urbana. Interventi quest’ultimi che dovrebbero “ricucire”¹⁸ le aree urbane degradate. La rigenerazione, come già accennato, segna il passaggio ad un’urbanistica di nuova generazione che si differenzia non solo dall’edilizia espansiva degli anni ’50, ma anche dalle politiche di riqualificazione e recupero promosse sul finire del secolo scorso.

In primo luogo, la rigenerazione postula non solo la riqualificazione edilizia degli immobili, ma anche una riqualificazione socioeconomica delle aree interessate dal degrado urbano¹⁹. Ciò è reso possibile rafforzando gli strumen-

¹⁵ LEGAMBIENTE, *Abbatti l’abuso. I numeri delle mancate demolizioni nei comuni italiani*, 2021, 4, consultabile online e accessibile dal seguente indirizzo <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/06/Abbattilabusso-2021.pdf>.

¹⁶ Al riguardo si veda il sostanzioso contributo rappresentato dalla “*Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*”, XVII legislatura, 2018, doc. XXII bis, n. 19, approvata il 17 dicembre 2017.

¹⁷ La connotazione principalmente locale dello sviluppo sostenibile era stata sottolineata nella comunità internazionale già in passato e, in particolare, nell’Agenda 21, ossia il documento adottato dalla Conferenza dell’ONU in materia di ambiente e sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. In particolare, al Capitolo 28.1 dell’Agenda 21 si può leggere che: «Dal momento che così tanti problemi e relative soluzioni indicati dall’Agenda 21 trovano le loro radici nelle attività a livello locale, la partecipazione e cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante nell’adempimento dei suoi obiettivi».

¹⁸ Così si esprime A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 112, riprendendo quanto già sostenuto in B. SECCHI, *Cucire e legare*, in ID., *Un progetto per l’Urbanistica*, Einaudi, Torino, 1989, 28.

¹⁹ Invero, secondo una dottrina consolidata, l’elemento caratterizzante di tale nuova generazione normativa risiederebbe nella finalità di coesione sociale e territoriale. Tra gli innumerevoli contributi sul tema si vedano G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*,

ti di coinvolgimento della popolazione interessata ai processi di rigenerazione e consentendole di intervenire in quelle decisioni tradizionalmente circoscritte soltanto all'accordo tra il Comune e i promotori privati degli interventi urbanistici. A tal fine, in particolare, si attribuiscono ai cittadini strumenti di partecipazione ben più incisivi della sola facoltà di presentare osservazioni ai piani regolatori adottati, già riconosciuta dall'art. 9 della legge urb. 17 agosto 1942, n. 1150 e poi recepita anche nella legislazione regionale²⁰.

In secondo luogo, gli interventi di rigenerazione riflettono una maggiore attenzione anche per la tutela ambientale in quanto detti interventi, operando principalmente sui tessuti già urbanizzati, sono promossi, in contrapposizione alle precedenti esperienze di edilizia espansiva, come «alternativa strategica al consumo di nuovo solo»²¹.

Le Regioni, dunque, hanno tentato di declinare lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio mediante l'adozione di leggi che ne restituiscono sia la dimensione ambientale, mediante il contenimento del consumo di suolo, sia quella sociale, tramite interventi rigenerativi affiancati dalla partecipazione della cittadinanza.

Lo stesso non può invece dirsi del legislatore statale nonostante, a partire

in *Ist. feder.*, 2017, 615; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. feder.*, 2017, 630; S. PAREGLIO, P. GALUZZI, P. VITILLO, *La rigenerazione urbana come motore di sviluppo economico e sociale*, in L. DE PAOLI (a cura di), *Efficienza energetica. Governance, strumenti e mercato*, Ediplan, Milano, 2014, 197 ss.; F. TAMARA, *Dai Brownfields alle Smart Cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e Rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, 171.

²⁰ Si fa qui riferimento alla possibilità per i cittadini di pronunciarsi sul contenuto dei programmi di rigenerazione delle aree degradate in cui risiedono, prevista ad esempio dagli artt. 3 e 5 della legge reg. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, nonché alla sottoscrizione dei patti di collaborazione nell'ambito delle recenti esperienze di micro-rigenerazione, ovvero rigenerazione dal basso, avviate a partire dal 2014 con l'adozione del regolamento per i beni comuni urbani da parte del Comune di Bologna. Trattasi, nello specifico, del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani" approvato con la deliberazione del Consiglio comunale di Bologna, 19 maggio 2014, n. 172, e più recentemente sostituito dal nuovo "Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" approvato il 14 dicembre 2022 ed entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2023.

²¹ Così l'art. 125, co. 1, legge reg. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65, recante "Norme per il governo del territorio". Nel contenere il consumo di nuovo suolo le Regioni hanno però operato scelte diverse. La legge reg. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, ad esempio, distingue tra territorio urbanizzato e non, consentendo al di fuori del territorio urbanizzato un consumo di nuovo suolo non superiore al 3% del perimetro del territorio urbanizzato e, in ogni caso, finalizzato alla sola realizzazione di opere pubbliche, di insediamenti produttivi e di politiche di *social housing* e rigenerazione. La legge reg. Veneto 6 giugno 2017, n. 14, viceversa, demanda alla Giunta Regionale di determinare con delibera la quantità massima di suolo consumabile nella Regione e di ripartirla per ambiti comunali ovvero sovracomunali omogenei.

dal d.d.l. Catania del 2012²², siano stati presentati più di 20 disegni di legge per l'adozione di una normativa di principio in materia di consumo di suolo e rigenerazione. Invero, la legislazione statale dell'ultimo decennio si è interessata soltanto della materia edilizia introducendo misure di semplificazione, liberalizzazione e deroga agli strumenti urbanistici al dichiarato fine di rilanciare il settore edile, tradizionalmente individuato come uno dei principali volani dell'economia nazionale²³.

A tale *ratio* possono ricondursi sia i piani-casa che permettono di modificare le destinazioni d'uso e di sfruttare maggiori volumetrie anche in deroga alle previsioni di piano, sia le rilevanti modifiche al t.u. in materia edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, contenute in decreti significativamente noti come "Decreto del fare", "Sblocca Italia" e "Sblocca Cantieri"²⁴ e che condividono tutti le medesime linee di intervento.

Tutti i decreti hanno, infatti, ampliato sia gli interventi sottoposti a segnalazione certificata d'inizio attività (Scia), in un'ottica di liberalizzazione parziale, sia gli interventi riconducibili alle attività di edilizia libera – e dunque non soggette ad alcun titolo edilizio – o al regime della Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) nell'ambito di una piena liberalizzazione. Inoltre, i decreti hanno introdotto diverse misure a promozione dell'attività edilizia, come la possibilità di derogare ai limiti di distanza tra i fabbricati fissati dall'art. 9, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, o di beneficiare, in determinate ipotesi, di una riduzione o dell'esonero dal contributo di costruzione.

Le medesime osservazioni possono farsi anche rispetto al più recente decreto Semplificazioni che, al pari dei precedenti, ha ulteriormente esteso le ipotesi di interventi edilizi soggetti a Scia e, modificando la legge n. 241/1990, ha altresì rafforzato la posizione dei privati a fronte dell'inerzia dell'amministrazione nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte²⁵. Vero è, in-

²² Trattasi del d.d.l. di iniziativa governativa per l'adozione di disposizioni in materia di "Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo", presentato l'11 dicembre 2012 dal Ministro Catania dell'allora governo Monti.

²³ In termini analoghi già si era espressa A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 442; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi*, cit., 109 ss.

²⁴ Trattasi del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto del Fare), conv. con mod. dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto Sblocca Italia), conv. con mod. dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto Sblocca Cantieri), conv. con mod. dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

²⁵ Ad ogni modo, il decreto Semplificazioni è intervenuto sulla normativa edilizia anche sotto molti altri profili. Si veda, ad esempio, l'introduzione di alcune norme transitorie sulle proroghe dei termini di inizio e conclusione dei lavori in ragione dei ritardi causati dalla pandemia e dalla successiva adozione delle misure restrittive per il contenimento del contagio. In aggiunta, può altresì menzionarsi l'introduzione nel d.P.R. n. 380/2001 degli artt. 9-*bis* e 34-*bis*, i quali

fine, che la rigenerazione urbana per la prima volta viene espressamente menzionata dal legislatore statale nei decreti Sblocca Cantieri e soprattutto Semplificazioni, che la promuove mediante diverse modifiche al d.P.R. n. 380/2001. Tuttavia, non solo nei decreti manca una definizione unitaria di rigenerazione, ma la sua attuazione si traduce ancora nel solo *favor* legislativo per gli interventi di ristrutturazione edilizia, dimenticando così quelle funzioni di recupero ambientale e sociale che costituiscono gli unici elementi davvero caratterizzanti le politiche di rigenerazione urbana²⁶.

3. L'attenzione del Pnrr per il territorio

A seguito dell'irrompere della pandemia, sul quadro edilizio ed urbanistico così riassunto è intervenuto il Pnrr che prevede 6 Missioni, ciascuna delle quali è articolata in più Componenti, a loro volta suddivise in più linee di investimenti e riforme. Il Piano, proseguendo le politiche dell'ultimo decennio, riserva al settore edilizio un'attenzione privilegiata, la quale è dimostrata dal fatto che ben il 32,6% della spesa complessiva in investimenti prevista dal Pnrr è destinato «ai lavori di costruzione ed opere di edilizia civile²⁷».

Nello specifico, l'edilizia è interessata:

a) dalla riforma orizzontale della p.a. che, ai fini del suo buon andamento, prevede la semplificazione e reingegnerizzazione di diverse procedure amministrative, ivi comprese quelle aventi ad oggetto la rigenerazione urbana e il Superbonus²⁸;

b) dalla M.1,C.2.2 che prevede l'istituzione di una *Task force* per la digitalizzazione della p.a. e il monitoraggio della sua *performance*. Tale *Task force* può avvalersi di 734,2 milioni di euro per promuovere la semplificazione, reingegnerizzazione e digitalizzazione di circa 200 “procedure critiche” entro il 2024, di altre 50 procedure nel 2025 e di ben 600 entro il 2026²⁹. Tra le procedure di cui si dovrà interessare la *Task force* vi sono anche quelle attinenti al settore edilizio e rispetto alle quali il Piano prevede l'estensione del-

disciplinano rispettivamente lo stato legittimo degli immobili e le tolleranze costruttive. Per un approfondimento delle novità contenute nel decreto si rinvia a E. Boscolo, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giur. it.*, 2021.

²⁶ A conclusioni analoghe, con riferimento al decreto Sblocca Cantieri, giunge anche T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 90.

²⁷ Piano nazionale di ripresa e resilienza, 250.

²⁸ *Ibidem*, 47.

²⁹ Le scadenze riportate sono così specificate nell'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE per l'approvazione della valutazione del Piano stesso.

l'ambito di applicazione della Scia e del silenzio assenso, nonché i margini di operatività dello Sportello unico dell'edilizia;

c) dalla M.1,C.3.2 che, ai fini della promozione della cultura e del turismo, investe sulla rigenerazione di piccoli siti culturali, nonché sulla valorizzazione e sul restauro del patrimonio culturale, religioso e rurale³⁰;

d) dalla M.2,C.3 sulla "energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile", la quale ha ad oggetto l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici. La terza Componente della seconda Missione mira, in particolare, a raggiungere nell'anno 2027 l'obiettivo di un risparmio energetico pari a 209 Ktep l'anno e di un abbattimento annuo delle emissioni pari a 718 KtCO₂. A tal fine sono previsti finanziamenti per appositi programmi di efficientamento energetico degli immobili pubblici e privati. Nello specifico, sono stanziati 1,2 miliardi di euro per l'efficientamento energetico di edifici scolastici³¹ e giudiziari e più di 18 miliardi di euro per gli immobili privati mediante il finanziamento del Superbonus³²;

e) dalla M.5,C2.2, che, nell'ambito della Missione sulle "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", si occupa della rigenerazione urbana e dell'*housing sociale*. Nel Piano è, difatti, previsto il finanziamento di: 3,3 miliardi di euro per progetti di rigenerazione urbana in Comuni con più di 15.000 abitanti per contrastare i fenomeni di emarginazione e degrado sociale; 2.493.800.000 di euro a sostegno di piani urbani integrati dedicati alle periferie delle Città Metropolitane per la promozione dei modelli di urbanistica partecipata e per ridurre il consumo di suolo; quasi 500 milioni di euro per gli interventi di edilizia residenziale pubblica da realizzare su aree degradate e senza consumo di nuovo suolo³³.

Agli investimenti soprammenzionati a favore del comparto edilizio il Pnrr affianca due ulteriori politiche di intervento.

³⁰ A tal fine sono destinati dal Pnrr € 2,72 miliardi che consentiranno di investire anche in azioni di rigenerazione di parchi e giardini storici, nonché in azioni di messa in sicurezza antisismica dei luoghi di culto, nel restauro del patrimonio Fondo edifici di culto (Fec) e nella realizzazione di depositi per il ricovero delle opere d'arte coinvolte in eventi calamitosi.

³¹ Sugli immobili scolastici si registra una sovrapposizione nel Pnrr tenuto conto che gli interventi sul patrimonio edilizio scolastico sono menzionati sia nell'ambito della Componente "efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" (M.2,C.3), che nella Componente "ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture" (M4, C.1.3.3).

³² In aggiunta, nell'ambito della M.1,C.3.1 sul Patrimonio culturale per la prossima generazione, sono stanziati 0,3 miliardi di euro per gli investimenti di efficientamento energetico nei cinema, nei teatri e nei musei.

³³ Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, 213. Inoltre, all'interno di un più ampio piano di lotta al caporalato, è previsto lo stanziamento di 0,2 miliardi di euro per fornire nuove soluzioni abitative ai lavoratori del comparto agricolo.

La prima, prevista nella quinta Componente della seconda Missione, ha ad oggetto la tutela del territorio e delle risorse idriche grazie ai 15,06 miliardi di euro messi a sua disposizione. In tal senso possono richiamarsi: la semplificazione e accelerazione dei procedimenti riconducibili al contrasto al dissesto idrogeologico; la valorizzazione e la tutela del verde anche attraverso la creazione di nuove foreste urbane e periurbane, per circa 6.600 ettari, intorno alle 14 Città metropolitane del paese; investimenti, anche infrastrutturali, nell'ambito del ciclo delle risorse idriche.

La seconda politica consiste, invece, nell'approvazione di una prima legge sul consumo di suolo per affermare «i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola»³⁴. Cionondimeno, alcuna legge in tal senso è stata adottata né nel corso della precedente legislatura che ha visto elaborare e sottoporre il Pnrr alle istituzioni europee, né in quella presente insediatasi da pochi mesi a seguito delle elezioni parlamentari. Ciò non significa però che negli ultimi anni non siano state intraprese alcune importanti iniziative in tal senso. Basti pensare, da un lato, all'istituzione, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, di una Commissione di studio per la riforma della disciplina sugli standard e del Testo unico dell'edilizia³⁵, la quale ha recentemente concluso i propri lavori con la presentazione di un'apposita proposta legislativa³⁶. Dall'altro, va altresì menzionata la riunificazione in un unico testo dei diversi disegni di legge in materia di rigenerazione urbana presentati nel corso della precedente legislatura³⁷.

4. Il Superbonus

All'interno del Pnrr il Superbonus, dato l'ingente ammontare dei fondi messi a sua disposizione, costituisce senza dubbio la misura di maggiore rilievo sia per il settore dell'edilizia che per quello energetico. Nello specifico, in

³⁴ *Ibidem*, 81.

³⁵ Trattasi del d.m. n. 411 dell'11 novembre 2020, n. 411, istitutivo della Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

³⁶ Il d.d.l. predisposto dalla Commissione e la relazione illustrativa del medesimo possono essere consultati anche su <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>.

³⁷ Trattasi del d.d.l., risultante dalla congiunzione dei disegni in materia di rigenerazione nn. 1131, 970, 985, 1302, 1943 e 1981, oggetto di un primo commento in A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 329 ss.

favore del Superbonus sono stati inizialmente assegnati fondi per 13,95 miliardi di euro ai quali se ne sommano oggi altri 5, per un totale di quasi 20 miliardi³⁸.

Il Pnrr, inoltre, individua nel Superbonus lo strumento per il perseguimento di due distinte finalità: raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico da conseguire entro il 2030 e, al contempo, favorire una ripresa del settore edilizio e, quindi, «stimolare le economie locali attraverso la creazione di posti di lavoro nella filiera dell'edilizia e della produzione di beni e servizi per le abitazioni»³⁹.

La misura sembra effettivamente consentire un rilancio dell'edilizia; tuttavia, non è da escludersi la necessità di reperire ulteriori fondi dato che, secondo le ultime rilevazioni dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (Enea), alla data del 31 dicembre 2022 sono stati asseverati ben 359.440 interventi edilizi per un totale di 62 miliardi di euro di investimenti e più di 68 miliardi di euro di detrazioni⁴⁰.

Il Superbonus è disciplinato dall'art. 119 del decreto Rilancio, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, il quale nel corso degli ultimi due anni è stato oggetto di molteplici modifiche, circa una quindicina e con una media di una modifica quasi ogni due mesi⁴¹, al fine di favorire il ricorso alla misura e di estenderne la du-

³⁸ Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), volto a stanziare le risorse finanziarie del Pnrr e pubblicato in *G.U.* 24 settembre 2021, ha assegnato al Superbonus € 13,95 miliardi, a loro volta ripartiti in 10,255 miliardi di euro per i progetti in essere e 3,695 miliardi di euro per i progetti futuri. Peraltro, il Superbonus è finanziato anche grazie ai 4,56 miliardi di euro del Fondo Complementare e ad altri 0,32 miliardi di euro del programma *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React) dell'UE. Per un approfondimento sulla base legislativa e sugli stanziamenti in favore del Superbonus si veda altresì il rapporto su "Il superbonus edilizia al 110 per cento – aggiornamento al decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73" predisposto dal Servizio studi della Camera dei Deputati e consultabile su <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/FI0136.pdf>.

³⁹ *Ibidem*, 141.

⁴⁰ I dati riportati sono stati tratti dall'ultimo report mensile di Enea e consultabile su https://www.fficienzaenergetica.enea.it/images/detrazioni/Avvisi/Report_dati_mensili_31_1_2_2022.pdf.

⁴¹ Nello specifico, sotto il profilo cronologico, l'art. 119, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è stato poi modificato da: a) gli artt. 51, 57-bis, 63 e 80 del decreto Sostegni, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con mod. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126; b) l'art. 1, co. 66, legge di bilancio 2021, legge 30 dicembre 2020, n. 178; c) gli artt. 33 e 33-bis del decreto Semplificazioni-bis, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; d) l'art. 1, co. 28, lett. g) della legge di bilancio 2022, legge 30 dicembre 2021; e) l'art. 28-bis, co. 2, lett. b) del decreto Sostegni-ter, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2022, n. 25; f) l'art. 15, co. 1-bis del decreto Bollette, d.l. 1° marzo 2022, n. 17, conv. con mod. dalla legge 27 aprile 2022, n. 34; g) l'art. 14, co. 1, lett. a), del decreto Aiuti, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con mod. dalla legge 15 luglio

rata. Non può però nascondersi che le continue modifiche e le innumerevoli circolari esplicative hanno spesso reso più difficile per gli operatori comprendere e adeguarsi alla relativa normativa.

Tanto premesso, il Superbonus consente una detrazione sino al 110% delle spese sostenute per lavori di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato esistente. Il Superbonus copre quindi tutti quei lavori che in precedenza beneficiavano dell'Ecobonus e del Sismabonus, innalzando però l'ammontare delle relative detrazioni. Nello specifico, l'ammontare delle detrazioni è pari a 110% per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2022 e, nei Comuni colpiti da eventi sismici, per quelle sostenute sino al 31 dicembre 2025. In numerosi ipotesi, tuttavia, a seconda della tipologia di intervento e dei soggetti beneficiari, sono previste anche delle detrazioni pari sempre al 110% delle spese sostenute sino al 31 dicembre 2023, al 70% delle spese sostenute nel corso del 2024 e del 65% delle spese sostenute durante il 2025.

Sotto il profilo oggettivo, delle detrazioni in precedenza elencate possono beneficiare soltanto gli interventi su fabbricati residenziali che permettono, in forza dell'art. 119, co. 3, d.l. n. 34/2020, di migliorare gli immobili di almeno due classi energetiche ovvero, in ogni caso, di conseguire la classe energetica più alta possibile e da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica. Inoltre, ai fini del riconoscimento delle detrazioni, il decreto Rilancio distingue tra interventi trainanti e trainati.

Gli interventi trainanti, ovvero principali, sono quegli interventi che possono autonomamente beneficiare delle detrazioni. Trattasi, in particolare, degli interventi di isolamento termico delle superfici opache che interessano il capotto termico degli edifici, di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale, inerenti ad impianti per l'approvvigionamento idrico e per il gas e degli interventi di riduzione del rischio sismico di cui all'art. 16, d.l. 4 giugno 2013, n. 63, ovverosia degli interventi che beneficiano del Sismabonus. Gli interventi trainati, ovvero aggiuntivi, sono invece quegli interventi che beneficiano delle detrazioni esclusivamente se realizzati insieme a quelli trainanti⁴².

Sotto il profilo soggettivo, invece, tenuto conto che il Superbonus è volto a promuovere interventi sugli immobili a destinazione residenziale, l'art. 119,

2022, n. 91; h) l'art. 9, del decreto di sostegno al settore energetico, d.l. 18 novembre 2022, n. 176; i) art. 1, co. 10 della legge di bilancio 2023, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

⁴² Sono interventi trainati tutti gli interventi di efficientamento energetico di cui all'art. 14, d.l. 4 giugno 2013, n. 63 diversi dagli interventi trainanti, gli interventi di installazione di impianti solari fotovoltaici e dei relativi sistemi di accumulo integrati, gli interventi di installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici e gli interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche previsti dall'art. 16-bis, co. 1, lett. e) del Testo unico delle imposte sui redditi, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 91.

co. 9, d.l. n. 34/2020 consente di beneficiare delle relative detrazioni soltanto alle seguenti categorie: *a*) i condomini; *b*) le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, artistica ovvero professionale; *c*) gli Iacp (Istituti autonomi case popolari); *d*) le cooperative di abitazione a proprietà indivisa; *e*) le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), nonché le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale registrate; *f*) le associazioni e le società sportive dilettantistiche registrate limitatamente ai lavori destinati agli spogliatoi.

Ricostruito così il perimetro del Superbonus, vanno esaminate le soluzioni approntate sotto il profilo amministrativo dal legislatore, il quale ha introdotto alcune rilevanti deroghe al d.P.R. n. 380/2001 per agevolare la realizzazione degli interventi e l'accesso alle relative detrazioni.

La prima deroga attiene ai confini della nozione di manutenzione straordinaria così come definita all'art. 3, co. 1, lett. *b*), d.P.R. n. 380/2001. Più precisamente, a seconda che gli interventi interessino o meno parti strutturali degli edifici, l'ordinaria disciplina edilizia distingue tra manutenzione straordinaria "leggera", soggetta alla Cila di cui all'art. 6-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, e manutenzione straordinaria "pesante", così definita in quanto relativa a parti strutturali e soggetta alla Scia di cui al successivo art. 22, d.P.R. n. 380/2001. Diversamente, per tutti gli interventi ammessi a beneficiare del Superbonus l'art. 119, d.l. n. 34/2020, detta una disciplina tendenzialmente unitaria in quanto tutti gli interventi, «anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti», sono comunque intesi come interventi di manutenzione straordinaria e, pertanto, sottoposti al regime della Cila.

Tale disciplina unitaria, che in deroga a quanto previsto in via generale dalla disciplina edilizia, estende il regime della Cila anche agli interventi di manutenzione straordinaria pesante, incontra in ogni caso due eccezioni.

Da una parte, l'art. 119, al co. 13-*quinquies*, d.l. n. 34/2020 precisa che nella Cila vanno semplicemente descritte le caratteristiche degli interventi se questi sono riconducibili alla categoria dell'attività edilizia libera e, dunque, non richiederebbero alcun titolo edilizio⁴³.

Dall'altra parte, l'art. 119, co. 13-*ter*, d.l. n. 34/2020 chiarisce che non costituiscono manutenzione straordinaria quegli interventi comportanti la demolizione e ricostruzione dei fabbricati. Detti interventi, difatti, seguendo l'ordinaria disciplina edilizia, sono qualificati come interventi di ristrutturazione edi-

⁴³ La precisazione non è di poco rilievo tenuto conto che diversi interventi previsti dall'art. 119 del decreto Rilancio costituiscono attività edilizia libera. Ad esempio, l'art. 6, d.P.R. n. 380/2001 ricomprende all'interno della nozione di attività edilizia libera l'installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw, l'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio.

lizia e sono soggetti, in base alle loro caratteristiche, al regime della Scia ovvero del permesso di costruire.

Inoltre, salvo che per gli interventi costituenti attività edilizia libera, in base all'art. 119, co. 13-ter del decreto Rilancio, nella Cila vanno attestati «gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967». Al riguardo, ha presto suscitato un ampio dibattito nella dottrina e nell'opinione pubblica l'ulteriore precisazione contenuta nella norma e secondo la quale «la presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo» di cui all'art. 9-bis, co. 1-bis, d.P.R. n. 380/2001⁴⁴.

La disposizione è stata adottata per far fronte alle difficoltà riscontrate da numerosi operatori nell'attestare la conformità edilizia degli immobili più risalenti nel tempo e, in particolare, di quelli realizzati anteriormente al 1967. Tuttavia, la norma, escludendo la necessità di attestare lo stato legittimo, porterebbe a consentire il ricorso al Superbonus anche in presenza di immobili interessati da precedenti abusi edilizi. Più precisamente, l'art. 119, d.l. n. 34/2020, non richiedendo l'attestazione dello stato legittimo, esonera i privati dall'onere di comprovare la corrispondenza tra l'attuale situazione di fatto di un'immobile e quella di diritto risultante dal titolo edilizio ovvero, nel caso di accertamento di conformità, dal permesso di costruire in sanatoria rilasciato in seguito⁴⁵. Detto in altri termini, il Decreto Rilancio non richiede di attestare che l'immobile sia stato realizzato conformemente al relativo titolo abilitativo e, pertanto, di attestare l'assenza di eventuali abusi edilizi, ossia di difformità che eccedano, *ex art. 34-bis*, d.P.R. n. 380/2001, la soglia di tolleranza (rispetto ad abusi) «del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo».

L'esonero dell'obbligo di attestazione dello stato legittimo per gli immobili sui quali si intendono eseguire gli interventi del Superbonus sembrerebbe poi condurre ad un'ulteriore conseguenza di estremo rilievo.

In particolare, l'eventuale presenza di abusi non dovrebbe neppure comportare la perdita di benefici fiscali eventualmente conseguiti, in deroga così all'art. 49, d.P.R. n. 380/2001, ai sensi del quale: «gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo

⁴⁴ Come evidente, per gli interventi del Superbonus sembra essere stato introdotto un regime *ad hoc*, accessibile mediante la presentazione di una Cila avente un proprio contenuto specifico. Tanto è vero che la Conferenza Unificata ha sottoscritto il 4 agosto 2021 l'accordo per l'adozione di un modulo unificato di Cilas (comunicazione inizio lavori asseverata per Superbonus), contenente soltanto le informazioni essenziali richieste dal decreto Rilancio.

⁴⁵ In termini analoghi si esprime E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti*, cit., 1242 ss., per il quale lo stato legittimo può intendersi come «la condizione di piena legittimità del manufatto».

successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici». Difatti, sulla base di un'interpretazione letterale della normativa, la presenza di abusi non sembrerebbe determinare la decadenza dal beneficio fiscale che, ai sensi dell'art. 119 del decreto Rilancio, opera espressamente soltanto nelle seguenti ipotesi: *a)* mancata presentazione della Cila; *b)* realizzazione degli interventi oggetto del Superbonus in difformità dalla Cila presentata; *c)* mancata attestazione nella Cila del titolo edilizio o dell'eventuale permesso di costruire in sanatoria; *d)* non corrispondenza al vero delle attestazioni tecniche richieste dallo stesso art. 119, co. 14, del decreto Rilancio.

Tanto chiarito, si rendono necessarie due ulteriori precisazioni per poter esprimere un giudizio in merito al Superbonus.

In primo luogo, l'art. 119 del decreto Rilancio, esigendo l'attestazione del titolo abilitativo, consentirebbe il ricorso al Superbonus soltanto a fronte di determinati abusi. Più precisamente, la richiesta di attestare il titolo edilizio impedisce il ricorso al Superbonus su immobili che siano stati realizzati, *ex artt.* 31, 33 e 37, d.P.R. n. 380/2001, in assenza del permesso di costruire ovvero della Scia. Diversamente, se si volesse interpretare letteralmente la disciplina dettata per il Superbonus, quest'ultimo dovrebbe ritenersi ammissibile anche su immobili edificati con variazioni essenziali ovvero in difformità, totale ovvero parziale, dal relativo permesso di costruire e dalla Scia.

In secondo luogo, l'art. 119, pur consentendo in astratto la realizzazione di interventi anche su immobili abusivi, non dà luogo ad un condono edilizio surrettizio⁴⁶. Difatti, il legislatore fa espressamente salvi i poteri di vigilanza e repressione dell'amministrazione stabilendo all'art. 119, co. 13-*quater* del decreto Rilancio che «resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento».

Al riguardo, è però opportuno richiamare il parere del Consiglio di Stato sullo schema del decreto "Scia 2", ove si è precisato che l'attività soggetta a Cila, a differenza dei casi di Scia, «non è sottoposta a un controllo sistematico (...) ma deve essere "soltanto" conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio»⁴⁷. Inoltre, il controllo esercitato sulla Cila può al più condurre all'applicazione di sanzioni pecuniarie qualora manchi la Cila stessa o, in ogni caso, qualora questa sia incompleta o non corrisponda ai lavori ef-

⁴⁶ In A. BRUGNARA, P. FELICE, *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti*, in *Amb. e svil.*, 2021, 871, è stato efficacemente sintetizzato che «l'esistenza di un abuso su un immobile oggetto di un intervento per i quali si usufruisce del Superbonus fiscale non comporta la perdita del beneficio ma non determina l'eliminazione dell'abuso esistente».

⁴⁷ Cons. Stato, comm. spec., 4 agosto 2016, n. 1784.

fettivamente realizzati. Al contempo, è stato però ribadito l'obbligo per il Comune di provvedere alla sanzione e repressione di eventuali abusi edilizi preesistenti. Ne consegue che, anche a fronte degli interventi oggetto del Superbonus, l'amministrazione potrebbe, anzi, dovrebbe comunque disporre la riduzione in pristino o, se ne ricorrono i presupposti, la fiscalizzazione sia di immobili già precedentemente abusivi, sia di opere realizzate con la Cila, ma soggette al regime della Scia ovvero del permesso di costruire.

La particolare natura della Cila permette, ad ogni modo, di apprezzare l'ambiguità della disciplina dettata in favore del Superbonus. La mancata richiesta dell'attestazione dello stato legittimo potrebbe difatti considerarsi come una mera semplificazione della documentazione a carico dei privati soltanto in presenza di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a Scia e, quindi, ad un controllo puntuale del Comune, sia esso *ex ante* ovvero *ex post*. Diversamente, per gli interventi da realizzare con Cila e, dunque, in assenso di un "controllo sistematico" dell'amministrazione, la mancata attestazione dello stato legittimo rischia di consentire, nei fatti, la realizzazione di interventi e la correlata erogazione di finanziamenti pubblici in presenza di abusi che dovrebbero essere demoliti.

Per tali ragioni, dunque, le misure introdotte dal legislatore per agevolare il ricorso al Superbonus sembrano riconducibili ad un regime di deroga, piuttosto che di mera semplificazione, dell'ordinaria disciplina edilizia. In altri termini, è stata predisposta una corsia preferenziale affinché le diffuse irregolarità che caratterizzano il patrimonio edilizio privato non pregiudichino l'efficacia di una misura considerata dal Governo determinante ai fini della ripresa economica e del risparmio energetico. D'altronde, anche l'obiettivo del risparmio energetico ha ormai assunto una evidente rilevanza economica e sociale data la crisi ucraina e la conseguente crescita esponenziale dei costi energetici per le famiglie.

5. Semplificazioni e liberalizzazioni edilizie nel Pnrr

Il Superbonus non è l'unica misura prevista nel Pnrr ad interessare la materia edilizia. Innanzitutto, il Piano fa riferimento alla necessità di favorire ulteriormente l'utilizzo della Scia e del silenzio assenso in numerosi settori economici, ivi compreso quello edilizio. È, quindi, ragionevole ritenere che nei prossimi anni aumenteranno ulteriormente gli interventi edilizi, in particolare le ipotesi di ristrutturazione, ricondotti nell'ambito di applicazione della Scia e sottratti al controllo *ex ante* delle amministrazioni comunali mediante il previo rilascio dei permessi di costruire.

Inoltre, quanto ai permessi di costruire, saranno presumibilmente rafforzati

i margini di operatività del silenzio assenso sia nei rapporti tra amministrazioni e privati, *ex art. 20*, legge n. 241/1990, che tra più amministrazioni, *ex art. 17-bis*, legge n. 241/1990. D'altronde, come già accennato, al fine di rafforzare la posizione degli istanti privati e il legittimo affidamento da questi maturato, il legislatore è già intervenuto con il decreto Semplificazioni, introducendo nell'art. 2, legge n. 241/1990, il co. 8-*bis*⁴⁸ che dispone l'inefficacia degli atti tardivi adottati dall'amministrazione anche nell'ambito di procedimenti soggetti a silenzio assenso⁴⁹.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, le previste politiche di semplificazione e liberalizzazione degli interventi edilizi andrebbero promosse soltanto dopo un'attenta ricognizione delle risorse, sia economiche che di personale, a disposizione delle nostre amministrazioni comunali. Invero, alcuni Comuni, soprattutto nelle aree più popolate del paese, hanno mostrato non poche difficoltà a garantire un controllo puntuale sulle Scia edilizie; tanto è vero che hanno recentemente introdotto un sistema di controllo soltanto a campione su una parte di quelle ricevute⁵⁰.

La particolare pressione cui sono sottoposte le amministrazioni dipende, poi, non solo dal vertiginoso aumento delle Scia presentate, ma anche dalle

⁴⁸ Più precisamente, ai sensi dell'art. 2, co. 8-*bis*, legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 12, co. 1, lett. a), n. 2), d.l. n. 76/2020, conv. con mod. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120: «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), 17-*bis*, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-*ter*, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni».

⁴⁹ Per un approfondimento sulla *ratio* e sulle possibili implicazioni della novella legislativa si rinvia alla lettura, tra i tanti, di G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove auton.*, 2021, 15 ss.; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2020, 174 ss.; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021; S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Dir. econ.*, 2020, 337 ss.

⁵⁰ Il quadro così descritto è ben rappresentato dalla disposizione di servizio, 23 marzo 2020, n. 4 del Comune di Milano che ha introdotto il sistema del controllo a campione sulle Scia edilizie, motivandolo in ragione sia dell'elevato numero di pratiche ricevute annualmente, circa 30.000 pratiche, sia «della progressiva riduzione del personale per effetto delle collocazioni a riposo e alla limitatezza delle risorse organizzative». Peraltro, se nella propria disposizione il Comune di Milano ha ammesso il controllo a campione soltanto sul 5% delle scie ricevute giornalmente, altre amministrazioni hanno sottoposto a controllo a campione una percentuale ben maggiore che, in alcuni Municipi di Roma Capitale, arriva fino al 50% ovvero al 100% delle Scia presentate (cfr. rispettivamente det. dir. CU/27937/2021 del 26 marzo 2021 del Municipio XV di Roma capitale e det. dir. CO/37334/2021 del 31 marzo 2021 del Municipio X).

tempistiche dettate loro dal legislatore. Invero, nonostante gli interventi soggetti a Scia e al permesso di costruire richiedano spesso valutazioni tecniche e giuridiche di analoga complessità, il Comune è tenuto a svolgere il controllo *ex post* sulla Scia nel termine ridotto di 30 giorni, mentre il controllo *ex ante* può essere esercitato con il rilascio del titolo edilizio entro un più ampio termine di 90 giorni e prorogabile sino a 150.

È, dunque, auspicabile che le previste estensioni degli interventi edilizi soggetti a Scia siano comunque precedute da una ricognizione delle risorse e delle capacità di controllo effettivamente vantabili dalle nostre amministrazioni. In caso contrario, vi è il rischio di consentire nelle città edificazioni, anche rilevanti, in assenza di un effettivo controllo circa la loro conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia⁵¹. In aggiunta, nonostante il Governo non abbia ancora fissato un termine entro il quale adottare una legge sul consumo di suolo e sulla rigenerazione, va sottolineata l'urgenza di un intervento in tal senso per garantire il coerente perseguimento del principio di sviluppo sostenibile sul territorio sia sotto il profilo sociale che sotto quello ambientale.

Quanto al profilo sociale, andrebbe chiarito con norma statale il significato da attribuire alla rigenerazione urbana, delimitando così i confini ancora incerti della nozione e coordinando le diverse disposizioni adottate in materia dalle Regioni e dalle Province autonome. Per di più, vanno rafforzati i margini di partecipazione della cittadinanza a partire dalla formazione degli strumenti urbanistici⁵², dando così seguito all'attenzione manifestata da alcuni legislatori regionali per i processi di democrazia partecipativa⁵³. Inoltre, un primo passo

⁵¹ In aggiunta, per le medesime finalità, andrebbe altresì rafforzata – come richiesto dalla Corte cost. nella sentenza 13 marzo 2019, n. 45 – la tutela del terzo a fronte dell'altrui presentazione di Scia.

⁵² Maggiori possibilità di intervento dei cittadini nei procedimenti urbanistici dovranno, in particolare, essere riconosciute a partire dalla fase di adozione e approvazione dei piani regolatori e sino alla determinazione del contenuto dei piani attuativi e dei singoli interventi rigenerativi. Le possibili soluzioni da adottare sono diverse. Rispetto ai piani regolatori, si potrebbe prendere a riferimento la figura del Responsabile della partecipazione introdotta dalla legge reg. Toscana n. 65/2014 e dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 24/2017. Nello specifico, si potrebbe introdurre una preliminare fase di dibattito pubblico, antecedente al momento di adozione del piano e sottoposta alla direzione di una figura amministrativa istituita *ad hoc*. Inoltre, come già sottolineato anche da A. CASSATELLA, *La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 104, andrebbe esplicitato l'obbligo di motivazione dell'amministrazione rispetto sia alle proprie scelte di piano che al mancato accoglimento delle osservazioni presentate dai privati.

⁵³ Sul punto, va sottolineato che molte Regioni non solo hanno introdotto ulteriori strumenti e momenti adibiti alla partecipazione della popolazione e delle associazioni di categoria nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici, ma hanno altresì adottato alcune leggi *ad hoc* in materia di partecipazione che, tuttavia, non sempre trovano applicazione anche nei confronti dell'attività di pianificazione dei Comuni. Al riguardo, si vedano legge reg. Marche

in tal senso è stato già fatto dal legislatore statale che, recependo le esperienze comunali della micro-rigenerazione, ha introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 l'art. 23-*quater* sugli usi temporanei⁵⁴. Ciò detto, l'auspicato maggiore coinvolgimento dei cittadini consentirebbe di impedire che le trasformazioni urbanistiche, esulando dalle effettive esigenze della popolazione, portino alla realizzazione di quartieri isolati e sprovvisti delle necessarie dotazioni pubbliche, con un conseguente aumento di quel degrado urbano che si dovrebbe invece contenere.

Sotto il profilo ambientale, gli incentivi normativi ed economici previsti in favore degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, quali i piani-casa o le misure premiali introdotte nel d.P.R. n. 380/2001, non sono stati sufficienti a porre un freno al consumo di nuovo suolo che, anzi, nel 2021 ha mostrato un netto incremento rispetto a quanto registratosi negli anni precedenti⁵⁵.

Non vi sono quindi ragioni che inducano a sperare in un arresto al consumo di suolo per effetto delle recenti misure in favore della rigenerazione e del Superbonus, semmai è ragionevole aspettarsi una leggera e temporanea flessione del settore legato ai soli interventi di nuova costruzione in ragione dell'attuale crisi economica conseguente al Covid e al conflitto ucraino. Da qui, l'opportunità di introdurre, anche solo gradualmente, dei limiti effettivi all'edilizia espansiva attraverso un tendenziale – e comunque non assoluto – divieto di

23 luglio 2020, n. 31; legge reg. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14; legge reg. Toscana 2 agosto 2013, n. 46; legge reg. Puglia 13 luglio 2017, n. 28; legge reg. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15; legge prov. Bolzano 3 dicembre 2018, n. 22; legge prov. Trento 16 giugno 2006, n. 3. Per comprendere l'attenzione e le finalità di tali normative è sufficiente richiamare, a titolo esemplificativo, l'art. 1, legge prov. Bolzano n. 22/2018, ove si può leggere che: «La democrazia diretta e quella partecipativa sono, insieme alla democrazia rappresentativa, espressione della volontà dei cittadini e vengono riconosciute come parte della vita democratica dell'Alto Adige. La presente legge mira ad ampliare, rafforzare e rendere accessibili le possibilità e le forme di espressione delle decisioni democratiche». Per un esame invece delle diverse leggi regionali urbanistiche in merito alla partecipazione nella formazione degli strumenti di pianificazione si rinvia a A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 270 ss.; C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 280 ss.; P. MARZARO, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Giuffrè, Milano, 2021, 45 ss.

⁵⁴ Si veda la lettura di G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, 475 ss.

⁵⁵ Il mancato successo di tali misure rispetto all'obiettivo di contenere il consumo di nuovo suolo era stato già evidenziato da P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., 56, con riferimento ai piani-casa, e da E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia*, cit., 26, rispetto invece alle misure previste nello Sblocca Cantieri per favorire gli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

consumo di nuovo suolo da affiancare a tutti quegli incentivi già previsti dal nostro ordinamento a favore degli interventi sulle aree già urbanizzate.

6. Conclusioni

Una quota rilevante degli ingenti investimenti previsti nel Piano è destinata al governo del territorio in tutte le sue possibili accezioni, dall'edilizia alla tutela del territorio e delle risorse idriche.

Cionondimeno, la disciplina urbanistica, anche a seguito della pandemia, è tutt'ora orientata alla promozione dello sviluppo delle attività economiche e, dunque, dell'edilizia piuttosto che alla sostenibilità ambientale dei processi di trasformazione del territorio. Inoltre, le risorse stanziare dal Pnrr per la promozione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, financo su immobili abusivi, non costituiscono di per sé un limite ai perduranti fenomeni di edilizia espansiva come dimostra anche l'ultimo report sul consumo di nuovo suolo registratosi nel 2021.

Da qui, la necessità di una riforma urbanistica che orienti l'attività privata al perseguimento di quegli interessi pubblici, di natura ambientale e sociale, riconducibili al principio dello sviluppo economico e già sanciti all'art. 44, Cost., che richiede di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Per di più, nella scorsa legislatura si è proceduto a revisionare la nostra Carta costituzionale al fine di individuare anche nell'ambiente un limite all'iniziativa economica privata che, pertanto, andrebbe promossa all'interno di una più coerente politica di effettivo perseguimento degli obiettivi di sostenibilità fissati in sede europea e internazionale.

SVILUPPO SOSTENIBILE, INFRASTRUTTURE E SERVIZI DIGITALI

di Maria Cristina Pangallozzi

Sommario: 1. Premessa. – 2. Gli interventi previsti in materia di digitalizzazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo ruolo per lo Stato nell'economia. – 2.1. L'estensione della connessione ultraveloce e i modelli di sviluppo della connettività. – 2.2. L'implementazione dell'intermodalità tra piattaforme già esistenti, semplificazione dei procedimenti e ammodernamento della p.a.: gli interventi. – 3. Le riforme abilitanti. – 4. Effetti e prospettive della transizione digitale in Italia.

1. Premessa

Le crisi economiche sono state, storicamente, fonte di riflessione e di ripensamento verso l'elaborazione di nuovi modelli di sviluppo dei Paesi, nella misura in cui, altrettanto spesso, hanno trovato la propria causa o nella progressiva diminuzione di risorse naturali del pianeta o, come dimostra anche la storia recente, in emergenze sanitarie.

Le necessità del mondo contemporaneo, unite alle ripetute crisi mondiali che hanno attraversato il secolo scorso, nonché a quelle che hanno caratterizzato la dimensione globale negli ultimi due decenni, hanno contribuito al consolidarsi della spinta verso l'elaborazione di un nuovo modello di crescita economica orientato alla limitazione del consumo di risorse, anche allo scopo di renderle disponibili per le generazioni future, secondo il principio del c.d. «sviluppo sostenibile»¹. Tale modello rappresenta l'attuazione di diverse teo-

¹ L'idea di un nuovo modello di crescita economica in chiave sostenibile inizia ad affermarsi già dalla prima metà degli anni Settanta del secolo scorso proprio nell'ambito della discussione intrapresa durante la Conferenza sull'ambiente umano dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), anche se una prima, sistemica-globale e operativa definizione di «sostenibilità» viene prodotta (solo) alla fine degli anni '80 da parte dell'oncologo svedese Karl-Henrik Robèrt. Il primo riferimento allo sviluppo sostenibile è poi contenuto nella definizione data nel Rapporto Brundtland del 1987. Nel documento viene contestualmente enfatizzata la tutela dei bisogni di tutti gli individui, in un'ottica di legittimità universale ad aspirare a migliori condi-

rie economiche, tra le altre, quelle elaborate attorno al concetto di «economia sostenibile» (*sustainable economy*) e a quello di «economia verde» (*green economy*)².

Il principio di sostenibilità rappresenta il fondamento dell'attuale modello di sviluppo sociale, economico e ambientale, promosso sia in ambito internazionale, che sovranazionale. Ne sono prova gli impegni assunti in seno all'Assemblea delle Nazioni Unite con l'Agenda ONU 2030 adottata nel 2015, le conclusioni delle Conferenze sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (Uncc) e, in particolare, l'Accordo di Parigi siglato nel 2015 (Cop21) e l'accordo di Glasgow del 2021 (Cop26), oltre che l'*European green deal*³.

Il programma generale di sviluppo sostenibile comprende il raggiungimento di una serie di obiettivi (*Sustainable development goals* – Sdgs), che si

zioni di vita; così come viene sottolineata la necessità e l'importanza di una maggiore partecipazione dei cittadini, per attuare un processo effettivamente democratico che contribuisca a scelte a livello internazionali. Lo sviluppo sostenibile è ad oggi generalmente identificato come un «processo» che lega, in un rapporto di interdipendenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali alla dimensione economica, sociale e istituzionale, allo scopo di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali, senza però compromettere le capacità di quelle future di soddisfare i propri, cfr. L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Carocci, Roma, 2004.

² Si tratta di teorie che non rispondono soltanto a logiche di produzione e profitto, ma sono dirette anche a raggiungere l'obiettivo di miglioramento del benessere e della qualità di vita degli individui. Quanto all'origine del principio, è stato evidenziato come esso non nasca da un'unica e compiuta elaborazione, ma come piuttosto sia emersa gradualmente da una letteratura fortemente critica rispetto allo *status quo* economico, sia da un punto di vista sociale-ecologico, sia da un punto di vista economico-sociale. Su quest'ultimo fronte, in particolare, l'impegno mostrato dalle Nazioni Unite ha suscitato una grande attenzione verso il tema, come rilevano B. PURVIS, Y. MAO, D. ROBINSON, *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, in *Sustainability Science*, 2019, 681 ss., i quali ricostruiscono l'evoluzione storico-concettuale del principio di sostenibilità, applicato poi ai modelli di crescita economica e al cui testo e alla relativa bibliografia si rimanda per approfondimenti. Peraltro, non vi è neppure una visione univoca nel conciliare i concetti di sostenibilità ambientale e di sviluppo economico, nella misura in cui la stessa terminologia varia, oscurando i reali punti di contatto tra i due, dando luogo così ai numerosi dibattiti internazionali sullo sviluppo economico sostenibile, su cui più ampiamente si rimanda, tra le altre, a l'analisi di H. STEVENSON, *Contemporary Discourses of Green Political Economy: A Q Method Analysis*, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2019, 533 ss.

³ COM(2019) 640, all'interno della quale sono delineate una serie di politiche, individuate dalla Commissione europea, per rendere sostenibile l'economia dell'UE trasformando le sfide climatiche e ambientali in opportunità in tutti i settori politici e rendendo la transizione giusta e inclusiva per tutti. Sul rapporto tra la *roadmap* fissata dal *Green Deal* europeo e le sfide ambientali, più ampiamente, si rimanda al contributo di A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, 4 ss., mentre sulle potenzialità del *Green Deal* come catalizzatore dell'evoluzione verso un nuovo modello di integrazione europea, si rinvia alle riflessioni di E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 19 ss.

estendono non più soltanto alla tutela dell'ambiente e alla lotta alla povertà, ma coinvolgono più dimensioni (*people; planet; prosperity; peace; partnership*)⁴. Nello stesso senso si muovono anche le politiche dell'Unione Europea poiché il principio dello sviluppo sostenibile ispira non più soltanto le azioni in materia di sviluppo locale urbano, ma anche quelle condotte in numerosi e diversi settori, così come individuati dall'Agenda ONU 2030⁵.

La risposta delle organizzazioni o istituzioni pubbliche nazionali e di quelle private al recepimento degli obiettivi e traguardi definiti in materia di sviluppo sostenibile è stata, tuttavia, finora piuttosto differente. Infatti, se, da un lato, le organizzazioni private hanno avviato processi di adeguamento dei loro "modelli di business" ai principi di sostenibilità; dall'altro, quelle pubbliche e le istituzioni nazionali sembrano aver colto con discreto ritardo la necessità di coordinare le politiche pubbliche e le relative decisioni in tal senso. Certamente, da ormai quasi trent'anni, esistono piani nazionali improntati alla realizzazione di uno «sviluppo compatibile con la salvaguardia dell'ambiente», benché, finora, siano spesso mancati sia un progetto complessivo sia delle azioni sinergiche orientate verso tale obiettivo⁶.

⁴ Il percorso culturale, politico e sociale relativo alla declinazione del concetto di sviluppo sostenibile prende origine, infatti, a partire dalla Conferenza ONU di Stoccolma (1972) sull'Ambiente Umano dalla quale emerge la definizione di principi e linee guida per la protezione e il miglioramento dell'ambiente; passando per il Summit di Rio de Janeiro (1992) in cui viene definito il Programma d'azione «Agenda 21», che costituisce una sorta di 'manuale' per lo sviluppo sostenibile del pianeta fino agli inizi del ventunesimo secolo; ancora la Convenzione quadro di New York (1992), attuata tramite il Protocollo di Kyoto (1997); il Millennium Summit (2000) di New York, durante il quale prendono forma i primi otto obiettivi del Millennio (*Millennium development goals – Mdgs*) per ridurre la povertà estrema entro il 2015; il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002).

⁵ L'Unione Europea ha attuato il principio dello sviluppo sostenibile e le sue declinazioni ponendolo a base delle proprie politiche di sviluppo e tutela ambientale, principalmente nell'ambito del contesto locale e urbano. Numerose sono state infatti le Conferenze europee in materia di «città sostenibili» a partire dalla metà degli anni Novanta, durante le quali sono stati elaborati, di volta in volta, piani d'azione sull'attuazione dei programmi di sostenibilità definiti in sede internazionale, tramite l'adozione di documenti concordati (il riferimento è, ad esempio, a: la Carta di Aalborg del 1994; il Piano d'azione di Lisbona del 1996; i «*Commitments of Aalborg + 10*» del 2004). Sulle politiche europee in attuazione dell'Agenda 2030, si rimanda, tra gli altri, a C. GREGERSEN, J. MACKIE, C. TORRES, *Implementation of the 2030 Agenda in the European Union: Constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development*, European Centre for Development Policy Management - Discussion paper No. 197, 2016. Per uno sguardo alle strategie di sviluppo degli obiettivi di Agenda 2030 elaborate dal Governo italiano (prima di quanto attualmente previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza – Pnrr), si rimanda al documento *Voluntary National Review ITALY National Sustainable Development Strategy*, Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della transizione ecologica), 2017.

⁶ Il riferimento, in tal caso, è al primo Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, previsto in attuazione dell'Agenda 21 dell'ONU, predisposto dall'allora Ministero dell'ambiente e approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) il 28 dicem-

A supporto dell'attuazione del nuovo modello di sviluppo improntato alla sostenibilità e del raggiungimento dei connessi obiettivi interviene oggi il digitale⁷. In tal senso, è stato evidenziato, infatti, come gli strumenti digitali consentano di aumentare i flussi economici abbassando i costi di transazione, le emissioni, rendendo la vita più facile e aumentando, di conseguenza, il benessere delle persone, permettendo allo stesso tempo di riorganizzare gli scambi in maniera più equa, in via decentralizzata, rendendoli ad accesso aperto, efficienti ed affidabili⁸.

Su tale fronte tanto i privati, quanto i governi nazionali sembrano aver indugiato nel mettere a disposizione risorse per lo sviluppo e l'impiego di infrastrutture e tecnologie di nuova generazione a scopi di produzione e crescita, sebbene – complice anche la crisi pandemica da Covid-19 – una simile tendenza sembra essersi attenuata nel corso degli ultimi anni. Proprio la pandemia, per la verità, ha influenzato anche le politiche dell'Unione Europea in tema di investimenti pubblici, portando a “un'inversione di rotta” rispetto agli orientamenti adottati nel recente passato, improntati per lo più all'*austerità*⁹.

bre 1993. Il principio dello «sviluppo sostenibile» sarà però recepito nell'ordinamento interno solo nel 2006 e limitatamente alla materia ambientale, concepito come strumento per «individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro», cfr. art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. “Testo unico ambientale o Codice dell'ambiente”), così come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

⁷ Gli strumenti digitali, infatti, sono ritenuti in grado di agevolare tanto gli Stati, quanto i privati, ad affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico e ad attuare nuovi modelli di sviluppo sostenibile, che tengano in considerazione le condizioni ambientali in continuo mutamento. Sulla capacità dei nuovi strumenti digitali di supportare le organizzazioni, sia pubbliche, sia private, nell'intraprendere le sfide contemporanee, si veda, tra le altre, la riflessione di G. GEORGE, R.K. MERRILL, S.J.D. SCHILLEBEECKX, *Digital Sustainability and Entrepreneurship: How Digital Innovations Are Helping Tackle Climate Change and Sustainable Development*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2021, 999 ss.

⁸ In tal senso, si v. G. PASOLINI C. BURATTI, L. FELTRIN, F. ZABINI, C. DE CASTRO, R. VERDONE, O. ANDRISANO, *Smart city pilot projects using LoRa and IEEE802.15.4 technologies*, in *Sensors*, 2018, 1118; M.T. HAMMI, B. HAMMI, P. BELLOT, A. SERHROUCHNI, *Bubbles of trust: A decentralized blockchain-based authentication system for IoT*, in *Computers & Security*, 2018, 78, 126 ss. Data la portata dell'impatto che l'impiego degli strumenti digitali può (e potrà) avere nel contesto finora descritto, alcuni sostengono che la transizione digitale o «l'imperativo digitale» sia la rivoluzione del secolo in corso. Infatti, così come le precedenti rivoluzioni sono state guidate dalle innovazioni in campo industriale – il vapore, l'elettricità, Internet – il digitale «ha tutte le potenzialità per alterare in maniera radicale l'infrastruttura economica e istituzionale, oltre che lo stesso tessuto sociale», tenendo conto della necessità di preservare le risorse a disposizione per il futuro, cfr. G. GEORGE, R.K. MERRILL, S.J.D. SCHILLEBEECKX, *Digital Sustainability and Entrepreneurship: How Digital Innovations Are Helping Tackle Climate Change and Sustainable Development*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, cit., 1000.

⁹ In particolare, il riferimento è al pacchetto di misure varato dal Consiglio europeo nel

Il rilancio degli investimenti funzionali allo sviluppo e alla crescita economica in sede europea ha portato con sé la richiesta della predisposizione, da parte degli Stati membri, di puntuali piani e programmi di intervento (c.d. Piani nazionali di ripresa e resilienza – Pnrr), non soltanto per affrontare la crisi economica e sociale derivante dall'emergenza sanitaria, ma anche per aggiornare i propri modelli di sviluppo, coordinandone gli interventi in direzione dell'attuazione degli obiettivi di sostenibilità concordati in sede sovranazionale, coerenti con quelli stilati, a livello globale, dalle Nazioni Unite¹⁰.

Anche l'Italia ha provveduto a definire il proprio Pnrr, individuando nella transizione digitale, e nei relativi investimenti, una delle principali linee di intervento e priorità trasversale nell'attuazione di tutti gli obiettivi (o «missioni») indicate in esso, nella misura in cui la digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi, rappresentano un fattore determinante nella trasformazione del Paese¹¹.

2020 per la ripresa e il bilancio per il periodo 2021-2027, allo scopo di aiutare la «ripartenza» dell'economia europea all'indomani dell'emergenza pandemica attraverso investimenti nella transizione verde e proprio in quella digitale. A tal fine è stata prevista l'istituzione di un fondo speciale per la ripresa economica, denominato «Next generation EU», le cui risorse sono state destinate a finanziare programmi e piani per la ripresa conseguenti alla pandemia, e su cui per una disamina puntuale, cfr. reg. (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021 e al reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021. Per approfondimenti in argomento, si rimanda al volume di L. MONTI, *I fondi europei. Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Roma, 2021. Inoltre, a partire dal 2020, infatti, sono state previste tanto la sospensione degli effetti del patto di stabilità, con applicazione (per la prima volta nella storia) della clausola generale di salvaguardia e la flessibilità sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato; quanto l'implementazione di strumenti quali quello del c.d. *quantitative easing* da parte della Banca centrale europea e quello del Meccanismo europeo di stabilità (Mes), così come ricordato da R. DI PACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 909. Per un quadro sulle politiche europee di investimento nel decennio precedente e la loro ricaduta anche nelle economie nazionali, tra gli altri si rimanda a G. DELLA CANANEA, *Stato e Mercato: le infrastrutture per i servizi pubblici*, in *Munus*, 2013, 1 ss.

¹⁰ Per un confronto sulle misure adottate a sostegno dell'economia nei rispettivi Pnrr dagli Stati europei, si rimanda al Rapporto dell'alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile*, 2021; oltre che all'approfondita analisi svolta da G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO (a cura di) e con il contributo di B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, R. MORGANTE, A. RENZI, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Il rilancio della pubblica amministrazione tra velleità e pragmatismo*, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Irpa), 2021.

¹¹ In tal senso, «l'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati», cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza* italiano o «#NextGene-

Alla luce degli elementi di contesto finora sinteticamente richiamati, con la presente analisi si tenterà di comprendere quali problematiche possano presentarsi e quali prospettive possano aprirsi nell'attuazione degli interventi in materia di digitalizzazione trasversalmente previsti nel Piano, con particolare riferimento alla materia delle infrastrutture e dei servizi digitali. Ciò tenuto conto della necessità di arrivare a “traguardi” nuovi con l'impiego di strumenti e regole esistenti, benché oggetto di progressiva revisione in ottica di semplificazione¹². Tali traguardi sono rappresentati, in particolare, dalle «sfide comuni» (*European flagship*) agli Stati membri, individuate, tra le altre, in quelle di «connettere» e «ammodernare» l'Europa¹³. La prima “sfida” punta a raggiungere una rapida diffusione delle connessioni a banda ultra-larga, sia con reti in fibra, sia con *Fixed wireless access* (Fwa), utilizzando anche le tecnologie radio 5G in tutti gli Stati dell'Unione. La seconda sfida concerne poi la digitalizzazione di alcuni importanti servizi pubblici, come l'identificazione e l'autenticazione delle persone fisiche e dei soggetti giuridici, della giustizia e della sanità, impegnando gli Stati a garantire, entro il 2025, la fornitura di un'identità digitale europea (e-ID) e le pubbliche amministrazioni a fornire «servizi pubblici digitali interoperabili, personalizzati e di facile utilizzo»¹⁴.

rationItalia», 13, presentato il 30 aprile 2021 alla Commissione europea ai sensi dell'art. 18 del reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e relativi allegati.

¹² Sono, infatti, previste una serie di «riforme abilitanti», ovvero degli «interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali», che prevedono la semplificazione del panorama normativo e delle procedure amministrative necessarie per l'avvio o la prosecuzione degli interventi, cfr. *Dossier «Il Piano nazionale di ripresa e resilienza»*, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, 27 maggio 2021, 7 ss.

¹³ Gli *European flagship* rappresentano i sette «progetti di punta» indicati nella «Strategia annuale sulla crescita sostenibile 2021» dalla Commissione europea, cfr. European Commission, *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, 17 settembre 2020. Le sfide comuni descritte dalla Commissione devono essere affrontate dagli Stati membri all'interno dei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza. Pertanto, ciascuno Stato membro è invitato a fornire informazioni su quali componenti del proprio Piano contribuiscono ai sette programmi di punta. Per l'Italia, i progetti sono riportati nell'apposita sezione dedicata al «Contributo del Piano alle sfide comuni e iniziative *flagship* del NGEU», cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 29 ss. La gran parte degli interventi legati alle sfide di «connessione» e «ammodernamento» fanno parte delle Missioni 1 (M1), che ha come obiettivo generale quello di dare un «impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese», mediante investimenti idonei a garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese. Altri interventi sono poi compresi all'interno della Missione 3 (M3C2: Intermodalità e logistica integrata), della Missione 4 (M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione), della Missione 6 (M6C2.1 Aggiornamento tecnologico e digitale).

¹⁴ Cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 31.

2. Gli interventi previsti in materia di digitalizzazione nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo ruolo per lo Stato nell'economia

Prima di poter comprendere che ruolo abbia e quali vantaggi possa recare la transizione digitale nell'ambito della trasformazione del modello di sviluppo improntato alla sostenibilità, è necessario prendere in esame gli interventi previsti per la sua effettiva realizzazione nel contesto nazionale.

Nell'esame delle iniziative previste per la digitalizzazione del Paese, preliminarmente, non si può non muovere da un dato: il 27% delle risorse impegnate mediante il Pnrr è destinato proprio alla transizione digitale e una parte consistente delle medesime risorse è diretta all'implementazione di infrastrutture digitali esistenti, oltre che alla creazione di nuove, intendendo come tali sia reti di connessione, sia «centri di elaborazione dati» (ced) ¹⁵.

La scelta effettuata in merito agli interventi da realizzare a livello nazionale nel settore risulta fondata su almeno due ragioni.

La prima è quella di armonizzare l'azione in materia di digitalizzazione dell'economia e della società allo scopo di migliorare i risultati, ormai piuttosto noti, ottenuti in tale ambito dall'Italia nell'anno precedente allo scoppio della pandemia ¹⁶. Nel soddisfare il crescente fabbisogno di connettività in Europa, infatti, l'Italia ha finora mostrato dei diversi esiti: sebbene, infatti, si sia collocata complessivamente al ventiquattresimo posto, fra i ventotto Stati membri dell'UE, nella relazione sull'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (*The Digital economy and society index – Desi*) della Commissione europea per il 2019, risulta però tra i Paesi europei più avanzati (insieme alla Finlandia) nell'assegnazione dello spettro 5G.

¹⁵ E. SCHNEIDER, *Il ruolo primario delle infrastrutture digitali per la ripresa economica del paese: a che punto siamo?*, in *Oss. sullo Stato digitale*, la quale evidenzia come «Per 'infrastruttura digitale' deve intendersi un 'centro elaborazione dati' (ced o 'data center'), ossia un vero e proprio 'quartier generale' informatico in cui sono allocati, mantenuti, custoditi, protetti e costantemente monitorati tutti i dispositivi elettronici, gli strumenti di elaborazione e di connettività, gli archivi digitali e quanto serve a far funzionare l'intera architettura informatica, a sua volta in grado di ospitare un numero indefinito di applicazioni, siti internet, portali e *software*». In argomento, si vedano, inoltre, i contributi periodicamente pubblicati sul sito dell'Irpa, nella sezione *Osservatorio sullo Stato digitale*.

¹⁶ Il riferimento è alle misurazioni effettuate tramite l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (*The Digital economy and society index – Desi*) per l'anno 2019 che misura, prevalentemente sulla base di dati Eurostat, i progressi compiuti dagli Stati membri dell'UE verso un'economia e una società digitali, aiutandoli così a individuare i settori cui destinare in via prioritaria investimenti e interventi. L'indice Desi costituisce anche lo strumento chiave per l'analisi degli aspetti digitali nel semestre europeo. L'indice Desi comprende un'analisi dettagliata delle politiche digitali nazionali che passa in rassegna i progressi compiuti e l'attuazione delle politiche da parte degli Stati membri. I relativi dati sono stati pubblicati nel Rapporto Desi 2020.

La seconda ragione riguarda poi la necessità di allineare le prestazioni digitali del Paese agli obiettivi progressivamente individuati in sede europea, da ultimo, nella strategia varata dalla Commissione per la prossima «decade digitale¹⁷», estendendo il campo d'azione del digitale da quello della creazione di condizioni per assicurare l'interoperabilità dei dati tra diverse organizzazioni (siano esse pubbliche o private), anche mediante la costruzione di nuove infrastrutture o l'implementazione di quelle esistenti, a quello della gestione dei medesimi allo scopo di rendere migliori servizi ai cittadini¹⁸.

La previsione di un simile stanziamento di risorse dà prova di come, al mutamento di approccio mostrato dall'Unione Europea e a cui si accennava in precedenza, segua anche un rinnovato ruolo dello Stato nazionale nei confronti degli investimenti per la realizzazione delle opere pubbliche e, più in generale, nell'economia¹⁹.

¹⁷ Il riferimento è alle strategie indicate dalla Commissione europea sia nella Comunicazione «Shaping Europe's Digital Future» del 19 febbraio 2020, sia nella strategia per la costruzione di «un futuro digitale per l'Europa», descritta nel programma *Digital compass* che fissa i target da raggiungere per il 2030, approvato il 9 marzo 2021. Le ragioni giustificative dell'intervento dell'Unione Europea in questo campo si rinvengono all'interno dei Trattati e, particolare, del Trattato sul funzionamento dell'UE (art. 4, § 2, 26 e 114 del Tfue), come pure evidenziato da C. MASCIOTTA, *A Strategy on the Interoperability Issue within the P.A. from the Italian Constitutional Perspective*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 689 ss., qui 694, la quale sostiene che il fondamento giuridico degli interventi dell'UE nel contesto della digitalizzazione e, in particolare, di quella della p.a., sia «rappresentato da una serie di disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: l'art. 4, par. 2, lett. a, Tfue, che stabilisce la competenza concorrente dell'UE nel settore del 'mercato interno'; l'art. 26 Tfue che permette all'UE di adottare misure volte a stabilire e garantire l'operatività del mercato interno in cui persone, beni, capitali e servizi possono circolare liberamente; art. 114 del Tfue che assegna all'UE il compito di armonizzare i regolamenti degli Stati membri in tale materia».

¹⁸ Al riguardo, si rimanda alla Comunicazione della Commissione europea del 19 aprile 2016 «The EU Action Plan for E-Government 2016/2020» e, in attuazione di tale strategia, tra gli altri, al reg. 2018/1724 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza (*single digital gateway*); e alla strategia «Digital Compass», proposta dalla Commissione europea il 9 marzo 2021, che stabilisce obiettivi digitali specifici e tappe fondamentali da raggiungere entro il 2030, mettendo in primo piano le competenze digitali e l'istruzione strutturando le proposte intorno a quattro aree: competenze, business, governo e infrastrutture. Sui singoli *target* e sul processo di attuazione della stessa. In particolare, il tema del rispetto dei principi di concorrenza nei mercati digitalizzati è da ultimo oggetto di due provvedimenti normativi chiave, proposti il 25 novembre 2021 dal Consiglio che ha concordato un approccio generale per una disciplina sui servizi digitali (*Digital services act* – Dsa) e una sui mercati digitali (*Digital markets act* – Dma).

¹⁹ Nella misura in cui l'attività dello Stato, in qualità di organizzazione economica complessa, può perseguire scopi diversi, con differenti intensità, cfr. J.E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, il Mulino, Bologna, 1992, 16 ss. e, per altri versi, D.C. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1997, il quale dà conto del ruolo fondamentale delle istituzioni quali motori e garanti dello sviluppo economico. Sul rapporto tra Stato ed economia, tra gli altri, si rimanda agli studi e le analisi di S. CASSESE,

Come noto, nel corso degli ultimi trent'anni in Italia si è assistito ad un lento ritirarsi dell'intervento statale negli affari economici a causa di diverse congiunture, legate tanto alle vicende del processo di integrazione europea, quanto alle ripetute crisi finanziarie che hanno interessato l'Occidente a partire dai primi anni Duemila²⁰. In questo senso, è stato osservato come il coinvolgimento dei privati a sostegno dell'iniziativa economica pubblica sia stato un elemento rilevante anche per stimolare gli investimenti, oltre che per governare processi di innovazione²¹.

Anche in ragione delle crisi richiamate, lo sviluppo digitale del Paese è progredito a rilento, accumulando ritardi, ai quali si è cercato di porre rimedio mediante alcuni recenti interventi di programmazione strategica in materia di digitalizzazione della p.a., al fine di favorire l'innovazione, la crescita economica e la competitività, in coerenza con gli obiettivi previsti dall'«Agenda digitale» europea²². Il riferimento è, in particolare e da ultimo, tanto alla «Stra-

I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 96 ss.; L. TORCHIA, *Stati e mercati alle soglie del terzo millennio*, in *Astrid Rass.*, 2015. Sui diversi caratteri assunti dallo Stato a partire dal finire del secolo scorso ad oggi, si vedano poi D. SERANI, *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2015 e 2021; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore. Verso una nuova forma di Stato: caratteristiche, inconvenienti e vantaggi delle inarrestabili «authorities»*, il Mulino, Bologna, 2000; L. TORCHIA, *Politica industriale e regolazione*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2015; A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 573 ss.

²⁰ In particolare, la progressiva transizione verso la regolazione dei principali servizi a rete «ad elevata connotazione infrastrutturale», in attuazione dei principi europei pro-concorrenziali, insieme alla crisi dell'economia reale e delle finanze pubbliche, hanno progressivamente indebolito i processi di crescita degli Stati membri e specialmente dell'Italia, che si è trovata a far fronte a «un divario piuttosto significativo tra gli obiettivi di crescita attesi e quelli effettivamente raggiunti», così S. SCREPANTI, *Introduzione*, in S. SCREPANTI, A. VIGNERI (a cura di), *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello Stato "promotore"*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series, 2021, *Astrid-IRPA*, 2021. Come è noto, infatti, molti Stati membri (tra cui l'Italia) hanno effettuato una serie di interventi pubblici di salvataggio e sostegno all'economia dal 2008 al 2013, che hanno però causato numerosi effetti dannosi per l'economia nazionale, così come ampiamente evidenziato nello studio condotto da F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, il Mulino, Bologna, 2021.

²¹ In tal senso, vi è chi ha sostenuto che la capacità dello Stato di promuovere attività economica e di sviluppare politiche per l'innovazione e la ricerca resti, ancora oggi, ad «uno stadio piuttosto embrionale», anche considerando che è mancata per molto tempo una «visione strategica, coesa a livello nazionale, che sarebbe, invece, necessaria per lo sviluppo di politiche in questa area», così A. AVERARDI, M. BARBIERI, V. BONTEMPI, V. OTTONE, *Industria, mercato e innovazione in Italia*, in *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, in S. SCREPANTI, A. VIGNERI (a cura di), *Gli investimenti in infrastrutture*, cit., 12 ss.

²² L'Agenda digitale europea (Ade) è una delle sette «iniziative faro» (*flagship*) della Strategia Europa 2020 (la strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, varata in

tegia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025» e approvata a dicembre 2019, quanto al Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, predisposto dall'Agenzia per l'Italia digitale (Agid)²³.

Il Covid-19 e la relativa emergenza hanno favorito l'emersione di un bisogno di ammodernamento infrastrutturale e, soprattutto, digitale nazionale – così come la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale – ormai presente da tempo e, date le circostanze attuali, ancora più urgente. In tal senso, gli investimenti e le azioni previste dal Pnrr rappresentano una grande opportunità per invertire la rotta rispetto al passato, oltre che per arginare il divario in termini di sviluppo e innovazione accumulato nel tempo²⁴.

Le previsioni di intervento individuate nel Pnrr in ottica di digitalizzazione si sostanziano in concreto, come si vedrà, principalmente, in azioni orientate al

risposta alla lunga crisi economica degli anni 2010 e alle sfide imposte dalla globalizzazione a livello europeo). Lanciata il 19 maggio 2010 attraverso la comunicazione della Commissione europea [COM(2010) 245], l'Agenda digitale europea è stata sottoscritta da tutti gli Stati membri, che si sono impegnati a integrare le priorità della Ade nelle diverse normative nazionali. L'obiettivo generale della Ade è quello di realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva da un mercato unico digitale.

²³ La Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione condotta dal Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale affonda le radici nei c.d. *Sustainable development goals* (Sdgs) delle Nazioni unite, la cui analisi ha portato all'individuazione delle tre sfide principali: la digitalizzazione della società; l'innovazione del Paese; lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso. «La strategia descrive un processo di trasformazione strutturale e radicale del nostro Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della pubblica amministrazione, alla collaborazione tra pubblico e privato nel generare innovazione. Il più recente Piano triennale predisposto dall'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) e approvato nell'agosto 2020 è poi coerente con quanto descritto nelle tre sfide individuate dalla citata Strategia. Entrambe le misure si inseriscono nel solco della programmazione strategica nazionale in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione, promossa dall'Agid nelle tre precedenti edizioni di Piani triennali e nelle rispettive Strategie. Per una ricognizione e un'analisi delle misure adottate, almeno a partire dal 2012, si rimanda alla documentazione pubblicata sul sito ufficiale dell'Agenzia.

²⁴ La capacità dei governi di utilizzare le tecnologie digitali risulta ad oggi ancora più fondamentale, soprattutto alla luce delle necessità imposte dalla pandemia per la resa dei servizi ai cittadini, come pure evidenziato nell'analisi condotta dall'Ocse sulla capacità dei governi di utilizzare strategicamente le tecnologie digitali e i dati per adattarsi al cambiamento e rispondere alle esigenze dei cittadini, dove si evidenzia che «Il governo digitale comporta la completa digitalizzazione del settore pubblico che può consentire il livello di integrazione necessario per fornire servizi migliori ai cittadini e alle imprese. Il governo digitale può facilitare la trasformazione dei servizi e la collaborazione organizzazioni del settore pubblico per renderle più aperte, orientate all'utente e proattive. I governi digitali ben consolidati possono aiutare a rendere il governo più resiliente e reattivo – qualità che diventano estremamente importanti in tempi di emergenza, come ha dimostrato la pandemia Covid-19», cfr. *Digital Government Index 2019 results*, Ocse, 2020.

rinnovamento infrastrutturale allo scopo di promuovere processi di riforma e innovazione mediante l'impiego delle nuove tecnologie²⁵.

Si prevede, pertanto, la realizzazione di reti di connessione e di piattaforme, rispettivamente quali strutture abilitanti e luoghi di messa in comune di informazioni, per la resa di servizi innovativi e più efficienti ai cittadini e alle imprese, anche nell'ottica di migliorare il rapporto tra questi ultimi e la p.a.²⁶. In particolare, gli interventi indicati nel Piano identificano come prioritarie, da un lato, l'estensione della connessione ultraveloce tramite la realizzazione di reti a banda ultralarga e di reti 5G, sulla scia di quanto già improntato da precedenti strategie di sviluppo avviate a livello nazionale; dall'altro, lo sviluppo dell'intermodalità tra piattaforme già esistenti e tra queste e quelle di nuova creazione.

2.1. L'estensione della connessione ultraveloce e i modelli di sviluppo della connettività

Per l'estensione della connessione ultraveloce, in attuazione delle finalità indicate nel Pnrr, sono stanziati 6,7 miliardi di euro, indirizzati su due fronti di spesa.

Il primo è rivolto al completamento degli interventi già fissati nel 2015 dalla Strategia per la banda ultralarga²⁷. Tra le caratteristiche principali di tale Strategia si ricorda, in particolare, la previsione dell'intervento pubblico per la dotazione di reti di connessione ultraveloci in quelle aree individuate come a fallimento di mercato (c.d. «aree bianche»), presenti sull'intero territorio nazionale²⁸. Inoltre, è stata prevista l'erogazione di “buoni economici” (c.d. *voucher*),

²⁵ Sulla rilevanza dell'influenza dell'Unione Europea nei confronti dell'intervento pubblico nazionale in materia di infrastrutture, si segnala la riflessione di S. SCREPANTI, *L'influenza europea sull'intervento pubblico nazionale in materia di infrastrutture*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 63 ss.

²⁶ «La nuova strategia europea *Digital Compass* stabilisce obiettivi impegnativi per il prossimo decennio: deve essere garantita entro il 2030 una connettività a 1 Gbps per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate. L'ambizione dell'Italia è di raggiungere gli obiettivi europei di trasformazione digitale in netto anticipo sui tempi, portando connessioni a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale entro il 2026», cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 100.

²⁷ Lo stanziamento per l'intervento di implementazione della banda ultra-larga per la copertura delle c.d. aree nere e grigie NGA previsto è pari a 3,8 miliardi di euro, cfr. *Strategia italiana per la banda ultra-larga 2021*, cit., 6. In particolare, è prevista l'inclusione di circa 450.000 unità immobiliari situate nelle aree remote (c.d. case sparse), cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ult. cit. e non ricomprese nelle originarie previsioni della Strategia italiana per la banda ultralarga (bul), 2015.

²⁸ Sulla definizione di aree bianche, aree grigie ed aree nere, si rimanda alla Comunicazione della Commissione europea (2013/C 25/01) relativa agli “Orientamenti europei per l'applica-

in favore di famiglie e imprese, come misura di incentivazione della domanda e di cui poter fruire per passare a una connessione più veloce²⁹.

Il secondo fronte di spesa previsto per l'estensione della connessione ultra-veloce è poi rivolto a tre diverse azioni: l'ampliamento e l'implementazione della rete Internet fissa; il completamento del piano 5G; l'estensione della connessione a scuole, strutture sanitarie e isole minori³⁰.

Gli interventi citati sono stati ideati allo scopo di assottigliare i divari digitali sul territorio nazionale e i casi di isolamento geografico, soprattutto nelle c.d. aree bianche, nelle quali vi è scarso interesse da parte degli operatori privati ad investire poiché meno remunerative; oltre che per favorire una maggiore coesione sociale e territoriale mediante l'accesso ai mezzi di comunicazione più avanzati³¹. Tali previsioni di investimento rispondono, inoltre, alla duplice esigenza, da un lato, di soddisfare la crescente e più esigente domanda di connettività, generata soprattutto a fronte dell'emergenza pandemica; dall'altro, a quella di migliorare la resa dei servizi e, per quanto riguarda gli interventi in favore delle isole minori, anche a fini di promozione del turismo, dotando le strutture recettive di un livello di connessione adeguato a quello presente su tutto il territorio nazionale e in altre mete turistiche europee.

zione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga”.

²⁹ Si tratta del c.d. *Piano voucher*, la cui attuazione è stata affidata dall'allora Ministero dello sviluppo economico (Mise), con decreto del 7 agosto 2020, a Infratel Italia, società *in-house* del Mise. La misura è stata rinnovata con la Strategia recente, per evitare che si esaurisse allo scadere delle risorse ad essa assegnate, nel novembre 2020.

³⁰ Per ciascuno di questi obiettivi è declinato uno specifico Piano di azione, che pure fa parte della più ampia programmazione quadro della Strategia nazionale per la banda ultra-larga 2021, rispettivamente: il *Piano «Italia a 1 Giga»* per portare la connettività a 1 Gbps circa 8,5 milioni di famiglie, imprese ed enti nelle c.d. aree grigie e nere NGA a fallimento di mercato, puntando alla «piena neutralità tecnologica»; il *Piano «Italia 5G»* per incentivare lo sviluppo e la diffusione dell'infrastruttura 5G nelle aree mobili a fallimento di mercato ovvero le zone dove sono state sviluppate solamente reti mobili 3G e non è pianificato lo sviluppo di reti 4G o 5G nei prossimi tre anni, o vi sono reti 4G che non garantiscono una performance adeguata; il *Piano «Scuola connessa»* per il completamento degli interventi necessari ad assicurare la connessione in fibra a 1 Gbps ai 9.000 edifici scolastici non coperti ai piani precedenti (pari a circa il 20 per cento del totale); il *Piano «Sanità connessa»* per assicurare connettività adeguata (da 1 Gbps fino a 10 Gbps simmetrici) agli oltre 12.000 punti di erogazione del Servizio sanitario nazionale; il *Piano «Collegamento isole minori»* per migliorare i collegamenti esistenti e rispondere alle crescenti esigenze di connettività con banda ultralarga delle famiglie, imprese ed enti presenti in questi territori.

³¹ Il riferimento è, in particolare, al «Piano aree bianche», che fa parte della Strategia nazionale per la banda ultra-larga approvata nel 2015, con l'obiettivo di coprire le zone o aree dove gli operatori non hanno in previsione di portare la banda ultra-larga ad almeno 30 Mbps. Questo intervento ha previsto la copertura da parte della Open fiber S.p.A. di circa il 25% della popolazione italiana, in larga parte in fibra ottica (1 Gbps) e in parte in *wireless* (100 Mbps).

I differenti piani di attuazione degli interventi, relativi alla connessione ultraveloce (sia di rete fissa, sia di rete mobile), seguono modelli di realizzazione diversi, che in taluni casi introducono degli elementi di novità rispetto alle scelte effettuate in passato per la “messa in opera” degli investimenti pubblici previsti nel settore, per lo più regolati tramite il tradizionale modello concessorio³².

In particolare, per ovviare alle criticità rilevate nell’attuazione della precedente Strategia e per cercare di raggiungere l’obiettivo della connessione «a 1 giga» in tutte le aree del Paese nei tempi previsti si è optato per il completamento delle infrastrutture esistenti, finora realizzate da privati, ricorrendo in via generalizzata al modello di finanziamento pubblico c.d. «ad incentivo» (o *gap funding*) in luogo del più tradizionale strumento concessorio.

Il modello ad incentivo consiste nella previsione dell’erogazione di un contributo in favore degli aggiudicatari delle opere di infrastrutturazione determinato *ex ante*, come percentuale massima sul costo complessivo delle opere da realizzare³³. Esso rappresenta il principale elemento di novità dei recenti piani strategici adottati per migliorare la connettività a livello nazionale e l’opzione

³² Il riferimento è, da ultimo, alla strategia adottata nel 2015, che ha portato però a ritardi nell’attuazione del Piano nelle aree soggette a investimento pubblico (copertura solo del 20% circa delle aree bianche individuate). Tra le nuove progettualità, quella prevista nel Piano «Italia 5G» è forse tra le più necessarie ed ambiziose, nella misura in cui un’importante crescita della copertura di rete mobile ultraveloce sul territorio nazionale dovrà, in ogni caso, essere accompagnata da una crescente adozione, da parte dei cittadini e delle imprese, di soluzioni e servizi abilitati all’uso della medesima rete. Più in generale, quanto all’istituto della concessione come strumento di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, per tutti, si rinvia alle analisi compiute da D. SORACE, C. MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, 3^a ed., 1989, 293 ss.; M. D’ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, Jovene, Napoli, 1981 e F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007; oltre che a quelle di A. ROMANO, *La concessione di pubblico servizio*, in G. PERICU, A. ROMANO, V. SPAGNUOLO VIGORITA (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Giuffrè, Milano, 1995, 79 ss. e, più di recente, di A. MOLITERNI, *Il regime giuridico delle concessioni di servizio pubblico tra specialità e diritto comune*, in *Dir. amm.*, 2012 e alla bibliografia ivi citata e ID., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016.

³³ Il modello ad incentivo o lo strumento del «gap funding» è previsto dal reg. (UE) 651/2014 (artt. 53, 55 e 56), che dichiara la compatibilità di alcune categorie di aiuti di Stato con il mercato interno, in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (Tfue). In particolare, ai sensi dell’art. 53, co. 6, del reg.: «Per gli aiuti agli investimenti, gli aiuti non superano la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell’investimento stesso. Il risultato operativo viene dedotto dai costi ammissibili *ex ante*, sulla base di proiezioni ragionevoli, o mediante un meccanismo di recupero (*claw-back mechanism/clause*). Il gestore dell’infrastruttura può mantenere un utile ragionevole nel periodo rilevante». In argomento, tra gli altri, si vedano anche le riflessioni di A. FORZANO, A. AMELOTI, M. BALOSSINO, G. PERINI, O. SIMEON, *Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l’uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie*, in *Ist. feder.*, 2015, 161 ss.

nei confronti del medesimo è connessa all'esigenza tanto di valorizzare le opere già esistenti, principalmente per ragioni di sostenibilità e celerità degli interventi, quanto di evitare, allo stesso tempo, la duplicazione dei costi amministrativi correlati alle rispettive diverse procedure di gara, nonché degli interventi di scavo e posa delle infrastrutture³⁴. A riguardo, è stato però correttamente evidenziato come l'uso di tale innovativo modello richiede «un'analisi molto attenta, per la cui applicazione si deve disporre di tutte le informazioni necessarie a stimare preliminarmente i flussi, in termini di profitti e di perdite o di costi e di ricavi, generati dalle infrastrutture stesse», ne consegue che la sua efficacia in tali circostanze andrà verificata progressivamente³⁵.

Diversamente, sebbene il modello ad incentivo sia stato ritenuto, in generale, il più idoneo per il perfezionamento degli interventi in materia di reti di connessione ultraveloce, quanto agli interventi relativi alla rete mobile 5G nelle aree in cui le infrastrutture sono già state realizzate grazie a finanziamenti pubblici diretti, si prevede che l'implementazione delle opere potrà continuare ad essere effettuata mediante intervento diretto o tramite concessionario pubblico, «laddove ciò risulti maggiormente conveniente»³⁶. In tal senso, per concessionario pubblico si intendono quelle società pubbliche o soggetti attuatori, di cui lo Stato si è finora avvalso per la realizzazione di infrastrutture di c.d. *backhauling* e per l'espletamento di gare d'appalto pubbliche per il compimento dei lavori, mettendo poi le opere completate a disposizione degli operatori di telecomunicazione, nel rispetto delle condizioni definite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom)³⁷.

³⁴ Piano «Italia a 1 Giga», 5 ss. e Piano «Italia 5G», cit., 9 ss.

³⁵ Se non fosse possibile determinarli *ex ante*, con certezza, è sempre possibile fare appello al meccanismo di recupero – *claw-back clause* – con cui l'aiuto può essere in parte recuperato in una fase successiva. Questo dev'essere però previsto in anticipo, introducendolo contrattualmente al momento della concessione dell'aiuto, e non in corso d'opera, in tal senso si v. A. FORZANO, A. AMELOTI, M. BALOSSINO, G. PERINI, O. SIMEON, *Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap*, cit., 175.

³⁶ La ragione principale della scelta è data dal rilievo che «una parte minoritaria di siti radiomobili da rilegare in fibra ottica (nell'intorno del 13% del totale) è situata ad una distanza limitata (entro 1 km) da infrastrutture in fibra ottica di proprietà pubblica, realizzate dallo Stato con precedenti interventi, che da una prima analisi appaiono idonee ad essere estese per realizzare, con costi limitati, i rilegamenti dei predetti siti radiomobili secondo un modello di intervento diretto», cfr. Piano «Italia 5G», 10.

³⁷ Sul ruolo delle società *in-house*, e in particolare di Infratel S.p.A., la società *in-house* dell'ex Ministero dello sviluppo economico (attualmente Ministero delle imprese e del made in Italy), nella promozione di investimenti privati e nell'attuazione dei piani nazionali per lo sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga, si rimanda all'analisi compiuta da A. MIRAGLIA, A. PINCINI, *Le reti digitali di nuova generazione e le misure per la promozione degli investimenti*, in S. SCREPANTI, A. VIGNERI (a cura di), *Gli investimenti in infrastrutture*, cit., 51 ss., qui 56,

2.2. L'implementazione dell'intermodalità tra piattaforme già esistenti, semplificazione dei procedimenti e ammodernamento della p.a.: gli interventi

L'obiettivo di sviluppare l'intermodalità tra piattaforme già esistenti, o la cui attivazione era già prevista sulla base di norme precedenti, e quelle di nuova creazione, si inserisce nel più ampio quadro di riforma della p.a., a lungo sollecitato dalla Commissione europea a fronte dei ritardi nell'azione di semplificazione, amministrativa e di digitalizzazione delle procedure nel nostro Paese³⁸.

La Commissione, in particolare, ha da tempo sottolineato la necessità per l'Italia di definire «una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone; e di eliminare i colli di bottiglia che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti» in programma³⁹. Come noto, infatti, la debole capacità amministrativa del settore pubblico, negli ultimi anni, ha rappresentato un rilevante ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti, visti anche e soprattutto le crescenti carenze, oltre che i limiti anagrafici e formativi, del personale. Non è, quindi, infrequente che l'amministrazione si trovi a gestire un insieme di norme e procedure articolate e complesse, che si sono «progressivamente stratificate nel tempo, in maniera poco ordinata e spesso conflittuale», con mezzi inadatti ad espletarle⁴⁰. Se, dunque,

oltre che ai contributi in argomento raccolti nel volume F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 71 ss.

³⁸ Sull'urgenza di «un rapido superamento dei profili problematici che attengono al funzionamento della pubblica amministrazione» e la necessità di superarli innovando «gli strumenti tradizionali di intervento», si veda la riflessione di S. SCREPANTI, *Gli investimenti infrastrutturali in Italia tra profili problematici e prospettive di rilancio*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 28 ss.; mentre per una riflessione, più in generale, sui profili di semplificazione amministrativa nell'ordinamento nazionale si rimanda, tra gli altri, a B.G. MATTARELLA, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 21 ss.; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, ESI, Napoli, 2013, 74 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, il Mulino, Bologna, 2017; e più specificamente con riferimento alla necessità di semplificare gli iter decisionali per assicurare maggiore certezza ed effettività all'azione amministrativa, si v. S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2021, 783 ss.

³⁹ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 45.

⁴⁰ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ult. cit. Sulle questioni problematiche e i «mali» che affliggono l'amministrazione pubblica, di recente, si segnala la riflessione di S. CASSESE,

in un simile contesto, l'amministrazione è chiamata a gestire un insieme di regole sempre più complicate, il rischio che si corre è quello della progressiva perdita della capacità di attuare i programmi di investimento, con conseguente incremento dei costi economici per i cittadini e per le imprese, oltre che quello di limitare la capacità di crescita del Paese nel lungo periodo. Un rischio che, con particolare riferimento agli obiettivi previsti nel Pnrr, è necessario evitare.

Proprio in tale contesto si collocano gli interventi in materia di digitalizzazione dei processi e dei servizi resi dalla p.a., inseriti all'interno di numerose e diverse Missioni. Quanto a tali interventi, in essi vi è la chiara previsione di un impiego crescente di piattaforme tecnologiche con funzionalità trasversali, abilitanti e riusabili per la modernizzazione dei processi e dei servizi, nella misura in cui esse «consentono di ridurre il carico di lavoro delle pubbliche amministrazioni, sollevandole dalla necessità di dover realizzare *ex novo* funzionalità», riducendo i tempi e i costi di attuazione dei servizi, alleggerendo la gestione dei servizi della pubblica amministrazione e così supportando «la razionalizzazione dei processi di *back-office*»⁴¹.

Per gli interventi citati è previsto uno stanziamento complessivo pari a 6,146 miliardi di euro e all'interno del Piano sono menzionate piattaforme di varia funzione, gran parte delle quali già previste da precedenti strategie nazionali e norme attuative delle medesime, ma che rispondono, in ogni caso, al comune scopo di «sviluppare l'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali all'avanguardia orientati a cittadini, residenti e imprese» mediante una serie di riforme «abilitanti» preordinate a rendere tale offerta possibile⁴².

Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, 2 ss., e gli altri contributi raccolti all'interno del medesimo fascicolo.

⁴¹ In materia di piattaforme, già ben prima dell'approvazione del Pnrr, esistevano una serie di riferimenti normativi e atti di indirizzo per la realizzazione delle medesime a scopo di modernizzazione ed efficientamento della p.a. Il riferimento è non soltanto agli artt. 5, 50-ter, 62, 64 e 64-bis del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, c.d. Codice dell'amministrazione digitale (Cad), ma già al d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, c.d. Codice di protezione in materia di dati personali, materia sulla quale è poi intervenuto il reg. europeo 2016/679 del 27 aprile 2016. All'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione è altresì dedicata la relativa *Strategia 2025* di innovazione, che affonda le proprie radici negli Sdgs delle Nazioni unite, approvata a dicembre 2019; così come il *Piano Triennale per l'Informatica nella P.A. 2020-2022*, approvato nell'agosto 2020, che dedica il capitolo 3 alle piattaforme tecnologiche, con l'obiettivo di favorirne l'utilizzo, razionalizzarne l'uso e semplificarne l'accesso ai cittadini e con l'avvertimento che il concetto di piattaforma a cui si fa riferimento non comprende soltanto piattaforme «abilitanti» a livello nazionale e di aggregazione territoriale, ma anche quelle che raccolgono e riconciliano i servizi delle amministrazioni sui diversi livelli di competenza, come, ad esempio, quelle di intermediazione tecnologica sui pagamenti disponibili sui territori regionali che si raccordano con il nodo nazionale PagoPA.

⁴² Ulteriori risorse, pari a 1,4 miliardi di euro, sono rese disponibili dalla programmazione nazionale aggiuntiva ad opera del d.l. 6 maggio 2021, n. 59 riguardante il Fondo complementare al Pnrr (art. 1, co. 2, lett. a), nn. 1 e 2 e lett. f), n. 1). Si tratta di risorse che si aggiungono

In particolare, tra gli altri, sono previsti, interventi in favore dell'implementazione del Polo strategico nazionale (Psn)⁴³, della Piattaforma logistica nazionale (Pln)⁴⁴ destinata a favorire una maggiore sostenibilità ambientale della

prevalentemente a quelle previste sull'investimento 1.4 e su quello 1.3 (M1C1), cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 30. La digitalizzazione di detti processi, per la verità, risulta oggetto di pianificazione strategica a livello nazionale ormai da alcuni anni e, da ultimo, della Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025, promossa e attuata dall'Agid anche grazie alle previsioni del più recente Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022. In particolare, «la strategia descrive un processo di trasformazione strutturale e radicale del nostro Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della pubblica amministrazione, alla collaborazione tra pubblico e privato nel generare innovazione». Il *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022* è stato poi approvato nell'agosto 2020 e, in materia di piattaforme, risulta coerente con la Strategia poiché in esso sono individuate azioni per favorire la diffusione e l'utilizzo delle piattaforme abilitanti già esistenti nonché di nuove piattaforme in grado di offrire servizi digitali a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni; è prevista la collaborazione con le diverse realtà nazionali e regionali per la razionalizzazione delle piattaforme esistenti e la costruzione di nuove piattaforme abilitanti, attraverso il paradigma degli ecosistemi di innovazione; è prevista la semplificazione dell'accesso ai servizi attraverso le piattaforme abilitanti e il conseguente rafforzamento delle competenze digitali dei cittadini, cfr. *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022*, 2020, 23 ss.

⁴³ La piattaforma Polo strategico nazionale (Psn) è stata istituita con d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (art. 33-*septies*, co. 1), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2012, n. 221, nel quale si definisce la stessa come «un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni (Ced) definiti al comma 2, destinata a tutte le pubbliche amministrazioni». Le citate previsioni di legge hanno trovato, tuttavia, piena attuazione soltanto mediante l'art. del d.l. 6 novembre 2021, n. 152. Nel gennaio 2022 è stato poi pubblicato il bando per la realizzazione della piattaforma: la proposta per la creazione del Psn, su cui si basa la gara, è stata individuata dal Dipartimento per la trasformazione digitale a dicembre 2021 secondo il modello del partenariato pubblico privato; la procedura è stata affidata a Difesa Servizi S.p.A., società *in house* del Ministero della Difesa, in qualità di centrale di committenza e bandita con la vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). L'operatore economico selezionato dovrà costituire una società che sarà sottoposta alla disciplina nazionale in materia di *golden power*.

⁴⁴ Lo stanziamento in favore dell'istituzione di una Piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale (Pln) era stato inizialmente previsto dall'art. 2, co. 244, legge 24 dicembre 2007, n. 244, successivamente rinnovato con d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 61-*bis*, co. 4, con il quale è stato individuato anche il soggetto attuatore unico nella società UirNet S.p.A. per la realizzazione e gestione della piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale, come definita nel d.m. 20 giugno 2005, n. 18, estesa anche agli interporti, ai centri merci, ai porti ed alle piastre logistiche. L'art. 30 (*"Digitalizzazione dell'intermodalità e della logistica integrata"*) del d.l. n. 152/2021, ha da ultimo disposto che le funzioni di soggetto attuatore della piattaforma logistica nazionale passino immediatamente da UirNet S.p.A., (ribattezzata tempo fa DigITAllog S.p.A.) all'attuale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit). «Al fine di accelerare l'implementazione e il potenziamento della Piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale in coerenza con il cronoprogramma previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza», al Mit è consentito avvalersi, mediante apposita convenzione e nei limiti indicati

mobilità via mare dei passeggeri e delle merci in transito nei porti, così come della Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd)⁴⁵, che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di «connettori automatici» (c.d. *Application programming interface* – Api) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato, conformemente a quanto previsto dalla normativa europea in materia di *privacy*, evitando così al cittadino di dover fornire più volte la stessa informazione a diverse amministrazioni, in applicazione del principio «*once only*»⁴⁶.

Lo sviluppo di tali infrastrutture persegue l'obiettivo di raccogliere e ospitare dati, nonché di abilitare l'interoperabilità dei diversi sistemi informativi e banche dati degli enti pubblici e dei privati gestori di servizi pubblici allo scopo di migliorare la competitività, la capacità e la produttività nazionale⁴⁷. Allo stesso modo, si prevede un aggiornamento, in vista di un rafforzamento delle loro funzionalità, delle piattaforme e applicazioni di servizio per i rapporti della p.a. con i cittadini e le imprese, come PagoPA, l'app IO, il Sistema pubblico di identità digitale (Spid) e la Carta di identità elettronica (Cie), ideate per snellire i procedimenti di pagamento e identificazione⁴⁸. In materia di sanità sono

dalla legge, della società Rete Autostrade Mediterranee per la logistica, le infrastrutture ed i trasporti S.p.A. (Ram S.p.A.), società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 30, co. 5 del d.l. n. 152/2021. Al riguardo, va comunque ricordata la sentenza Tar Lazio, sez. III, 26 gennaio 2022, n. 2021, pronunciata nell'ambito del contenzioso avviato da DigITALog S.p.A. (già Uirnet S.p.A.) contro l'allora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, rispetto alla quale è stato proposto appello da parte della società e sollevata questione di legittimità costituzionale con riferimento alla norma che ha soppresso DigITALog S.p.A.

⁴⁵ La Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) è prevista dall'art. 50-ter del Cad, e ad essa oggi richiama il Pnrr, MIC1.1, Investimento 1.3. La piattaforma permette di valorizzare il patrimonio informativo pubblico attraverso l'introduzione di tecniche moderne di analisi di grandi quantità di dati o base di dati (artt.60 e 28 del Cad). All'art. 28, co. 2 del d.l. n. 152/2021 è stato previsto, da ultimo, un servizio per il collegamento delle imprese alla Pdnd, per la cui realizzazione si considera la predisposizione di una convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'attuale Ministero delle imprese e del made in Italy, Unioncamere e Infocamere, che sarà il gestore del servizio.

⁴⁶ In questo senso, mediante le risorse messe a disposizione dal Pnrr, si intende trasformare la p.a. in ottica digitale, cambiando l'architettura e le modalità di interconnessione tra le banche dati delle amministrazioni, affinché le informazioni sui cittadini per l'accesso ai servizi siano a disposizione «una volta per tutte» in modo immediato, semplice ed efficace, alleggerendo i tempi e i costi legati alle richieste di informazioni da parte delle amministrazioni, cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 89. Da ultimo, con l'art. 28, co. 2 del d.l. n. 152/2021 ha previsto un servizio di collegamento delle imprese alla Piattaforma, per la realizzazione del quale è prevista la predisposizione di una convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle imprese e del made in Italy, Unioncamere e Infocamere, quest'ultimo quale gestore del servizio.

⁴⁷ A. SANDULLI, *Lo «Stato digitale» pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 513 ss.

⁴⁸ Il riferimento è alle norme istitutive degli strumenti citati, sulla base degli indirizzi fissati dal Piano triennale AgId 2020-2022, rispettivamente: sia quanto al PagoPA sia per l'app IO, il

previsti, inoltre, investimenti per lo sviluppo del Fascicolo elettronico (Fe)⁴⁹ e del Nuovo sistema informativo sanitario nazionale (Nsis), di fondamentale importanza soprattutto all'indomani delle criticità rilevate durante la fase più acuta della pandemia da Covid-19⁵⁰. Ancora, in materia di cultura e turismo, sono programmate sia l'implementazione della «Digital Library», infrastruttura digitale in cui raccogliere, integrare e conservare le risorse digitali del patrimonio culturale nazionale, rendendole disponibili per il servizio di fruizione pubblica attraverso piattaforme dedicate; sia il potenziamento della piattaforma *web* centrale del turismo italiano perché funga da centro di aggregazione e supporto all'incontro tra domanda e offerta del turismo in Italia⁵¹.

Agli interventi per l'aggiornamento e sviluppo degli strumenti già esistenti, si aggiungono, inoltre, quelli che prevedono la creazione di nuove infrastrutture, principalmente concepiti sulla base dell'approccio «cloud first», ossia intesi come investimenti orientati alla migrazione dei dati e degli applicativi informatici delle singole amministrazioni verso un «ambiente cloud» condiviso⁵². Oltre alle nuove infrastrutture si prevede poi lo sviluppo di nuovi servizi, come ad esempio quello relativo alle notifiche digitali, che, per il tramite della Piattaforma unica di notifiche digitali (Pund), permetterà di inviare notifiche con valore legale in modo interamente digitale, rendendo le medesime più sicure e meno costose e consentendo lo spostamento su canali digitali del maggior volume di interazioni possibile⁵³.

riferimento è al d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 del 2019; quanto poi ai riferimenti normativi relativi al Sistema pubblico di identità digitale (Spid) e alla Carta di identità elettronica (Cie), si rimanda al quadro riassuntivo individuato dai piani AgId.

⁴⁹ Quanto alla normativa di riferimento, si segnalano: la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*); il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*); il d.p.c.m. 29 settembre 2015, n. 178 (*Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico*); il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2019 (*Piano di digitalizzazione dei dati e documenti sanitari*); il d.m. 20 agosto 2019 (*Ripartizione tra le regioni dei fondi per la riduzione dei tempi di attesa nell'erogazione delle prestazioni sanitarie*).

⁵⁰ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 231 ss.

⁵¹ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, M1C3, Investimento 1.1.

⁵² *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, M1C1.1, Investimento 1.1 (Infrastrutture digitali), 88 ss., in cui si prevede che «per accompagnare la migrazione della pubblica amministrazione al *cloud* è previsto un programma di supporto e incentivo per trasferire le basi dati e applicazioni, in particolare rivolto alle amministrazioni locali. Le amministrazioni potranno scegliere all'interno di una lista predefinita *provider* certificati secondo criteri di adeguatezza rispetto sia ai requisiti di sicurezza e protezione, sia a standard di performance», in una logica di «migration as a service», cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 89.

⁵³ In ogni caso, tale previsione non elimina la possibilità dell'interazione fisica per chi voglia o non possa accedere al canale digitale.

Ancora, è programmato lo sviluppo di sperimentazioni in materia di trasporti, tanto in ambito di mobilità urbana sostenibile («*Mobility as a service*»); quanto nella gestione del traffico aereo, tramite l'integrazione del sistema aeronautico nazionale, nell'ottica di migliorare il sequenziamento degli aerei sia nello spazio aereo in rotta sia nell'avvicinamento agli aeroporti; quanto, ancora, in materia di gestione della rete dei porti per migliorare l'operatività della stessa in interazione con gli strumenti di digitalizzazione dei movimenti di passeggeri e merci impiegati dalle singole Autorità di Sistema Portuale (c.d. «*Port community system*»), anche per il tramite della creazione di un apposito portale a servizio dello Sportello unico dei controlli (Sportello unico doganale e dei controlli – S.u.do.co.), che consente l'interoperabilità dei dati nella loro disponibilità con le banche dati nazionali e il coordinamento delle attività di controllo da parte delle dogane⁵⁴.

Considerato che la gran parte dei casi menzionati riguarda strumenti digitali parzialmente attuati o di prossima attuazione, le scelte in merito allo strumento giuridico da impiegare per la loro realizzazione sono rimesse all'opportunità e alle circostanze del singolo caso concreto, ben potendosi prevedere, infatti, alternativamente sia la realizzazione e gestione diretta delle medesime da parte dei soggetti pubblici proprietari delle infrastrutture; sia l'affidamento ad un altro soggetto sostanzialmente pubblico, come per esempio ad una società *in house*; sia, ancora, la costituzione di un partenariato pubblico-privato per il tramite di una società mista o mediante concessione. Resta, in ogni caso, ferma l'ipotesi di ricorso al mercato e quindi alle competenze di un soggetto interamente privato⁵⁵.

Un caso esemplare, in questo senso, è sicuramente la vicenda che ha interessato la realizzazione, attuazione e gestione della Pnl e le relative criticità emerse. Basti ricordare che per le finalità richiamate, in origine, si era optato per l'affidamento ad «un soggetto attuatore unico», una società per azioni, composta da soci pubblici, misti, oltre che da grandi operatori economici privati, qualificata come «organismo di diritto pubblico⁵⁶». Quest'ultima, mediante procedura ad evidenza pubblica, ha poi provveduto ad affidare a privati le attività

⁵⁴ D.p.r. 29 dicembre 2021, n. 235 (reg. recante disciplina dello Sportello unico doganale e dei controlli (S.u.do.co.) e cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, M3C2.2, i cui interventi sono trasversalmente collegati con la Missione digitalizzazione M1C2, che prevede misure destinate alla diffusione della banda larga e del 5G nelle aree «bianche» e «grigie» del territorio nazionale. Con riferimento alle utilità dell'impiego di nuove tecnologie «nel settore delle infrastrutture, anche a prescindere dalla promozione pubblica delle reti digitali», si rimanda alla riflessione di S. SCREPANTI, «*Big data*», *tecnologia e intelligenza artificiale al servizio dello sviluppo infrastrutturale*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 59 ss.

⁵⁵ Come ricordato da A. SANDULLI, *Lo Stato digitale*, cit., 519.

⁵⁶ D.m. 20 giugno 2015, n. 18 e d.m. 6 dicembre del 2012, n. 449.

di estensione e gestione della Piattaforma, oltre che di commercializzazione dei relativi servizi⁵⁷.

Le inefficienze generate dalla gestione della Pnl, il cui proprietario, ente vigilante e di controllo, resta l'attuale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché le vicende giudiziarie che ne sono seguite, hanno condotto, di recente, ad un ripensamento del modello, che ha previsto il passaggio delle funzioni di soggetto attuatore della Piattaforma dalla predetta società al Ministero, – valorizzando in questo modo un intervento diretto dello Stato nella implementazione dello strumento – consentendo comunque a quest'ultimo di poter stipulare una «apposita convenzione» con Rete Autostrade Mediterranee per la logistica, le infrastrutture ed i trasporti S.p.A. (Ram S.p.A.), società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze⁵⁸.

3. Le riforme abilitanti

Gli interventi finora sinteticamente richiamati e finalizzati alla digitalizzazione del Paese, nell'ottica di favorirne la crescita e lo sviluppo in chiave sostenibile, sono connessi tra loro nella misura in cui, per consentire un funzionamento efficace degli strumenti e servizi digitali indicati negli interventi del Pnrr, in via preliminare, è necessario disporre di connessioni di rete ad alta velocità, idonee al loro funzionamento.

Il presupposto affinché si riesca a garantire un proficuo impiego delle risorse pubbliche a disposizione per l'implementazione delle reti di connessione e del settore delle infrastrutture digitali è, in ogni caso, quello di riuscire ad operare in maniera quanto più possibile uniforme in un panorama, come quello nazionale, fortemente disomogeneo sia da un punto di vista territoriale – dal momento che le aree in cui gli interventi dovranno essere realizzati, come anticipato, in taluni casi sono molto diverse tra loro – sia in ordine ai diversi stadi di implementazione dei progetti già avviati sulla base delle precedenti programmazioni, come già ricordato, soprattutto per quel che riguarda le infrastrutture di rete.

Tale contesto rende, pertanto, necessaria la contestuale realizzazione di riforme c.d. abilitanti che consentano di superare eventuali problematiche nell'attuazione degli interventi previsti dal Piano e, allo stesso tempo, di garantire una maggiore efficienza e celerità d'azione nella realizzazione degli obiettivi di transizione digitale fissati nel medesimo⁵⁹.

⁵⁷ A. SANDULLI, *op. ult. cit.*

⁵⁸ Art. 30, co. 1 e 5, del d.l. n. 152 del 2021.

⁵⁹ In tale contesto rientrano, tra le altre, le previsioni normative finalizzate al contrasto di

Le norme finora varate in tal senso intervengono incidendo, per quel che qui interessa e in sintesi, su vari fronti⁶⁰. Per un verso, esse specificano azioni in favore della migrazione al *cloud*, contribuendo a garantire la piena attuazione del principio «*cloud first*» con l'introduzione di misure incentivanti per il trasferimento di dati dai Ced delle singole amministrazioni centrali verso «un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale», il Psn, al fine di razionalizzare e consolidare i dati esistenti⁶¹. Per altro verso, le medesime intervengono sullo sviluppo dei meccanismi di condivisione dati e di interoperabilità tra i soggetti pubblici e privati, individuando nella Pdnd lo strumento per attuare il principio dell'interoperabilità dei dati in loro possesso ed estendendo l'ambito di operatività di quest'ultima ad ulteriori banche dati pubbliche, rispetto a quelle già presenti⁶². Ancora, nel quadro delle norme dirette a favorire l'interoperabilità dei dati in ambiente digitale, tanto provenienti da soggetti pubblici, quanto da privati, si colloca anche quella che ha previsto l'implementazione dello S.u.do.co., istituito allo scopo di semplificare le transazioni di importazione/esportazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi delle diverse amministrazioni interessate, oltre che di coordinare le attività di controllo da parte degli uffici doganali⁶³.

fenomeni che alimentano la corruzione tese a scongiurare il verificarsi dei medesimi, anche allo scopo di ridurre adempimenti ed oneri troppo pesanti per le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati di rilevanza pubblica.

⁶⁰ Il riferimento è ai due c.d. decreti semplificazioni, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, oltre che, tra le altre misure, quelle di cui al già citato c.d. decreto Pnrr n. 152/2021.

⁶¹ Art. 7 del d.l. n. 152/2021, ma già all'art. 35, del d.l. n. 76/2020.

⁶² Art. 39, co. 2, del d.l. n. 77 del 2021, il quale prevede l'estensione dell'operatività della Pdnd anche all'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida; al Sistema informativo dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee); all'Anagrafe nazionale dei numeri civici e strade urbane; all'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese; laddove, in precedenza, essa era operante unicamente con riferimento ad Isee, all'Anagrafe nazionale della popolazione residente, alle banche dati dell'Agenzia delle entrate. La Pdnd è, inoltre, individuata come struttura di aggregazione di dati forniti da imprese private in quanto è prevista l'operatività di un servizio dedicato, messo a disposizione dalle Camere di commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato, di collegamento telematico alla Piattaforma nazionale e che consenta alle imprese di effettuare controlli automatizzati, oltre che di acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità, così l'art. 28 del d.l. n. 152/2021.

⁶³ Così come previsto dal d.P.R. n. 235/2021, cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) del Pnrr, relativa all'interoperabilità e logistica integrata, punto 2.1. In particolare, il coordinamento per via telematica dei controlli, di cui all'art. 2, co. 1, del reg., è realizzato mediante accordi di cooperazione finalizzati all'interoperabilità, tramite il Sistema pubblico di connettività e cooperazione di cui all'art. 73 del Cad, tra il sistema informativo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e i sistemi delle amministrazioni e organi dello Stato interessati.

Alle misure appena ricordate, si aggiungono, inoltre, quelle previste per la digitalizzazione di alcuni servizi, come quella relativa alla notifica e alla sottoscrizione di atti della p.a.; quella finalizzata a favorire l'utilizzo del domicilio digitale e delle identità digitali, principalmente mediante l'introduzione del c.d. Sistema di gestione delle deleghe (Sgd) che consente anche a coloro che non hanno un'identità digitale di delegare ad un altro soggetto l'accesso per conto proprio a servizi *online* ⁶⁴.

Con riferimento alla realizzazione delle “nuove” reti di comunicazione, è prevista poi una semplificazione dell'*iter* autorizzatorio necessario per la realizzazione dei relativi interventi, allo scopo di agevolare le imprese che svolgono attività di fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche, che intraprendono misure e che svolgono iniziative atte a potenziare le infrastrutture e a garantire sia il funzionamento delle reti, sia l'operatività e continuità dei servizi. A tale scopo, si dispone che alle medesime imprese è consentito effettuare interventi di scavo, installazione e manutenzione di reti di comunicazione in fibra ottica mediante la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività. Quest'ultima, vale come istanza unica, effettuata per tutti i profili connessi alla realizzazione delle infrastrutture oggetto della medesima. Inoltre, è prevista una semplificazione delle procedure per il conseguimento dei permessi, autorizzazioni ed atti abilitativi relativi alle installazioni delle infrastrutture per impianti radioelettrici, così come per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, per l'agevolazione dell'infrastrutturazione digitale di edifici e di unità immobiliari ⁶⁵.

Va, peraltro, sottolineato che nel caso di mancato rispetto delle previsioni in materia di transizione digitale, sono disposte sanzioni a carico delle amministrazioni ovvero degli amministratori che non si siano conformati entro i termini, acuite dall'ultimo intervento in materia nel quale, alla sanzione disciplinare, si associa anche quella pecuniaria ⁶⁶.

⁶⁴ Art. 38, co. 1-3, del d.l. n. 77/2021. Tra le altre misure vi sono, inoltre, quelle che prevedono la possibilità, oltre che di eleggere, di modificare il proprio domicilio digitale; l'attribuzione a tutti i cittadini del domicilio digitale al momento di entrata in vigore dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di comunicare esclusivamente in via digitale; la possibilità di utilizzare il contrassegno a stampa (o timbro digitale) per la sottoscrizione della copia analogica del documento digitale nelle comunicazioni con i soggetti che non hanno accesso al domicilio digitale, cfr. artt. 38 e 38-*bis* del d.l. n. 77/2021.

⁶⁵ Art. 38, co. 2, del d.l. n. 76/2020 e, con riferimento all'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ed agevolazione per l'infrastrutturazione digitale degli edifici e delle unità immobiliari, cfr. art. 40 del d.l. n. 77/2021.

⁶⁶ Art. 41 del d.l. n. 77/2021, che aggiunge l'art. 18-*bis* al Cad (Violazione degli obblighi di transizione digitale), in base al quale l'Agid esercita poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del Cad e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della p.a., ivi comprese quelle contenute nelle Linee guida

4. Effetti e prospettive della transizione digitale in Italia

La transizione digitale rappresenta una delle tappe (principali) di un lungo percorso verso un'economia e una società maggiormente compatibile con la salvaguardia dell'ambiente e con il contenimento dello sfruttamento di risorse a danno del pianeta e delle generazioni future. È stato, infatti, correttamente evidenziato come le reti di connessione ultraveloce e i conseguenti servizi digitali resi in favore dei cittadini e delle imprese, improntati all'accesso aperto e alla condivisione di informazioni, non siano solo in grado di incrementare i flussi economici e di abbassare i costi delle relative transazioni, ma anche di migliorare la prosperità di un Paese in diversi modi⁶⁷.

Al riguardo, è stato osservato, in primo luogo, come un accesso generalizzato ad Internet e alla comunicazione telefonica avanzata sia in grado di incrementare la fruibilità delle informazioni, agevolando l'accesso al mondo del lavoro o alla ricerca di un impiego, all'istruzione e aumentando le *chances* dei singoli di uscire da potenziali o effettivi stati di povertà. In secondo luogo, la creazione di infrastrutture tecnologiche avanzate e la maggiore diffusione dell'uso di strumenti digitali favoriscono non solo la sostenibilità nella produzione e distribuzione di prodotti e servizi, rendendo sicuri e tracciabili gli scambi attraverso catene di logistica digitalizzate, ma facilitano anche l'erogazione di servizi alle persone, in ambito sociosanitario e nei trasporti, in favore del raggiungimento di un maggiore grado di benessere. Da ultimo, è stato evidenziato come la predisposizione di nuove infrastrutture tecnologiche permetta un più ampio e sicuro uso dei dati che circolano tramite la rete – avendo cura di predisporre le misure di sicurezza più idonee – consentendone la raccolta e la gestione interoperativa tra i soggetti che ne dispongono, in particolare i soggetti pubblici, in favore di un migliore dialogo tra pubblico e privato a beneficio dei servizi resi ai cittadini-utenti⁶⁸.

Alle caratteristiche connesse alla transizione digitale appena richiamate se ne associa un'altra, più generale, ossia quella secondo cui diversi tipi di sog-

e nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, e «procede, d'ufficio ovvero su segnalazione del difensore civico digitale, all'accertamento delle relative violazioni» (co. 1). Le violazioni accertate dall'Agid rilevano ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare (co. 4). Ove il trasgressore non ottemperi all'obbligo di conformare la condotta nel congruo termine perentorio, proporzionato rispetto al tipo e alla gravità della violazione, assegnato dall'Agid, quest'ultima «irroga la sanzione amministrativa pecuniaria nel minimo di euro 10.000 e nel massimo di euro 100.000» (co. 5).

⁶⁷ Il riferimento, in particolare, è all'analisi Ocse, *Measuring Distance to the SDG Targets 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand*, 2020.

⁶⁸ «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, UN General Assembly», Risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015, par. 59, obiettivi 1 e 10.

getti, interagendo in un ambiente digitale, creano un «ecosistema» ampio dove le azioni di ciascuno sono coordinate al raggiungimento di uno scopo comune, contribuendo ad incrementare il grado di coordinamento e fiducia tra di essi, senza tuttavia azzerare le differenze che pure esistono in virtù delle diverse nature di ciascuno⁶⁹.

La convergenza degli «imperativi» della sostenibilità e del digitale sta guadagnando sempre più spazio, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, poiché risulta utile per affrontare le grandi sfide verso la risoluzione di problemi sociali e/o ambientali di importanza globale, come quelli del riscaldamento, dell'invecchiamento della popolazione, delle disuguaglianze e della povertà, della salute e della scarsità di risorse. Non mancano, tuttavia, preoccupazioni circa l'impatto che una simile trasformazione possa generare sull'allocazione delle risorse, anche umane, e sulla società, per il tramite dell'automatizzazione dei processi e delle decisioni, anche quelli gestiti e assunti da soggetti pubblici. Affrontare questioni complesse come queste richiede, pertanto, sforzi coordinati e collaborativi a livello aziendale, comunitario, statale e regionale, nonché un cambiamento comportamentale per produrre soluzioni che siano in grado di mitigarne gli effetti problematici⁷⁰.

Diversi sono i «cantieri» aperti nella realizzazione delle «missioni» indicate dal Pnrr e, con particolare riferimento al settore infrastrutturale digitale, sarà interessante osservare l'impatto che i relativi interventi e riforme saranno in grado di produrre nel lungo periodo, sia al fine di valutare se essi siano in linea con le finalità poste dal principio di sviluppo sostenibile e, pertanto, se riescano a conciliare le esigenze di trasformazione e sviluppo economico-sociale con la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali del pianeta, tali da non comprometterne (preservandone al contempo) l'uso da parte delle generazioni future; sia allo scopo di valutare quanto siano stati in grado di raccogliere quelle sfide comuni agli Stati membri, a cui si accennava in apertura, e soprattutto quelle relative al miglioramento della connessione e all'ammodernamento delle strutture in favore della resa di servizi alla collettività.

⁶⁹ In tal senso anche G. GEORGE, R.-K. MERRILL, S.J.D. SCHILLEBEECKX, *Digital Sustainability and Entrepreneurship: How Digital Innovations Are Helping Tackle Climate Change and Sustainable Development*, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 45(5), 2021, 999 ss., qui 1008, quali sostengono che «In particolare, attraverso la digitalizzazione, diventa possibile coordinare gli investimenti tra una vasta gamma di attori a livello di ecosistema, appropriarsi di una parte dei benefici residui dei beni pubblici e permettere al mercato più ampio di valutare gli impatti degli investimenti socio-ecologici».

⁷⁰ In tal senso, è stato osservato come sia necessario un cambiamento del ruolo dei pubblici poteri – e, in particolare, dello Stato – nei confronti delle nuove sfide economico-sociali imposte dalla contemporaneità, con riferimento, innanzitutto, allo sviluppo di nuove forme e strumenti per l'intervento pubblico nell'economia, su cui, più ampiamente, si vedano le riflessioni di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 9 ss.

Con riferimento a queste ultime, dei dati già disponibili fanno propendere per una prima valutazione in senso positivo degli sforzi orientati verso la transizione digitale, nella misura in cui, guardando alla componente «connettività», a partire dalla seconda metà del 2020 e con l'inizio del 2021, la distribuzione di rete 5G in Italia ha mostrato un aumento considerevole, superando il 90% di copertura a settembre 2021, in particolare grazie all'accelerazione impressa dagli operatori del settore e soprattutto da quelli che hanno potuto sfruttare l'integrazione di *asset* già pronti per soddisfare gli standard tecnologici richiesti⁷¹.

Guardando, inoltre, al quadro complessivo di evoluzione nei principali ambiti digitali e nei settori di intervento prioritari presi in esame dalla Commissione europea annualmente mediante l'indice DESI, che misura il livello ed evoluzione in tali ambiti e individua i settori di intervento prioritari con riferimento ad essi, emerge come l'Italia abbia guadagnato progressivamente posizioni, collocandosi al ventesimo posto nell'edizione 2021, scalando così ben cinque posizioni rispetto alla rilevazione precedente⁷².

Tuttavia, sulla base dei dati raccolti, resta ancora basso il livello di competenze digitali del nostro Paese, che ottiene solo il venticinquesimo posto in termini di capitale umano, benché tale posizionamento sconti un mancato aggiornamento delle informazioni relative, rimaste ai dati raccolti in epoca pre-pandemica e laddove, invece, per ovviare alle limitazioni imposte dall'emergenza Covid-19, molti italiani hanno iniziato ad accrescere le proprie competenze digitali⁷³.

Il dato maggiormente rilevante che emerge dalle rilevazioni effettuate in sede europea, tuttavia, è la generalizzata mancanza di una «cultura digitale» a livello nazionale, anche dovuta ad un ritardo consistente accumulato con riferimento all'infrastrutturazione e alle competenze digitali e principalmente ri-

⁷¹ Sui dati relativi all'Indice DESI per il 2021, si rimanda alle informazioni pubblicate sul relativo sito Internet. Nonostante ciò, se si considera la media UE (pari al 14%), il dato nazionale di crescita e sviluppo delle connessioni di rete mobile resta, in ogni caso, contenuto (8%). Quanto poi alla copertura di rete fissa ad altissima capacità, rispetto all'anno precedente, l'Italia perde quattro posizioni, attestandosi al 23° posto, dimostrando la necessità di ulteriori sforzi per aumentare la copertura in fibra su tutto il territorio nazionale.

⁷² Al fine di tenere meglio conto dei recenti sviluppi tecnologici e digitali, si evidenzia che dal 2021 gli indicatori dell'Indice DESI sono stati strutturati in base ai quattro settori principali della bussola per il digitale: capitale umano, connettività, integrazioni delle tecnologie digitali e servizi pubblici digitali.

⁷³ Con riferimento ai dati di cui all'Indice DESI 2021, infatti, solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (56% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (31% nell'UE). Al contrario, si è registrato un aumento (+ 6 punti percentuali) in merito agli utenti online italiani che utilizzano servizi di amministrazione *online* (*e-government*) e all'adozione di piattaforme abilitanti per i servizi pubblici digitali da parte delle pubbliche amministrazioni.

condotto al decennio 2008-2017, nel quale l'incremento annuale degli investimenti in area di *Information and communication technologies* (Ict) nel Paese è stato poco più della metà (+ 6,5%) di quello registrato negli altri Stati membri (+ 12,8%)⁷⁴.

L'assenza di una cultura in tal senso ha contribuito ad una mancata considerazione degli investimenti in Ict come strategici, conducendo, tra le altre, a valutare come irrilevante la scarsa velocità e capillarità della rete Internet sul territorio nazionale, che ha costituito uno dei fattori di freno all'economia nazionale, oltre che al processo di digitalizzazione nell'ultimo decennio⁷⁵.

Il divario digitale registratosi in Italia rispetto agli standard europei è stato in parte attenuato, di recente, a seguito dello sviluppo di piani nazionali, come quello sperimentato con «Industria 4.0», e soprattutto delle misure attuate in risposta alla pandemia. Proprio l'impulso generato da quest'ultima ha dimostrato quanto le risorse digitali rappresentano una componente essenziale per la competitività e la crescita di un Paese. In tal senso, anche diversi studi recenti hanno evidenziato come gli effetti innescati dalla pandemia, insieme ad altri elementi strutturali (tra cui incremento di connettività, alfabetizzazione digitale, supporto economico alle politiche verdi e sostenibili) possano generare e/o accelerare processi di digitalizzazione, attualmente anche grazie al supporto economico finanziario garantito dal *Recovery fund* europeo⁷⁶.

L'opportunità resa dalle risorse del dispositivo di ripresa e resilienza non deve essere perciò sprecata. Allo stesso tempo, gli interventi da attuare, anche relativamente alla transizione digitale, per poter effettivamente centrare le finalità per le quali sono stati disposti, devono dimostrare di essere in linea con il principio di sviluppo sostenibile e con i relativi obiettivi. Come fare per verificarne l'aderenza e, di conseguenza, orientare in maniera coerente con essi la

⁷⁴D. IACOVONE, *Il digitale a supporto della trasformazione del business*, Ernst&Young Digital Summit, 2018, disponibile su https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2018/10/EY-Capri-2018_EY-strategic-view_final.pdf.

⁷⁵Il rapporto Ocse del 2019 sull'economia italiana aveva, infatti, già evidenziato come la ripresa fosse «rallentata» e come il Paese continuasse a «subire le conseguenze di problemi sociali ed economici che perdurano», segnalando come il tenore di vita degli italiani fosse rimasto fermo ai livelli dell'anno 2000, che il tasso di povertà dei giovani fosse alto e come esistessero accentuate disparità regionali, cfr. *Rapporto economico Ocse. Italia*, 2019. A tal proposito, «l'iniziativa NGEU [Next Generation EU] canalizza notevoli risorse verso Paesi quali l'Italia che, pur caratterizzati da livelli di reddito pro capite in linea con la media UE, hanno recentemente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione», cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 10. Più approfonditamente, sul tema delle politiche e degli strumenti amministrativi funzionali allo sviluppo economico, tra gli altri, si v. R. DI PACE, *Politiche e strumenti amministrativi*, cit., 903 ss.

⁷⁶*Le infrastrutture digitali per il rilancio delle filiere produttive italiane*, EY Digital Infrastructure Index, dicembre 2020, cit.

programmazione strategica interna? La Commissione europea non ha mancato di evidenziare come sia necessario per gli Stati individuare dei criteri per stabilire se un'attività o un'iniziativa (di stampo economico) possa essere considerata «ecosostenibile», facendo sì, allo stesso tempo, che tali criteri siano armonizzati nel contesto dell'Unione, allo scopo di rimuovere le barriere al funzionamento del mercato interno⁷⁷. Su questo punto è di recente intervenuta una direttiva governativa con cui si dispone di individuare, entro il 2022, «linee guida generali» per le proposte di investimento pubblico al fine di valutare la sostenibilità degli interventi sottoposti all'esame dell'organismo competente per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile a livello nazionale⁷⁸.

Al netto della riconosciuta sostenibilità dell'intervento in questione, guardando alle prassi attuative relative alle esperienze pregresse, come richiamate nei paragrafi precedenti, in ogni caso, è opportuno chiedersi quali criticità possa incontrare la realizzazione delle azioni previste nei piani e programmi finalizzati allo sviluppo digitale del Paese. Infatti, oltre alla scarsa capacità di programmare ed attuare nei tempi stimati quanto previsto, dimostrata con riferimento alle esperienze precedenti, si aggiungono sia la complessità della scelta circa lo strumento giuridico più adatto per realizzare ciascun intervento, sia la necessità di prevedere procedure semplificate per la realizzazione degli *iter* già avviati e di quelli in corso di avvio⁷⁹.

Quanto alla complessità della scelta sullo strumento giuridico da impiegare, anche alla luce dei casi citati nel corso dell'analisi, emerge come non sia possibile individuare delle soluzioni attuative univoche, neppure avuto conto della tipologia di intervento da realizzare. È necessario, infatti, considerare le condizioni di contesto in correlazione con gli obiettivi da raggiungere, oltre che la possibilità di dover cambiare approccio “in corso d'opera”, benché l'intervento pubblico in tale settore abbia assunto particolare rilevanza in virtù della «dimensione sempre più europea» entro la quale è previsto⁸⁰.

⁷⁷ Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, cons. n. 12.

⁷⁸ Cfr. direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2021 concernente «Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess) per l'anno 2022».

⁷⁹ Con riferimento agli strumenti attraverso cui attuare la strategia nazionale, va ricordato come, con riferimento all'implementazione delle infrastrutture di rete, il legislatore abbia mostrato «un *favor* per l'aggregazione delle reti con le recenti modifiche al Codice nazionale delle comunicazioni elettroniche, introdotte con il c.d. decreto fiscale 2018», cfr. artt. 50-*bis* e 50-*ter* del d.lgs. n. 259/2003, inseriti dall'art. 23-*ter*, co. 1, lett. a), n. 4), del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, come convertito, su cui, per una riflessione di più ampio respiro, si v. A. MIRAGLIA, *Gli interventi a sostegno delle reti digitali di nuova generazione*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 71 ss., qui 75.

⁸⁰ In tal senso, A. MIRAGLIA, *op. ult. cit.*, laddove sostiene che «L'intervento pubblico per

Guardando alle esperienze precedenti, si nota come sia stato fatto spesso ricorso a soggetti attuatori della programmazione pubblica in ambito strategico⁸¹; come la realizzazione (a volte anche la progettazione), nonché manutenzione e gestione delle infrastrutture sia stata affidata in concessione ad un soggetto selezionato tramite gara pubblica; come la proprietà, la vigilanza e il controllo sull'attuazione e funzionamento dell'infrastruttura creata resti poi in capo alla parte pubblica. In quest'ottica è stata concepita, tra le altre, l'attuazione dei Piani strategici in materia banda larga e ultralarga: si pensi al ruolo di progettazione svolto da Infratel S.p.A., società *in house* dell'attuale Ministero delle imprese e del made in Italy costituita nel 2003 per l'attuazione dei più recenti Piani nazionali strategici banda larga e ultra larga del 2012 e del 2015⁸²; o al ruolo svolto dalla soppressa DIGitalog S.p.A. (già UIRNet S.p.A.) individuato come soggetto attuatore unico per la realizzazione e gestione della piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale dall'attuale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; o ancora al ruolo di OpenFiber S.p.A. nelle vesti di concessionario per la realizzazione delle infrastrutture di rete nelle aree a fallimento di mercato⁸³. In casi come questi, tuttavia, l'affidamento al

la promozione, il sostegno e il rilancio degli investimenti in reti di nuova generazione ha assunto, dunque, diverse forme e ha acquisito una dimensione sempre più europea, ma deve anche essere temperato con un interesse pubblico, nazionale ed europeo, a proteggere gli *asset* strategici. Nel rispetto del reg. (UE) n. 452/2019, lo Stato può esercitare, infatti, poteri speciali, atteggiandosi non solo come «difensore» pubblico di infrastrutture di preminente interesse nazionale, ma svolgendo anche un ruolo da «stratega», scegliendo cosa far rientrare nel perimetro di applicazione dei poteri pubblici difensivi, come avvenuto per le reti a banda larga con tecnologia 5G». In particolare, in materia di *golden power* e sull'ampliamento delle operazioni sottoposte al controllo governativo, si rinvia a G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa del golden power e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 549 ss. e ID., *Il Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'arena economica globale*, in *Riv. reg. merc.*, 2019, 1 ss.

⁸¹ Cfr. art. 9, d.l. n. 77/2021.

⁸² Sulle origini e il modello selezionato per l'attuazione del Piano nazionale strategico banda ultra-larga del 2015, anche per un raffronto con i modelli implementati all'estero, si veda la riflessione di J. LIOTTA, *The Italian strategy for ultra-broadband*, in *Computer and Telecommunications Law Review*, 2017, 4 ss.

⁸³ Sul fronte delle infrastrutture di rete, una soluzione innovativa e che ha dato risultati finora piuttosto positivi, è stata quella relativa all'impiego di OpenFiber S.p.A., società operativa dal 2016 e a partecipazione pubblica indiretta, la cui attività di realizzazione dell'infrastruttura di rete a banda ultra-larga nei diversi *cluster* in cui è stato suddiviso il territorio nazionale è risultata particolarmente rilevante non soltanto in ottica di stimolazione della concorrenza nel settore, ma anche in quella di promozione e rilancio degli investimenti nelle reti infrastrutturali digitali. Il modello prevede dell'impiego di operatori attivi unicamente al mercato all'ingrosso (*wholesale*), che siano così in grado di mettere a disposizione la capacità di connessione della propria rete di telecomunicazione ad alta velocità, instaurando essi stessi rapporti contrattuali con gli operatori che intendono commercializzare servizi di connettività Internet ai clienti finali. Per approfondimenti circa il modello attuato tramite l'impiego della società OpenFiber, si ri-

concessionario per la realizzazione delle opere, il relativo contratto di servizio e il piano economico finanziario, se non ben ponderati, hanno mostrato il rischio di generare conflitti nel medio-lungo periodo, anche considerato che nella gran parte dei casi di cui si tratta sono attive concessioni almeno ventennali, periodo di tempo necessario al concessionario per riuscire a recuperare e a ricavare un utile dall'investimento compiuto.

Due casi esemplari a dimostrazione della necessità di adeguare le soluzioni prescelte al contesto di riferimento sono, da un lato, quello relativo all'implementazione della rete di connessione ultraveloce e, dall'altro, quello che ha coinvolto la Pln, nel quadro delle vicende descritte nei paragrafi precedenti. Rispetto a ciascuno di essi, le nuove strategie attuative dei relativi progetti mostrano un cambio di passo rispetto al passato, con il (parziale) superamento, per un verso, quanto all'implementazione della rete, del modello concessorio in favore di un modello di finanziamento pubblico c.d. «ad incentivo» o del co-investimento, allo scopo di attenuare i problemi manifestati durante la gestione precedente (dovuti al rallentamento delle procedure di realizzazione degli interventi e al conseguente stallo delle medesime) e di consentire al soggetto privato chiamato a realizzare l'opera di poterne disporre come proprietario. Per altro verso, le reticenze dimostrate dalle Autorità portuali nell'aderire alla piattaforma condivisa, insieme ad un modello gestorio esternalizzato della piattaforma rivelatosi inefficiente, hanno portato ad un subentro dello Stato alla guida dell'infrastruttura⁸⁴.

Con riferimento alla necessità di prevedere procedure semplificate per la realizzazione, è noto come l'attuazione delle iniziative di infrastrutturazione digitale e, più ampiamente, ogni processo di innovazione, si scontri con la durata e la complessità dei procedimenti amministrativi di attuazione. Proprio in tale contesto si inseriscono le riforme in programma per «abilitare» il fun-

manda ai contributi pubblicati in S. SCREPANTI, A. VIGNERI (a cura di), *Gli investimenti in infrastrutture*, cit., 58 ss. e in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., 73 ss.

⁸⁴Cfr. par. 2. In tal senso, «Sarebbe importante, in primo luogo, puntare su un'attuazione rapida dell'interoperabilità tra banche dati pubbliche che contengono dati su infrastrutture, opere pubbliche e contratti di lavori pubblici, sull'interconnessione tra sistemi operativi, nonché sulla complementarità con altri strumenti, quali ad esempio il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope Plus). Lo Stato dovrebbe, inoltre, incentivare un aggiornamento e un monitoraggio costante, dinamico e in tempo reale dei dati, con flussi informativi che provengano non solo dalle pubbliche amministrazioni in senso stretto, ma anche dai soggetti pubblici e privati, che gestiscono a vario titolo, le infrastrutture e le opere pubbliche a livello nazionale o locale [articolo 33 del decreto-legge n. 76 del 2020]. A ciò si aggiunga la necessità di organizzare in modo razionale e integrato i dati infrastrutturali raccolti da varie fonti, nonché l'utilizzo di procedure digitali, comprese quelle a evidenza pubblica, per accelerare gli investimenti», così S. SCREPANTI, «Big data», *tecnologia e intelligenza artificiale*, cit., 60.

zionamento dei nuovi mezzi digitali nel prossimo triennio. Si tratta di riforme di semplificazione dirette a migliorare l'efficacia della regolazione per favorire la creazione di condizioni di contesto più idonee alla realizzazione degli interventi; ad intervenire sulla legislazione vigente in vari settori e con riferimento alla transizione digitale per consentire uno snellimento dei procedimenti autorizzatori, di incentivo all'uso delle piattaforme, dei metodi e degli strumenti di condivisione dei dati, allo scopo di rendere operative quanto prima le piattaforme di servizi, di facilitare le procedure di installazione e manutenzione delle reti di connessione esistenti e di quelle di prossima realizzazione⁸⁵.

Alla luce di quanto sopra, dunque, è evidente la necessità di un ripensamento degli approcci e dei metodi per la realizzazione di interventi infrastrutturali strategici in ambito nazionale, allo scopo di conferire maggiore stabilità al governo dei relativi progetti, così come elasticità e celerità allo svolgimento delle procedure di attuazione, semplificandone i percorsi, senza perciò però sacrificare la tutela di interessi primari e di diritti fondamentali eventualmente coinvolti. È opportuno, infatti, tenere a mente che il tema della costruzione e gestione di infrastrutture, ancor più se strategiche, e servizi, già in epoca pre-digitale, ha imposto di valutare la tutela di interessi in materia ambientale; di garantire le prestazioni di servizio pubblico; di programmare le opere tenuto conto del loro impatto sia ambientale, che economico-finanziario, al fine di valutare la sostenibilità degli investimenti nel medio-lungo periodo; di coordinare l'azione delle autorità nazionali e locali, in base alle rispettive competenze, per la predisposizione dei relativi interventi.

Ancor più a fronte degli investimenti finanziati con fondi europei, in definitiva, quel che pare fondamentale è, pertanto, un cambiamento nelle modalità di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici a rilevanza strategica: la razionalizzazione dei processi insieme alla semplificazione delle procedure (e, pertanto, delle regole) sembrano, infatti, un presupposto indefettibile per la buona riuscita delle proposte, oggi individuate nel Piano, ma in futuro oggetto di prossime programmazioni coerenti e compatibili con il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in favore della crescita e dello sviluppo del Paese.

⁸⁵ Le misure citate sono state, finora, oggetto di varie disposizioni contenute nei già citati c.d. decreti semplificazioni emanati nel 2020 e nel 2021, oltre che delle norme previste in attuazione del Pnrr, tra cui, da ultimo proprio il d.l. n. 152/2021.

GLI AUTORI

LUNA ARISTEI, Dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

DARIO BEVILACQUA, Ricercatore di Diritto amministrativo, Università di Modena e Reggio Emilia.

DANIELA BOLOGNINO, Ricercatrice di Diritto amministrativo, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale, e docente di Contabilità pubblica, Luiss Guido Carli.

MARTINA CARDONE, Dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

LUCA CASTELLI, Professore associato di Diritto pubblico, Università di Perugia.

SIMONE CASTROVINCI ZENNA, Avvocato e dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

NICOLA CEZZI, Consigliere parlamentare della Camera dei deputati.

MARIA CRISTINA CIRILLO, Funzionaria presso l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

ALICE FERRAINA, Dottoranda in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Sapienza Università di Roma.

GIANFRANCESCO FIDONE, Docente di Diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma, e avvocato.

DANIEL FOÀ, Dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

MARIA GIORDANO, Docente a contratto di Diritto pubblico dell'economia, Luiss Guido Carli.

GIORGIA GLORIA, Funzionario addetto all'ufficio per il processo presso Tribunale di Spoleto.

LUCA GOLISANO, Dottorando di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

PIETRO INFANTE, Dirigente pubblico e dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

ENNIO LA PLACA, Dottore di ricerca in Istituzioni e mercati, diritti e tutele, Alma

Mater Studiorum Università di Bologna, e funzionario del Ministero dell'istruzione.

MARCO MACCHIA, Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", e docente SNA.

GIULIANA MARRA, Avvocato e cultore della materia in Diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma.

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Luiss Guido Carli.

MARIANNA MAZZARELLA, Dottoranda di ricerca in Governo e istituzioni, Università degli Studi Roma Tre.

LUCIANO MONTI, Docente di Politiche dell'Unione europea, Luiss Guido Carli.

ANNA PAIANO, Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

MARIA CRISTINA PANGALLOZZI, Dottore di ricerca in Diritto amministrativo, Sapienza Università di Roma.

FRANCESCA PEDACE, Dottoressa in Giurisprudenza, Luiss Guido Carli.

GIANLUCA SCARAMUZZINO, Dottore di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

AGOSTINO SOLA, Dottorando di ricerca in Diritto e impresa, Luiss Guido Carli.

GIUSEPPE URBANO, Avvocato e membro dell'Unità per la semplificazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Finito di stampare nel mese di luglio 2023
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220

Collana Studi – I Serie

Sergio P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti Europee*, 2007.

Roberto PESSI, *I problemi del diritto del lavoro: proposte per un inventario*, 2007.

Luigi LAMBO, *Obblighi di protezione*, 2007.

Roberto VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, 2008.

Roberto PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, 2008.

Natalino RONZITTI, Gabriella VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008.

Giuseppe SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, 2008.

Giovanni DI LORENZO, *Abuso di dipendenza economica e contratto nullo*, 2009.

Francesco CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009). Il caso italiano*, 2009.

Lucio Valerio MOSCARINI, *Diritto privato e interessi pubblici. Saggi di diritto civile (2001-2008)*, 2009.

Roberto PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, 2009.

Scritti in onore di Francesco Capriglione. In due tomi, 2010.

Roberto PESSI, *Ordine giuridico ed economico di mercato*, 2010.

Andrea DE PETRIS (a cura di), *Federalismo fiscale “Learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, 2010.

Antonio BALDASSARRE (a cura di), *La forza ragionevole del giurista*, 2010.

Luca CASTELLI, *Il senato delle autonomie*, 2010.

Francesco ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, 2011.

Scritti in onore di Marcello Foschini, 2011.

Giovanna Giada SALVATI, *I limiti statutari alla circolazione delle azioni. Il diritto al disinvestimento*, 2011.

Italo DE SANTIS, *Remunerazione degli amministratori e governance delle società per azioni*, 2011.

Roberto PESSI, Antonio VALLEBONA (a cura di), *Atti dei convegni in onore di Sergio Magrini, Giancarlo Perone, Pasquale Sandulli. Il lavoratore tra diritti della persona e doveri di solidarietà*, 2011.

Nicola LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, 2011.

Piero RUGGERI, *L'irreversibilità della fusione societaria*, 2012.

Sabrina BRUNO, *Il ruolo dell'assemblea di S.p.A. nella corporate governance*, 2012.

Maria Rosaria MAURO, *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, 2012.

Raffaele FABOZZI, *Collective bargaining and company level agreement*, 2012.

Maurizio BELLACOSA, *I profili penale del reato ministeriale*, 2012.

Andrea DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, 2012.

Andrea Francesco TRIPODI, *Informazioni privilegiate e statuto penale del mercato finanziario*, 2012.

Raffaella RAMETTA, *Relazioni giuridiche tra patrimoni separati*, 2013.

Roberto PESSI, Giuseppe SIGILLÒ MASSARA, *La riforma Fornero. Legge 28 giugno 2012, n. 92. Spunti di discussione*, 2013.

Andrea Francesco TRIPODI, *L'elusione fraudolenta nel sistema della responsabilità da reato degli enti*, 2013.

Maria Novella MASULLO, *La connivenza. Uno studio sui confini con la complicità*, 2013.

Angela DEL VECCHIO, Paola SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, 2014.

Livia SALVINI, Giuseppe MELIS (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, 2014.

Paolo TULLIO, *Il cumulo di incarichi in imprese concorrenti. Interlocking directorates*, 2014.

Collana Studi – Il Serie

1. Giorgio MEO, Antonio NUZZO (diretto da), *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, 2016.
2. Raffaele FABOZZI, *Il bene "salute" tra potere organizzativo e tutele ordinamentali*, 2016.
3. Angela DEL VECCHIO, Paola SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, 2016.
4. Antonio GULLO, Francesco MAZZACUVA (a cura di), *Ricchezza illecita ed evasione fiscale*, 2016.
5. Elisa SCAROINA, *Il delitto di tortura*, 2018.
6. Pietro PUSTORINO, *Movimenti insurrezionali e diritto internazionale*, 2018.
7. Alessia FARANO, *La responsabilità giuridica alla prova delle neuroscienze*, 2018.
8. Antonio LEANDRO, Giorgio MEO, Antonio NUZZO (a cura di), *Crisi transfrontaliera di impresa: orizzonti internazionali ed europei*, 2018.
9. Giancarlo MONTEDORO, *Il diritto pubblico tra ordine e caos*, 2018.
10. Enzo MOAVERO MILANESI, Giovanni PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, 2018.

11. Barbara DE DONNO, Livia VENTURA (a cura di), *Dalla benefit corporation alla società benefit*, 2018.
12. Roberto PESSI, *Il Diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, 2019.
13. Livia VENTURA, *The Use of "Internal" Asset Partitioning in Business Law: A Comparative Overview*, 2019.
14. Raffaele FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, 2020.
15. Antonio GULLO, Bernardo Giorgio MATTARELLA, Gian Domenico MOSCO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e responsabilità d'impresa*, 2021.

A partire dal 2022 la Collana è pubblicata dall'Editore Giappichelli

III Serie – Monografie

1. Rossella SABIA, *Responsabilità da reato degli enti e paradigmi di validazione dei modelli organizzativi. Esperienze comparate e scenari di riforma*, 2022.
2. Emanuele BIRRITTERI, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale. Limiti e prospettive di tutela nel settore alimentare tra individuo ed ente collettivo*, 2022.
3. Silvia DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, 2023.

III Serie – Collettanee

1. Bernardo Giorgio MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, 2023.

