



Corso di Laurea Magistrale in Governo, Amministrazione e Politica

Cattedra di Contabilità Pubblica

“Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES): origini  
e sviluppo di indicatori di benessere oltre il PIL  
all'applicazione nel DEF e del PNRR.  
Focus in materia di ambiente”

RELATORE

Prof.ssa Daniela Bolognino

CORRELATORE

Prof. Michele Governatori

CANDIDATO

Federico Grieci

Matr.650962

Anno Accademico 2023 – 2024

*Ai miei genitori*

# Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Dalle origini al processo d'integrazione dei BES .....</b>	<b>8</b>
1.1. I principi fondamentali del Benessere Equo e Sostenibile e lo sviluppo dello scenario a livello internazionale - Un percorso a tappe - .....	8
1.2. Il bilancio dello Stato come bene pubblico alla luce del Benessere Equo e Sostenibile e la posizione della Corte Costituzionale sul tema in questione.....	20
1.3. L'integrazione dei BES nel ciclo di finanza pubblica, un momento decisivo dell'evoluzione concettuale in tema di sostenibilità .....	45
1.3.1. (segue): Gli ultimi risultati BES 2023 nella finanza pubblica .....	62
<b>2. BES come alternativa al PIL per misurare il benessere .....</b>	<b>69</b>
2.1. I limiti e le criticità nell'utilizzo del PIL come misura del benessere sociale e come indicatore di sviluppo sostenibile .....	69
2.2. La sostenibilità finanziaria oltre il PIL e la tutela intergenerazionale .....	81
2.3. Strategia del governo a livello nazionale per lo sviluppo sostenibile: le missioni e le 3P .....	90
<b>3. BES e il rapporto con l'Agenda ONU 2030 .....</b>	<b>100</b>
3.1. L'incidenza dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU (SDGs) nell'integrazione dei BES ..	100
3.1.1. (segue): Dati e statistiche aggiornati su ciascun Goal dell'Agenda ONU per la sostenibilità del Pianeta .....	106
3.2. Le politiche e gli strumenti operativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	117
3.3. Focus sulla missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	130

3.3.1. (segue): Parallelismo degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con gli indicatori BES.....	137
<b>4. Caso studio: analisi dell'indicatore BES n.11. "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti".</b> .....	<b>141</b>
4.1. Definizione, evoluzione e previsioni future dell'indicatore BES n.11 .....	141
4.2. Realizzare il Green Deal Europeo .....	151
4.2.1. (segue): EU emissions trading system (EU ETS).....	157
4.2.2. (segue): Fondo sociale per il clima: una transizione socialmente equa.....	163
4.2.3. (segue): Nuova normativa sui gas fluorurati (F-gases) e sulle sostanze che danneggiano l'ozono (ODS).....	167
4.3. Il cambiamento climatico e le città europee: una valutazione comparativa delle emissioni di CO <sub>2</sub> , degli altri gas climalteranti e delle sostanze tossiche inquinanti .....	171
<b>Conclusioni</b> .....	<b>185</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>189</b>
<b>Sitografia</b> .....	<b>201</b>
<b>Appendice - Intervista al Capo Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Dott. Fabrizio Penna.</b> .....	<b>202</b>
<b>Riassunto</b> .....	<b>207</b>

# Introduzione

La presente tesi di laurea si focalizza sul tema del Benessere Equo e Sostenibile (BES), con particolare attenzione al suo ruolo all'interno del Documento di Economia e Finanza (DEF) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L'obiettivo principale è quello di analizzare la correlazione tra BES e PNRR, evidenziando come il raggiungimento degli obiettivi di benessere equo e sostenibile possa essere perseguito attraverso gli strumenti e le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il termine benessere, il cui significato intuitivo è "stare bene", indica un concetto trasversale rispetto all'ambito di riferimento.

Esiste un benessere economico, un benessere fisico, un benessere psicologico, un benessere sociale, un benessere ambientale, solo per citarne alcuni.

Le molteplici sfaccettature del termine benessere rendono impossibile quindi riferirlo ad un'unica condizione oggettiva, piuttosto risulta la *summa* di situazioni oggettive e soggettive che riguardano un individuo o una comunità.

È immediato quindi capire come, partendo da tale interpretazione sia stata superata la concezione macroeconomica di misurare il benessere degli individui attraverso il PIL.

Il sistema di indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) si propone di misurare il benessere del Paese superando l'identità ricchezza = benessere, fornita dal PIL.

Essi diventano così complementari al PIL consentendo di valutare il benessere e la ricchezza del Paese nel suo insieme.

È importante parlare di BES, quindi non solo per andare oltre il PIL come misura universale di benessere, ma per promuovere un modello di sviluppo sostenibile capace di garantire il benessere delle generazioni presenti e future da un punto di vista politico, economico ed ambientale.

La sostenibilità è la grande rivoluzione del nostro tempo. Sostenibilità è un concetto *polisenso* si può declinare in tante maniere differenti. Si parla di sostenibilità in termini di ESG (Environment Social Governance) perché: *«la sostenibilità non solo è quella ambientale, ma riguarda anche la giustizia sociale, i sistemi di comando e i rapporti tra le persone<sup>1</sup>»*.

---

<sup>1</sup> E. DE BLASIO, R. GIUGNI, S. MAFFETTONE, "Guardiamo al futuro", Festival dello Sviluppo Sostenibile - Only one, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma, 7-23 maggio 2024.

È l'equilibrio tra queste tre funzioni che dà la sostenibilità.

È intuitivo che le variabili che concorrono al benessere di un individuo siano molteplici e che questo sistema di indicatori consenta di non trascurare aspetti che riguardano la qualità della vita ponendo al centro di questo monitoraggio il bisogno delle persone.

L'introduzione dei BES ha fatto sì che essi diventassero strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale. Ha innescato una riconsiderazione del ruolo del bilancio dello Stato, trasformandolo da mero strumento di controllo finanziario a leva strategica per il progresso collettivo, in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

I dati e le analisi del BES coinvolgono le istituzioni chiamando in campo il loro ruolo e la loro funzione di supporto<sup>2</sup>, per consentire ad ogni individuo di esercitare i propri diritti avendo pari opportunità.

È questo il modo di generare valore pubblico tenendo in conto oltre che l'impatto economico, soprattutto l'impatto sociale.

Le istituzioni diventano così "conferitori di opportunità" oltre ad essere "risolutori di problemi"<sup>3</sup>.

Dal rapporto ISTAT presentato il 17 Aprile 2024 sul Benessere Equo e Sostenibile a fronte di un miglioramento del benessere economico nel 2023 rispetto al 2022, così come per il benessere soggettivo, risulta ancora immutata l'analisi per genere che sottolinea uno svantaggio delle donne nel lavoro e nel benessere economico, mentre peggiorano sia la sicurezza che l'ambiente. Il tema dell'ambiente è assurdo alla ribalta da almeno 50 anni ma all'inizio era radicalmente contrario al trend strutturale di sopravvivenza, era cioè in opposizione al modo capitalistico di intendere la vita politica e sociale. Si trascurava la tutela dell'ambiente a favore di una crescita economica incontrollata. Il concetto di sviluppo sostenibile, qualche anno dopo, ha provato a coniugare nello stesso paradigma, la democrazia, l'ambiente e i rapporti sociali. In ultimo, e non per importanza, diventa doveroso approfondire, in questo mio lavoro, la questione ambientale.

Oggi la missione 2 del PNRR "Rivoluzione verde e Transizione Ecologica", ha l'obiettivo di attuare la Rivoluzione verde realizzando la transizione ecologica ed allineando il nostro Paese agli ambiziosi traguardi indicati dal Green Deal europeo.

Le macro-aree sono 4:

---

<sup>2</sup> A. GRAMIGNA, "Per un benessere equo e sostenibile ampliare le capacità di ognuno di cogliere le opportunità. Le istituzioni hanno un ruolo-chiave", Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), 19 aprile 2024.

<sup>3</sup> Ibidem.

- Economia circolare e agricoltura sostenibile;
- Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile;
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
- Tutela del territorio e della risorsa idrica.

Anche l'indicatore BES n. 11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti, riveste un ruolo centrale nel monitorare l'impatto ambientale del Paese. Esso misura le emissioni di gas serra pro-capite generate da attività agricole, urbane e industriali.

Diventare il primo continente ad impatto climatico zero, rappresenta la sfida e l'opportunità più grande del nostro tempo, ma, senza una conversione culturale, la transizione ecologica non è possibile.

Nella settimana dedicata dalla Luiss ai temi della sostenibilità ambientale, il titolo dato alla mostra "ONLY ONE", non lasciava molto spazio all'immaginazione.

ONE PLANET, ONE OCEAN, ONE HEALTH.

Barack Obama diceva una cosa molto giusta: *«siamo la prima generazione a sentire gli effetti dei cambiamenti climatici, ma siamo anche l'ultima che più arrestarli<sup>4</sup>»*.

L'uomo, quando vuole, è in grado di effettuare grandi cambiamenti. L'abbiamo visto durante la pandemia. Ci siamo salvati anche perché abbiamo saputo unire le forze, le conoscenze la tecnologia e siamo usciti da un disastro che sembrava impossibile affrontare. È necessario intervenire presto e insieme per raggiungere l'obiettivo: salvare l'ambiente e andare lontano. Come afferma anche Daniel Goleman: *«la cura dell'ambiente non è un movimento o un'ideologia, è il nostro prossimo gradino evolutivo<sup>5</sup>»*.

Nell'odierno panorama globale, sempre più complesso e interconnesso, la mera crescita economica non è più sufficiente a misurare il benessere di una società. Diventa quindi fondamentale individuare nuovi paradigmi di sviluppo che integrino la dimensione economica con quella sociale e ambientale, dando vita a un concetto olistico di benessere: il Benessere Equo e Sostenibile (BES).

Questa tesi si propone di approfondire il concetto di BES, analizzandone le origini, l'evoluzione e il suo impatto concreto nell'ambito della finanza pubblica e delle politiche di sviluppo sostenibile. In particolare, si focalizzerà sul ruolo del BES come alternativa al PIL quale indicatore del benessere sociale e sullo stretto legame che lo connette all'Agenda ONU 2030 e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

<sup>4</sup> E. DE BLASIO, R. GIUGNI, S. MAFFETTONE, "Guardiamo al futuro", Festival dello Sviluppo Sostenibile - Only one, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma, 7-23 maggio 2024.

<sup>5</sup> D. GOLEMAN, "Intelligenza ecologica", Milano, Rizzoli, 2009.

Il primo capitolo traccia le origini del BES, ripercorrendo le tappe fondamentali del suo sviluppo a livello internazionale, a partire dai principi cardine enunciati dall'ONU. Si analizzerà quindi il concetto di bilancio dello Stato come bene pubblico alla luce del BES e la posizione della Corte Costituzionale italiana in merito. Il focus si sposterà poi sull'integrazione dei BES nel ciclo di finanza pubblica, un momento cruciale nell'evoluzione concettuale verso la sostenibilità, con particolare attenzione agli ultimi risultati BES 2023 in materia.

Il secondo capitolo esplora il BES come potenziale alternativa al PIL nel misurare il benessere. Si analizzeranno criticamente i limiti e le criticità del PIL come indicatore di sviluppo sostenibile, evidenziando la necessità di strumenti di misurazione più completi e multidimensionali. In quest'ottica, si approfondirà il concetto di sostenibilità finanziaria oltre il PIL e la tutela intergenerazionale, sottolineando l'importanza di considerare le esigenze delle generazioni future nelle scelte economiche odierne. Infine, si esaminerà la strategia del governo italiano per lo sviluppo sostenibile, delineando le missioni e le 3P che la caratterizzano.

Il terzo capitolo indaga il legame tra BES e Agenda ONU 2030, analizzando l'incidenza dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) nell'integrazione dei BES. Si presenteranno dati e statistiche aggiornati su ciascun goal, evidenziandone l'interconnessione con gli indicatori BES. Successivamente, si esamineranno le politiche e gli strumenti operativi del PNRR, con particolare attenzione alla missione 2, dedicata alla transizione ecologica. Si analizzerà il parallelismo tra gli obiettivi del PNRR e gli indicatori BES, dimostrando la coerenza tra le due strategie di sviluppo sostenibile.

Il quarto capitolo presenta un caso studio, concentrandosi sull'analisi dell'indicatore BES n.11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti". Si approfondirà la definizione, l'evoluzione e le previsioni future dell'indicatore, evidenziando la sua centralità nella lotta al cambiamento climatico. Si esaminerà quindi il Green Deal Europeo, con particolare attenzione al sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS), al Fondo sociale per il clima e alla nuova normativa sui gas fluorurati (F-gases) e sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono (ODS). Infine, si presenterà una valutazione comparativa delle emissioni di CO<sub>2</sub>, degli altri gas climalteranti e delle sostanze tossiche inquinanti nelle città europee, al fine di evidenziare le differenze e le criticità in materia di tutela ambientale. Le conclusioni riassumeranno i punti chiave emersi dalla ricerca, sottolineando l'importanza del BES come strumento per la costruzione di un futuro più sostenibile e inclusivo. Si evidenzierà la necessità di un impegno costante da parte di tutti gli attori coinvolti, dai



governi alle imprese ai cittadini, per tradurre i principi del BES in azioni concrete e per raggiungere gli obiettivi ambiziosi dell'Agenda ONU 2030.

La ricerca dei dati è stata supportata da un tirocinio presso l'Unità di Missione del Dipartimento PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). Questa esperienza ha permesso di acquisire una conoscenza diretta delle politiche e degli interventi in materia di transizione ecologica, in linea con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Un momento saliente del tirocinio è stata l'intervista al Dott. Fabrizio Penna, Capo Dipartimento dell'Unità di Missione PNRR del MASE<sup>6</sup>. Il suo contributo significativo ha fornito un'analisi approfondita delle strategie e delle sfide legate alla decarbonizzazione del sistema energetico italiano, arricchendo notevolmente i contenuti del terzo e quarto capitolo della tesi.

Le informazioni e le riflessioni emerse dall'intervista, integrate con i dati raccolti durante il tirocinio, hanno offerto spunti di grande interesse per la stesura della conclusione. In particolare, è stato possibile evidenziare l'importanza di un approccio sinergico e multidisciplinare per affrontare la complessa sfida della transizione ecologica, sottolineando il ruolo centrale della collaborazione tra istituzioni, imprese e cittadini.

---

<sup>6</sup> L'intervista al Dott. Fabrizio Penna è consultabile in appendice.

# **1. Dalle origini al processo d'integrazione dei BES**

## **1.1. I principi fondamentali del Benessere Equo e Sostenibile e lo sviluppo dello scenario a livello internazionale - Un percorso a tappe -**

Il tema del Benessere Equo e Sostenibile (BES) che affonda le radici nel concetto di sostenibilità è di primaria importanza nel dibattito contemporaneo.

Il termine "sostenibilità" deriva dal latino "sustinere", che significa "sostenere", "mantenere", "custodire". Anche se inizialmente legato al concetto di ecologia, ha assunto nel tempo un significato più ampio includendo altri aspetti oltre quello ambientale.

Nell'accezione moderna, il concetto assume una valenza complessa e multidimensionale, intersecando questioni ambientali, economiche e sociali, indicando un nuovo modello di sviluppo che sia in grado di garantire il benessere delle generazioni presenti e future.

La contabilità pubblica, nostra materia di riferimento, in quanto strumento di rendicontazione e gestione delle risorse finanziarie dello Stato, assume un ruolo chiave nel promuovere il BES e la sostenibilità.

La tutela dell'ambiente e la salvaguardia delle risorse naturali non sono solo questioni etiche, ma assumono una rilevanza costituzionale, in quanto investono il diritto fondamentale delle future generazioni a vivere in un mondo sano e sicuro.

Un passo fondamentale in questa direzione è stato compiuto con la Riforma Costituzionale del 2022, che ha modificato l'articolo 9 della Costituzione Italiana, introducendo il principio di tutela dell'ambiente e della biodiversità.

L'introduzione del tema ambiente nella Costituzione Italiana ha aperto un acceso dibattito sulla sua concreta attuazione. La sfida principale è quella di individuare modelli di sviluppo che siano in grado di coniugare la crescita economica con la tutela dell'ambiente e la coesione sociale.

L'evoluzione storica del concetto di sostenibilità è strettamente legata all'emergere delle sfide globali del XX secolo, ponendosi come paradigma fondamentale per lo sviluppo futuro del pianeta.

Negli ultimi trent'anni, davanti al declino del nostro pianeta, ferito da inquinamento e disastri ecologici sempre più frequenti, la comunità internazionale si è finalmente svegliata. Come

un malato grave che necessita di cure immediate, la Terra ha richiamato l'attenzione di tutti noi, implorandoci di agire per la sua salvaguardia.

Il valore inestimabile dell'ambiente naturale è stato finalmente riconosciuto. Non più una semplice risorsa da sfruttare, ma un sistema vitale di cui siamo parte integrante, da cui dipendiamo per la nostra stessa sopravvivenza. L'urgenza di invertire la rotta ha spinto la comunità internazionale a unirsi e a delineare un piano d'azione. Una serie di linee programmatiche volte a proteggere l'ambiente e a contrastare il suo deterioramento, per costruire un futuro più sostenibile per noi e per le generazioni future<sup>7</sup>.

L'inquinamento, un nemico subdolo e senza confini, ha ben presto travalicato i limiti geografici nazionali. Le legislazioni adottate dai singoli Stati, pur nella loro valenza, si sono rivelate insufficienti a contrastare questa minaccia globale. La stessa tutela costituzionale dell'ambiente non è bastata a scongiurare il deterioramento dell'ecosistema, una realtà che ha acceso un faro di preoccupazione sulla scena internazionale<sup>8</sup>.

L'approccio "a posteriori", basato su misure di rimedio tardive, si è dimostrato inadeguato, ragione per cui la necessità di un cambio di paradigma è diventata impellente. L'uomo ha dovuto prendere coscienza della profonda interconnessione con l'ambiente, assumendo la responsabilità di plasmare un nuovo rapporto basato sulla sostenibilità. Dalla consapevolezza è nata l'esigenza di una politica ambientale globale tramite un sistema di

---

<sup>7</sup> Sulla "questione ambientale" e sulla sua attuale centralità nel dibattito internazionale e nell'interesse dei movimenti della società civile, in primis di quello no global, protagonista della contestazione sociale del nuovo secolo, GISFREDI P., *Ambiente e sviluppo. Analisi di una controversia irriducibile*, F. Angeli, Milano, 2002.

<sup>8</sup> Come ricorda Giorgio Nebbia, nei primi anni Settanta, a dimostrazione del crescente interesse verso i problemi ambientali, apparvero alcuni libri "rivoluzionari": *Il cerchio da chiudere*, in cui il biologo americano Barry Commoner denunciava gli effetti negativi sull'ambiente causati da una tecnologia orientata soltanto al profitto e responsabile della "rottura" dei grandi cicli biologici naturali con l'immissione di sostanze non assimilabili e decomponibili dalla natura; *Una sola Terra*, nel quale la sociologa inglese Barbara Ward affermava la necessità di amministrare la Terra, unica nostra casa nello spazio, con gli stessi criteri con cui vivono gli astronauti in una capsula spaziale; *Limits to Growth* (tradotto in italiano come *I limiti dello sviluppo*), uno dei libri più scandalosi nel quale, sulla base dei dati emersi da una ricerca condotta dagli studiosi del Massachusetts Institute of Technology su quello che sarebbe potuto accadere alla Terra se fossero continuate le tendenze di produzione e di consumi e di inquinamenti che avevano caratterizzato gli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso, Forrester e i coniugi Meadows descrivevano le possibili tendenze di aumento della popolazione terrestre, dei consumi di energia e cibo e acqua, e degli inquinamenti, e i possibili conflitti che sarebbero sorti nella popolazione umana se i suoi "numeri" fossero aumentati al di là dei valori critici. Cfr. NEBBIA G., *Rio + 10, Terza Conferenza ONU sull'ambiente. Un Bilancio a trent'anni da Stoccolma*, in *CNS - Rivista di Ecologia Politica*, n. 1, fasc. 41, gennaio 2002, p. IX.

regole e principi condivisi, capace di guidare l'azione di tutti i popoli verso un futuro più verde e resiliente<sup>9</sup>. Un'impresa titanica, ma necessaria per arginare la dilagante emergenza e costruire un mondo in armonia con la natura.

Davanti all'evidenza del degrado ambientale, gli Stati hanno finalmente deciso di unire le forze. Convenzioni multilaterali, regionali e bilaterali sono state stipulate, creando un corpo normativo volto a proteggere l'ambiente in ogni sua forma.

Dagli anni '70 in poi, la tutela ambientale ha acquisito un peso sempre maggiore nella coscienza della comunità internazionale. La Conferenza di Stoccolma del 1972 ha segnato una pietra miliare: un momento di presa di coscienza collettiva dei problemi ambientali e della loro portata globale. In particolare, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (UNCHE, United Nations Conference on Human Environment), tenutasi a Stoccolma nel 1972, ha segnato l'inizio di una presa di coscienza a livello globale ed istituzionale dei problemi legati all'ambiente. Si legge nella relativa dichiarazione finale: "Siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente". Da quel momento la protezione ed il miglioramento dell'ambiente sono divenute, nelle intenzioni delle Nazioni Unite, priorità di capitale importanza, in quanto presupposto del benessere dei popoli e del progresso del mondo intero. Una priorità che obbliga tutti, dai cittadini alle collettività, dalle imprese alle istituzioni, ad assumersi le proprie responsabilità.

Dalla presa di coscienza degli anni '70 è nata una vera e propria rivoluzione scientifica. Numerosi studi e ricerche hanno approfondito lo stato di salute del pianeta, illuminando le sfide che ci attendono.

Tre organismi hanno avuto un ruolo chiave in questo processo:

- UNEP (Programma Ambiente delle Nazioni Unite) che guida la tutela ambientale a livello globale, in collaborazione con altri enti come UNDP, FAO, UNESCO e IUCN.
- Commissione Brundtland che ha elaborato il concetto di sviluppo sostenibile, ponendo l'accento sull'equilibrio tra ambiente, economia e società.
- IPCC (Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici) che fornisce valutazioni scientifiche sul tema cruciale del riscaldamento globale.

---

<sup>9</sup> FILIPPINI R., Johannesburg: solo con confronto e consenso si ottengono risultati, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 4, luglio-agosto 2002.

Dagli anni '80, l'attenzione si è ampliata: non solo la salvaguardia dell'ambiente, ma anche i suoi risvolti sociali sono diventati oggetto di studio. Le contraddizioni di un modello di sviluppo puramente economico sono emerse con chiarezza<sup>10</sup>.

La scienza ha acceso un faro sulla complessità della questione ambientale. Non più una semplice sfida tecnica, ma un problema di natura etica, sociale e politica. Un invito a ripensare il nostro rapporto con il pianeta e a costruire un futuro più equo e sostenibile per tutti.

Fino agli anni '80, l'approccio all'ambiente ha avuto una connotazione prevalentemente settoriale e riparatoria, nel solco di una politica ambientale non preventiva, volta perlopiù a rimediare il danno prodotto. Solo a partire dagli anni '90 si è avviata una svolta. La Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 ha segnato una pietra miliare: la nascita di una nuova coscienza che poneva la prevenzione al centro della tutela ambientale.

Da allora, l'obiettivo è diventato quello di evitare gli ecodisastrì, non solo di rimediare le conseguenze. Un cambio di paradigma che ha portato alla creazione di nuovi strumenti e strategie per promuovere uno sviluppo sostenibile.

Al centro di questa nuova visione c'è la consapevolezza dell'interconnessione tra ambiente e sviluppo. Non possiamo più pensare all'economia come qualcosa di separato dall'ambiente in cui viviamo.

La tutela dell'ambiente non è più solo una questione locale, ma globale. Richiede un impegno collettivo e una visione a lungo termine che integri le esigenze ambientali con quelle sociali ed economiche<sup>11</sup>. È cioè divenuto chiaro che, essendo l'ambiente un problema globale, la sua tutela non poteva più essere perseguita a livello locale e che alla stessa si sarebbe dovuto guardare come ad un presupposto imprescindibile nel pianificare lo sviluppo economico e sociale futuro<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> In tema di contraddizioni insite nella globalizzazione si vedano gli esempi riportati da CAPODIECI P. - CIANCIULLO A., *Far pace con il mercato. Come sposare industria e ambiente*, F. Angeli, Milano, 2001, tra i quali quello degli ingredienti di uno yogurt prodotto in Germania che, per giungere dal produttore al consumatore, percorrono ben 3000 chilometri.

<sup>11</sup> Comunità europee. «Libro Verde della Commissione delle Comunità Europee, 2001.», 2001.

<sup>12</sup> Come costruire un'economia mondiale in grado di non distruggere l'ecosistema sul quale si basa? Come sostituire i combustibili fossili, come smaltire una sempre crescente quantità di rifiuti e come sfamare una popolazione vertiginosamente in aumento? Questa la questione più pressante del nostro tempo alla quale, secondo BROWN L.R. - FLAVIN C. - POSTEL S., *Un pianeta da salvare. Per un'economia globale compatibile con l'ambiente*, F. Angeli, Milano, 1992, siamo tutti chiamati a dare urgente risposta. Come osservano i membri del team del World Watch Institute di Washington, occorre una svolta nella battaglia per

Va ricordato che il summit di Rio ha rappresentato una svolta in quanto finalmente veniva risolto il dualismo sviluppo-ambiente con la formula dello sviluppo sostenibile; infatti, si è parlato di cooperazione tra le Nazioni, tra il Sud e il Nord del mondo, le grandi potenze hanno riconosciuto la propria responsabilità nella produzione dell'inquinamento e si sono convinte di dover collaborare per sostenere i Paesi in via di sviluppo e per raggiungere un maggiore equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse naturali e la tutela delle stesse.

Nonostante ciò, sebbene la conferenza del 1992 abbia condotto all'elaborazione di ancora oggi importanti, riuscendo, da un lato, a far maturare nei Paesi industrializzati la consapevolezza di dover prevenire con maggior determinazione i fenomeni di inquinamento, e, dall'altro, a delineare le linee guida essenziali di una politica ambientale per i Paesi in via di sviluppo ancora privi di una legislazione di settore, purtroppo, i risultati cui ha condotto non sono stati del tutto soddisfacenti.

Infatti, dal punto di vista pratico, il piano programmatico dell'UNCED, Agenda 21, che formalizzava alcuni progetti di sviluppo sostenibile nell'intento di creare le basi per i successivi piani di sviluppo, non ha avuto il seguito sperato. Anzi, a dieci anni di distanza, in occasione del successivo summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD, World Summit on Sustainable Development) tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, si è dovuto prendere atto degli scarsi passi avanti fatti sulla strada dello sviluppo sostenibile.

In ultimo, anche le altre Convenzioni internazionali che, fino al Protocollo di Kyoto del 1997, si sono succedute dopo Rio, sono state perlopiù occasione di lunghe discussioni e di mere dichiarazioni di intenti.

Ad oggi invece ricordiamo il Next Generation EU (NGEU), ossia un piano di ripresa europeo, adottato in risposta alla crisi economica causata dalla pandemia di COVID-19. Il piano si concentra su tre pilastri: ripresa, resilienza e riforme

Il NGEU è strettamente allineato con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, un piano d'azione globale per un futuro migliore per le persone e il pianeta.

Esso contribuisce al raggiungimento degli obiettivi sostenibili in diversi modi: finanziando investimenti in settori chiave come l'energia pulita, l'economia circolare, la mobilità sostenibile e l'istruzione; promuovendo riforme che favoriscano la crescita economica

---

la salvezza del pianeta, un nuovo approccio basato sulla prospettiva di un'economia globale che non comprometta il destino delle future generazioni affrontando le necessarie scelte politiche in ogni campo: dal sistema energetico a quello fiscale, a quello industriale e degli aiuti allo sviluppo.

inclusiva e sostenibile; rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i paesi partner.

L'importanza dello sviluppo sostenibile per le generazioni future è un tema centrale del NGEU. Il piano riconosce che la salute del pianeta e il benessere delle persone sono interconnessi e che è necessario un impegno a lungo termine per costruire un futuro migliore per tutti.

In tal modo, come vedremo in maniera più approfondita nel capitolo 3, dedicato anche al PNRR correlato al tema dei BES, il NGEU rappresenta un passo importante verso un futuro più sostenibile per l'Europa. Il piano dimostra l'impegno dell'UE a raggiungere gli OSS e a costruire un futuro migliore per le generazioni future.

In virtù del quadro descritto fino ad ora, il Benessere Equo e Sostenibile (BES) rappresenta un paradigma innovativo per la valutazione del progresso di una società. Introdotto in Italia nel 2010, il BES si propone di superare i limiti del tradizionale approccio basato sul PIL, integrando la crescita economica con la misurazione del benessere umano in una sua accezione olistica e multidimensionale.

Il BES considera una molteplicità di indicatori economici, sociali e ambientali per fornire una rappresentazione più completa del benessere di una nazione. Esso abbraccia una visione ampia del benessere, includendo aspetti quali la salute, l'istruzione, l'ambiente, la sicurezza e la coesione sociale. Inoltre, tale concetto pone l'accento sulla distribuzione del benessere all'interno della popolazione e sulla salvaguardia delle risorse naturali per le generazioni future.

L'architettura del BES si basa su 12 dimensioni di benessere, articolate in 134 indicatori. Questi indicatori sono stati selezionati per coprire tutti gli aspetti del benessere umano, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi nel 2008<sup>13</sup>. Il progetto BES è caratterizzato da un approccio dinamico e in continua evoluzione. Il paniere di indicatori viene periodicamente aggiornato e perfezionato, al fine di recepire i cambiamenti del contesto sociale ed economico e di integrare i progressi metodologici e le nuove informazioni statistiche disponibili. La Commissione scientifica del BES, in linea con le iniziative internazionali, ha avviato un percorso di ricerca e sperimentazione per la costruzione di indicatori compositi a livello di singolo dominio. La scelta degli indicatori da

---

<sup>13</sup> M. CLERC, M. GAINI, Clerc, Gaini, D. BLANCHET, “*Recommandations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations*”, INSEE Document de travail, 2011.

aggregare ha tenuto conto della disponibilità di serie storiche tempestive e della necessità di sintetizzare il complesso scenario di ogni dominio.

La selezione delle metodologie di aggregazione ha seguito i criteri di:

- Comparabilità spaziale e temporale
- Non-sostituibilità degli indicatori elementari
- Semplicità e trasparenza di calcolo
- Immediata fruizione e interpretazione dei risultati
- Robustezza dei risultati ottenuti

Sono stati sperimentati e confrontati sei differenti metodi di aggregazione, sia compensativi che non, per individuare quello maggiormente in grado di soddisfare i criteri stabiliti. La scelta è ricaduta su una variante dell'indice Mazziotta-Pareto, nota anche come “AMPI”, ossia Adjusted Mazziotta-Pareto Index<sup>14</sup>. La costruzione dell'indice avviene mediante la media aritmetica di indicatori elementari opportunamente trasformati tramite la tecnica del minimo-massimo. Tale metodologia, di natura compensativa, tiene conto della variabilità orizzontale (o sbilanciamento) degli indicatori, penalizzando la media in presenza di valori eccessivamente distanti.

Oltre ai livelli di benessere e al loro andamento nel tempo, l'analisi del BES considera anche le differenze nella distribuzione del benessere all'interno del Paese. Il progetto BES ha quindi stimolato iniziative a livello di enti territoriali minori, che applicano le stesse metodologie del BES per la valutazione del benessere a livello locale. La costruzione di indicatori compositi rappresenta un'area di ricerca di grande rilevanza per il BES. La scelta di metodologie di aggregazione affidabili e robuste è fondamentale per ottenere risultati significativi e utili per la definizione di politiche pubbliche efficaci e inclusive. L'analisi delle disuguaglianze territoriali offre un ulteriore livello di approfondimento per la valutazione del benessere complessivo di una nazione.

Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES), recentemente integrati nel ciclo di bilancio<sup>15</sup>, ambiscono a diventare un punto di riferimento stabile e condiviso, in grado di orientare il progresso del Paese verso una direzione ben precisa.

---

<sup>14</sup> V. PARETO, “*Cours dièconomie politique*”, 1897.

<sup>15</sup> Gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono stati infatti introdotti nell'ordinamento legislativo italiano come strumento di programmazione economica dall'articolo 14 della [legge n. 163/2016](#), di riforma della legge di contabilità (legge n. 169 del 2009). Un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) - 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 - è stato incaricato



I Principi Fondamentali del BES da ricordare sono equità in quanto il benessere deve essere distribuito in modo equo tra tutti i cittadini, sostenibilità poiché il benessere deve essere garantito anche per le generazioni future, ed infine benessere perché benessere deve essere inteso in senso olistico, come la soddisfazione di molteplici bisogni umani.

Per quanto concerne lo sviluppo del BES, esso ha acquisito una crescente attenzione a livello internazionale. Nel 2011, l'OCSE ha pubblicato un documento intitolato "How's Life? Measuring Well-being"<sup>16</sup>, che ha contribuito a diffondere il concetto di BES. Nel 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che include un obiettivo specifico sul benessere (Obiettivo 11).

Facendo riferimento alle prospettive future possiamo affermare che il BES è un concetto in evoluzione che ha il potenziale di cambiare il modo in cui misuriamo il progresso delle società. È un concetto che può aiutarci a costruire un futuro più equo, sostenibile e inclusivo per tutti<sup>17</sup>.

Rifacendosi ad esemplificazioni concrete dei principi del BES in diversi contesti possiamo citare il concetto di equità tramite politiche di redistribuzione del reddito come nel caso del sistema di welfare state in Europa, che mira a ridurre le disuguaglianze e a garantire un livello di vita dignitoso a tutti i cittadini. Il concetto di equità può rifarsi anche a politiche di inclusione sociale, ad esempio con i programmi di sostegno per le persone con disabilità o per i gruppi marginalizzati.

Ulteriore principio da sottolineare è rappresentato dalla sostenibilità tramite politiche per la tutela dell'ambiente con la promozione di energie rinnovabili e la lotta all'inquinamento ma anche attraverso politiche per la gestione sostenibile delle risorse naturali come nel caso della gestione delle foreste e delle risorse idriche in modo responsabile.

Risulta evidente soffermarsi sul benessere attraverso politiche per la salute. Ad esempio, l'accesso universale all'assistenza sanitaria e la promozione di stili di vita sani. Vanno considerate anche le politiche per l'istruzione come nel caso dell'accesso universale all'istruzione di qualità e la promozione dell'apprendimento permanente<sup>18</sup>.

---

di selezionare gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale.

<sup>16</sup> M. CLARKE, P. LAWN, "Is measuring genuine progress at the sub-national level useful?", *Ecological Indicators* vol. 8, 2008.

<sup>17</sup> OCSE, *Growing unequal: income distribution and poverty in Oecd countries*. Parigi, 2016.

<sup>18</sup> OCSE, *Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations*. Bruxelles, 2007.

Alla luce del quadro appena illustrato, è possibile analizzare alcuni esempi in diversi contesti.

A livello nazionale: il Bhutan, un piccolo Stato ai piedi dell'Himalaya confinante con l'India e la Cina, è un esempio di paese che ha adottato il concetto di benessere sostenibile come modello di sviluppo. Il governo del Bhutan misura il benessere della popolazione attraverso l'indice di Felicità Interna Lorda (FIL), che tiene conto di diversi aspetti del benessere oltre al PIL.

A livello regionale: l'Unione Europea ha adottato la Strategia Europa 2020, che include obiettivi per la crescita economica, l'occupazione, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale.

A livello locale: la città di Barcellona ha adottato un modello di sviluppo urbano sostenibile che si basa sui principi del BES. La città ha investito in infrastrutture verdi, mobilità sostenibile e partecipazione.

Bisogna considerare che l'implementazione del BES presenta diverse sfide e ostacoli come<sup>19</sup>: la mancanza di dati disaggregati che non sono disponibili per tutti i paesi e per tutti gli aspetti del benessere; difficoltà di comparazione tra diversi sistemi di misurazione del BES; difficoltà di integrazione nelle politiche pubbliche a causa della mancanza di consenso su come tradurre i principi del BES in politiche concrete e della resistenza da parte di alcuni settori della società che vedono il BES come una minaccia ai loro interessi; mancanza di consapevolezza per cui il concetto di BES è ancora poco conosciuto al grande pubblico; mancanza di educazione e formazione sul BES per i politici, i decisori politici e i cittadini; costi elevati considerando che l'implementazione del BES può richiedere investimenti significativi in nuovi programmi e infrastrutture.

Inoltre, nel contesto politico, il BES può essere visto come una minaccia dai governi autoritari che non vogliono essere valutati in base al benessere dei loro cittadini.

Oltre a queste sfide, l'implementazione del BES può essere ostacolata da:

- Crisi economiche: le crisi economiche possono portare a tagli ai programmi sociali e ambientali, che sono essenziali per il BES.
- Cambiamenti climatici: i cambiamenti climatici possono avere un impatto negativo sul benessere umano e rendere più difficile raggiungere gli obiettivi del BES.

---

<sup>19</sup> Istat, "IL RAPPORTO ISTAT SUL BES", anno 2020, reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

- **Conflitti e instabilità politica:** i conflitti e l'instabilità politica possono creare un ambiente sfavorevole all'implementazione del BES.

Nonostante queste sfide, è importante continuare a lavorare per l'implementazione del BES<sup>20</sup>. Il BES è un concetto fondamentale per costruire un futuro più equo, sostenibile e inclusivo per tutti.

Per superare queste sfide, è necessario: investire nella ricerca e nello sviluppo di nuovi sistemi di misurazione del BES, promuovere l'integrazione del BES nelle politiche pubbliche a tutti i livelli di governo, aumentare la consapevolezza del BES tra il grande pubblico, mobilitare le risorse finanziarie necessarie per l'implementazione del BES, affrontare le sfide globali come i cambiamenti climatici e i conflitti.

L'implementazione del BES è un processo complesso e impegnativo, ma è un obiettivo che vale la pena perseguire. Il BES può aiutarci a costruire un mondo migliore per le generazioni presenti e future.

Al fine di orientare le Politiche Pubbliche, il BES diventa una bussola per guidare l'azione governativa. Permette di identificare le priorità e sviluppare politiche mirate a migliorare il benessere in tutte le sue dimensioni. Non solo definisce obiettivi, ma offre un sistema di valutazione per monitorare l'impatto delle politiche sulla popolazione, garantendo una maggiore coerenza e responsabilità.

Il BES promuove una governance più trasparente e partecipativa. La valutazione del benessere diventa uno strumento per la rendicontazione pubblica, permettendo ai cittadini di monitorare l'operato del governo e di essere coinvolti attivamente nel processo decisionale. Si crea un dialogo costruttivo tra cittadini e istituzioni, favorendo una maggiore responsabilità e fiducia.

Il BES si pone come strumento per ridurre le disuguaglianze e costruire una società più giusta e inclusiva. L'analisi delle disparità di benessere permette di indirizzare le risorse verso le aree più svantaggiate, promuovendo interventi mirati per contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la marginalizzazione. Il BES diventa un catalizzatore per la coesione sociale, favorendo una società più equa e solidale.

In Italia il BES è stato adottato nel 2010 e ha contribuito a riorientare le politiche pubbliche verso una maggiore attenzione al benessere<sup>21</sup>. Il sistema di indicatori del BES monitora i

---

<sup>20</sup> OCSE, *Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations*. Bruxelles, 2007.

<sup>21</sup> In questa nota, si rimanda al paragrafo del primo capitolo intitolato "L'integrazione dei BES nel ciclo di finanza pubblica, un momento decisivo dell'evoluzione concettuale in tema di sostenibilità". Nel paragrafo si

progressi su diversi aspetti, come la salute, l'istruzione e l'ambiente, fornendo una base per la valutazione dell'operato del governo.

L'implementazione del BES richiede un impegno a lungo termine e il superamento di diverse sfide. La mancanza di dati disaggregati e la difficoltà di comparare i sistemi di misurazione del BES possono ostacolare l'analisi e la valutazione. Inoltre, la resistenza di alcuni settori e la complessità di integrare il BES nelle politiche esistenti possono rallentare il processo.

Tuttavia, le opportunità offerte dal BES sono immense. Il suo ruolo nelle politiche pubbliche e nella governance può contribuire a costruire un futuro migliore per le generazioni presenti e future.

L'evoluzione dottrinale del BES ha visto il susseguirsi di diverse fasi, ognuna con i propri contributi e le proprie sfide<sup>22</sup>. Diventa di rilevante importanza sottolineare quindi prima le linee evolutive del diritto internazionale dell'ambiente avvicinandosi in questo modo ad un modello di protezione ambientale.

La storia dello sviluppo sostenibile affonda le sue radici in un lontano passato, in un'epoca in cui la consapevolezza della crisi ambientale iniziava a farsi strada. La pietra miliare di questo percorso è rappresentata dalla Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano del 1972, il primo evento internazionale a focalizzare l'attenzione su questa tematica di primaria importanza<sup>23</sup>.

Sulla scia di questa conferenza e grazie ai suoi risultati, nel 1987 venne pubblicato il Rapporto Brundtland, intitolato "Our Common Future". Redatto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, istituita dall'ONU nel 1983, questo documento rappresenta ancora oggi un punto di riferimento fondamentale nella riflessione sulle questioni ambientali e sul loro legame con gli squilibri socioeconomici a livello globale.

Proprio all'interno del Rapporto Brundtland troviamo la celebre definizione di sviluppo sostenibile, ormai entrata a far parte del linguaggio comune: "Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri".

Questa definizione ha ispirato tutti i documenti e le conferenze globali successive, culminando nell'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile

---

approfondisce l'integrazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) nel ciclo di finanza pubblica, definendo questo processo come un passo cruciale nell'evoluzione del concetto di sostenibilità.

<sup>22</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *"L'Agenda 2030 e il contesto internazionale"*.

<sup>23</sup> Ibidem.

nel settembre 2015. Tale Agenda, come analizzeremo meglio nel capitolo 3 di questa tesi, rappresenta il frutto di un lungo processo di negoziazione politica, avviato in seguito alla Conferenza Rio+20 del 2012 e alimentato dalla necessità di riformulare e rafforzare i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs).

Parallelamente guardando al nostro Paese, nell'ottica dei BES, la prima fase dell'evoluzione dei BES dal 2010 al 2014 comprende tappe significative. Nel 2010 l'ISTAT e il CNEL avviano il progetto BES, elaborando un primo set di indicatori, che evidenzia la necessità di un approccio multidimensionale al benessere, con l'obiettivo di valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A partire dal 2013, viene pubblicato annualmente il "Rapporto BES", che presenta l'analisi e la diffusione dei dati relativi agli indicatori del benessere. Il Rapporto rappresenta uno strumento di primaria importanza per monitorare i progressi compiuti dal Paese in termini di benessere complessivo e per identificare le aree prioritarie di intervento. In tal modo, l'obiettivo cardine è quello di individuare punti di forza e difficoltà in termini di qualità di vita dei cittadini.

Questa prima fase appena descritta prosegue con una seconda che ritrova il suo consolidamento ed implementazione negli anni successivi, precisamente dal 2015 al 2020. Nel 2015 va ricordata l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che include il BES tra gli strumenti per monitorare i progressi, e che affronteremo con maggiore attenzione nel terzo capitolo di questa tesi. Nel 2016 la legge n. 163/2016 rafforza il ruolo del BES nella programmazione e rendicontazione pubblica, nel 2017 vi è la pubblicazione del rapporto BES, considerevole in vista del suo un approfondimento sulle disuguaglianze e sulla sostenibilità.

L'evoluzione dottrinale, in virtù di quanto visto fin'ora prosegue con una terza fase che presenta sfide complesse a causa anche del COVID-19 che premono sulla necessità di avere prospettive future chiare.

Nel 2020 la Pandemia di COVID-19 evidenzia l'importanza del BES per valutare l'impatto di eventi complessi sul benessere. Successivamente nel 2021, ricordiamo la pubblicazione del Rapporto BES, con un focus sulla resilienza e sulla transizione ecologica.

Dal 2022 ad oggi, la dottrina continua ad essere in continua evoluzione, si tratta infatti di un processo aperto al contributo di diverse discipline e all'interazione con le sfide emergenti.

## **1.2. Il bilancio dello Stato come bene pubblico alla luce del Benessere Equo e Sostenibile e la posizione della Corte Costituzionale sul tema in questione**

L'analisi del bilancio dello Stato nell'ottica dei BES rappresenta un importante strumento per la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e per la promozione di un modello di sviluppo sostenibile e inclusivo. Essa richiede l'utilizzo di indicatori specifici che misurano l'impatto delle politiche pubbliche su diverse dimensioni del benessere, quali: salute (speranza di vita, tasso di mortalità infantile, accesso alle cure mediche); istruzione (livello di istruzione, tasso di abbandono scolastico, accesso all'istruzione universitaria); ambiente (emissioni di gas serra, qualità dell'aria, consumo di energia).

L'introduzione del concetto di BES ha portato ad una riconsiderazione del ruolo del bilancio dello Stato. Non più solo strumento di controllo finanziario, ma anche come un mezzo per la promozione del benessere collettivo in una prospettiva di sostenibilità.

I beni pubblici, in quanto componenti essenziali del bilancio, assumono un ruolo chiave in tale contesto, contribuendo al perseguimento del benessere collettivo<sup>24</sup>.

Nell'ambito del rendiconto generale dello Stato, la verifica della corretta gestione delle previsioni di bilancio include anche la valutazione della gestione del patrimonio. A tal fine, si considera la consistenza del patrimonio statale a fine anno finanziario e le variazioni intervenute nel suo rapporto tra l'inizio e la fine dell'anno.

L'iscrizione di un bene in bilancio è subordinata alla sua classificazione come "bene pubblico". Tale classificazione determina un particolare regime giuridico che ne influenza la gestione.

La corretta gestione del patrimonio statale richiede una puntuale analisi delle previsioni di bilancio, tenendo conto del regime giuridico applicabile ai diversi beni in base alla loro classificazione<sup>25</sup>. La complessità del quadro normativo rende necessaria un'attenta valutazione delle specifiche disposizioni applicabili a ciascun caso concreto.

Il bilancio rappresenta il punto di incontro di interessi diversi e spesso confliggenti. Le politiche pubbliche, frutto della discrezionalità degli amministratori, devono bilanciare i vincoli di bilancio con l'attuazione dei diritti fondamentali. Tali scelte necessitano di

---

<sup>24</sup> G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *"Istituzioni di diritto amministrativo"*, Padova, 2015.

<sup>25</sup> D. BOLOGNINO, *"I beni pubblici"*, *"Manuale di contabilità di Stato"*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

procedure di approvazione e controllo, che garantiscono ai cittadini, in attuazione del principio di partecipazione democratica, la conoscenza e la valutazione dell'utilizzo delle risorse<sup>26</sup>.

L'analisi dei dati contabili contenuti nei bilanci consente di verificare la coerenza tra le scelte gestionali degli amministratori e gli impegni assunti con i cittadini. Il rispetto di tale coerenza rappresenta un indicatore del corretto funzionamento della democrazia rappresentativa.

L'importanza del bilancio ha portato la dottrina e la giurisprudenza a reconsiderarne la natura, abbandonando la concezione di mero atto formale per abbracciare la nozione di "diritto al bilancio". Tale diritto sancisce la centralità del controllo popolare sulle risorse pubbliche e sulle scelte di spesa che le determinano<sup>27</sup>.

Le regole e le procedure di bilancio assumono un ruolo chiave nel decifrare il funzionamento di una democrazia rappresentativa. La coerenza tra risorse allocate e politiche pubbliche, in linea con gli obiettivi di interesse pubblico, rappresenta la prova tangibile del rispetto del principio di rappresentanza democratica. L'evoluzione del dibattito sul bilancio, dalla sua natura tecnica al riconoscimento del "diritto al bilancio", testimonia l'importanza di questo strumento nella governance moderna.

La redazione del bilancio affonda le sue radici nella necessità di rendicontare l'amministrazione delle risorse pubbliche, che lo Stato riscuote, gestisce e spende per conto della collettività, unica vera autorità deliberante<sup>28</sup>.

Negli antichi regimi dittatoriali, il "diritto al bilancio" non esisteva. La politica economica era modellata dall'esecutivo a favore dei gruppi dominanti, le imposte arbitrarie e prive di consenso popolare. Il passaggio dalle monarchie assolute a quelle costituzionali, avviato in Inghilterra con la Magna Carta, ha sancito la nascita del controllo parlamentare sul bilancio. Il principio "no taxation without representation" ha caratterizzato il Bill of Rights, ponendo le basi per il diritto popolare di approvazione delle imposte e di autorizzazione alla riscossione.

Il diritto al bilancio<sup>29</sup>, ossia il diritto del popolo di partecipare alle decisioni sull'impiego delle risorse pubbliche, rappresenta un momento fondamentale nella nascita dei moderni

---

<sup>26</sup> M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *"Management Pubblico"*, Milano, Egea, 2018.

<sup>27</sup> L. ANTONINI, *"La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi"*, in AIC, n. 1, 2018.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> F. CAPRIGLIONE, *"Manuale di diritto bancario e finanziario"*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2° edizione, 2019.

stati liberaldemocratici. Tale diritto trova fondamento nella rivoluzione politica che ha portato alla Rivoluzione Francese, ponendo fine all'arbitrio del potere assoluto.

In dottrina, diverse definizioni di bilancio sono state formulate. Un primo orientamento lo considera il risultato delle decisioni della collettività e del Parlamento sull'estensione dell'attività pubblica in un determinato periodo. Tale approccio sottolinea la natura politica dell'attività finanziaria, espressione della sovranità dello Stato. I cittadini, in qualità di contribuenti, pagano i tributi in base al potere di supremazia dello Stato, giustificando le spese pubbliche con il raggiungimento dei fini politici proposti.

Tuttavia, tale teoria risulta unilaterale, considerando solo l'aspetto politico e trascurando quello economico. Per dare pieno significato al diritto al bilancio, è fondamentale che i cittadini partecipino direttamente alle decisioni di spesa. Rousseau, fautore della democrazia diretta, sosteneva che "quando i cittadini delegano il potere, lo perdono in parte".

John Stuart Mill evidenziava i rischi di delegare il potere ad organi non direttamente rappresentativi del popolo. Montesquieu proponeva un modello di bilancio basato su un patto costituzionale tra potere esecutivo e cittadini, in cui il Parlamento autorizza l'esecutivo a prelevare imposte e a coprire le spese pubbliche<sup>30</sup>.

Nelle moderne economie, il principio di legalità e le Costituzioni garantiscono la conformità del potere delegato al Parlamento dalla volontà popolare, sancendo l'approvazione del bilancio con legge dello Stato<sup>31</sup>.

Il bilancio dello Stato è un documento contabile che riporta le previsioni di entrata e di spesa per un determinato periodo di tempo, solitamente un anno. La sua funzione principale è quella di garantire l'equilibrio tra le entrate e le uscite, assicurando la sostenibilità finanziaria dell'azione pubblica. Allo stesso tempo si tratta anche di un atto giuridico, in quanto approvato dal Parlamento con una legge. Le entrate e le spese previste nel bilancio assumono quindi la natura di obblighi e diritti per la Pubblica Amministrazione<sup>32</sup>.

Le scelte di spesa e di entrata contenute nel bilancio riflettono le priorità del governo e le sue strategie di sviluppo. Il termine "bilancio" indica un documento contabile che, confrontando entrate e uscite (costi e ricavi), determina il risultato economico di un'azienda

---

<sup>30</sup> A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2019.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> D. BOLOGNINO, *"Il bilancio: tipologie, funzioni e principi"*, *"Manuale di contabilità di Stato"*, Cacucci Editore, Bari, 2019.



o un ente in un anno finanziario. In Italia, l'anno finanziario coincide con l'anno solare, dal 1° gennaio al 31 dicembre<sup>33</sup>.

Il principale documento contabile che disciplina l'allocazione e la gestione delle risorse finanziarie pubbliche è un bilancio preventivo, redatto prima dell'inizio dell'anno finanziario, sia in termini di competenza (quando si determina il diritto o l'obbligo) che di cassa (quando avviene il pagamento o l'incasso).

La predisposizione del bilancio include una proiezione triennale (art. 21, comma 1, d.lgs. n. 196 del 2009), per cui le entrate e le spese sono indicate per l'anno di riferimento e per i due successivi<sup>34</sup>.

Il periodo di riferimento del bilancio è l'esercizio finanziario, che coincide con l'anno solare (art. 20, comma 2, l. n. 196 del 2009).

Attraverso il bilancio, il Governo delinea il suo programma politico e lo sottopone al vaglio del Parlamento. Se il Parlamento approva la legge di bilancio, significa che il Governo ha ottenuto il consenso per realizzare il suo programma.

In questo senso, il bilancio assume una funzione politica di primaria importanza. Ma non solo. Il bilancio ha anche una funzione giuridica di autorizzazione: il Parlamento, approvandolo, autorizza il Governo a spendere denaro e a riscuotere tasse. In altre parole, il Governo non può fare nulla senza l'autorizzazione del Parlamento, che viene appunto concessa attraverso il bilancio.

Inoltre, esso è uno strumento di programmazione economica. Attraverso il bilancio, il Governo può regolare l'andamento dell'economia, intervenendo in settori strategici e favorendo lo sviluppo del Paese. In questo senso, il bilancio assume una funzione economica di grande rilievo.

Va considerato inoltre che tale documento complesso è sottoposto a vincoli e limiti derivanti dall'Unione Europea, che incidono sulle scelte economico-finanziarie.

In passato, il bilancio dello Stato era solo un bilancio finanziario, con entrate e uscite monetarie. A seguito delle riforme degli anni '90, è stato introdotto un bilancio economico, che misura i costi sostenuti e i ricavi maturati.

Ad oggi le molteplici funzioni del Bilancio pubblico, gli permettono di assumere un ruolo fondamentale nella gestione delle finanze pubbliche.

---

<sup>33</sup> D. BOLOGNINO, *“Il bilancio: tipologie, funzioni e principi”*, *“Manuale di contabilità di Stato”*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Le innovazioni introdotte dalle riforme del Bilancio del 2016 si inseriscono in un ciclo di evoluzione avviatosi alla fine degli anni Settanta con la legge 468 del 1978 e consolidatosi con la riforma costituzionale del 2012, che ha sancito l'introduzione del pareggio di bilancio<sup>35</sup>.

La natura di bene pubblico del bilancio si fonda su tre pilastri:

1. Punto di equilibrio di un processo eminentemente politico: in una società complessa, il bilancio rappresenta lo strumento attraverso cui il sistema politico compone interessi diversi e fisiologicamente confliggenti;
2. Manufatto complesso che richiede stabilità: le decisioni di bilancio assumono una natura di lungo periodo, in quanto le azioni e gli interventi intrapresi necessitano di tempo per dispiegare i propri effetti. Tale contesto richiede l'utilizzo di specialismi, basi informative solide e tecniche di valutazione degli obiettivi adeguate, al fine di consentire al decisore politico di monitorare l'azione intrapresa e di apportare le correzioni necessarie per massimizzare efficienza ed equità;
3. Sostanza: le scelte di bilancio, anche quelle di natura "tecnica" o "contabile", non sono neutre, ma incidono su diritti e aspettative pubbliche. Come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 10 del 2016, "anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, ... (che) costituiscono scelte allocative di risorse".

Il nesso tra bilancio e democrazia rappresenta un principio fondamentale, radicato nella storia e consolidatosi nel tempo<sup>36</sup>.

Le riforme del bilancio del 2016 si configurano come un passo avanti significativo nel rafforzamento del ruolo del bilancio come strumento di governo e di democrazia. L'implementazione di un processo decisionale razionalizzato, basato su principi di

---

<sup>35</sup> Tali innovazioni assumono un'importanza cruciale nel fornire gli strumenti necessari per superare la gestione provvisoria del bilancio, in atto da oltre un decennio, e per avviare una stabilizzazione virtuosa del processo decisionale in materia di finanza pubblica. Le nuove norme promuovono il ritorno a un processo decisionale razionalizzato, elemento essenziale per valorizzare il bilancio come bene pubblico. Esse contrastano l'opacità e la mancanza di programmazione che caratterizzavano la gestione precedente, favorendo una maggiore trasparenza e una più efficace pianificazione delle scelte pubbliche.)

<sup>36</sup> Come evidenziato da Mancini e Galeotti nel loro manuale "Norme e usi del Parlamento italiano" del 1887, il diritto di voto sulle imposte, sancito dal principio "no taxation without representation", è alla base della nascita dei parlamenti e spiega la forte connessione tra decisioni di finanza pubblica e democrazia rappresentativa. Non a caso, Orlando, nel 1911, affermava che il "diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello stato costituzionale moderno".

trasparenza, stabilità e responsabilità, rappresenta un elemento chiave per la gestione efficiente e sostenibile delle finanze pubbliche.

La questione della stabilizzazione del bilancio aveva già trovato un precedente storico significativo nel Regno Unito, con la netta distinzione tra "parte permanente" e "parte transitoria"<sup>37</sup>. La seconda parte è soggetta a un più intenso controllo e discernimento da parte del Parlamento, mentre la prima serve a misurare l'azione del Governo. Come sottolinea Arcoleo nel 1880, il Parlamento può "segnare dei principii" in materia di finanza, ma non può "intervenire utilmente nei dettagli dell'amministrazione". La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa si configura quindi come un principio risalente, necessario per equilibrare esigenze di stabilità e innovazione<sup>38</sup>.

Il dibattito sulla forma e sostanza del bilancio ha alimentato un'ampia letteratura. Intendere il bilancio come una legge formale implica considerarlo una mera proiezione contabile della legislazione sostanziale. L'allegato al DEF sulla formazione delle previsioni tendenziali evidenzia, anche a prescindere dalla riforma costituzionale, l'elevato grado di convenzionalità nella quantificazione di molte partite finanziarie definite in base alla "legislazione vigente"<sup>39</sup>.

Per essere un vero e proprio bene pubblico, il bilancio deve essere il prodotto di una decisione:

---

<sup>37</sup> Tuttavia, è importante procedere con cautela quando si fanno accostamenti tra paesi e periodi storici differenti. Le circostanze specifiche di ogni paese e le sfide che deve affrontare in materia di bilancio possono variare considerevolmente. Nel caso del Regno Unito, la distinzione tra parte permanente e parte transitoria era in parte motivata dal desiderio di limitare l'influenza del Parlamento sulle decisioni di spesa quotidiane del governo.

<sup>38</sup> La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa rappresenta un principio fondamentale per il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Essa mira a garantire un equilibrio tra le esigenze di indirizzo politico, espresse dagli organi elettivi, e le necessità di gestione tecnica ed efficiente, affidate ai dirigenti. A partire dagli anni '90, la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa rappresenta un principio cardine del sistema amministrativo italiano. Essa contribuisce a garantire un'amministrazione efficiente, imparziale, continua e legittima, al servizio dei cittadini. La normativa italiana, attraverso un'evoluzione costante, ha progressivamente rafforzato questo principio, confermandone la centralità per il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

<sup>39</sup> Sul punto, le posizioni divergono: Graziani nel 1911 sosteneva che il bilancio "è una legge soltanto per la sua forma, non per il suo contenuto materiale", mentre Majorana nel 1886 affermava che "il bilancio è una vera e propria legge e comprende la facoltà al governo di agire".

- Trasparente: non focalizzata solo sui saldi, ma anche sulle politiche pubbliche e i programmi, evitando di appesantirla con micro-decisioni.
- Verificabile: che permetta di definire la ripartizione delle risorse disponibili.
- Flessibile nella gestione: per meglio approssimare gli obiettivi.
- Comprensibile: elemento cruciale. Come sostiene Habermas, solo uno stato democratico può garantire l'osservanza generale delle norme. Il principio di "razionalità discorsiva" si trasforma in principio giustificativo della democrazia, mediato dalla rappresentanza.

Il processo descritto si contrappone a quanto avvenuto in Italia, in particolare dal 2003. Con il decreto taglia-spese si è interrotto il processo di condivisione delle regole e si è prodotto il "frutto avvelenato" delle clausole di salvaguardia<sup>40</sup>. Da quel momento si è instaurato un "diritto provvisorio del bilancio" facendo sì che il Governo propone al Parlamento i documenti finanziari, che si realizzi una mediazione nella commissione bilancio e che il risultato si riversi in un maxi-emendamento su cui è posta la questione di fiducia.

In vista di ciò, si arriva ad un esito per cui vi è una legislazione monca, incapace di esprimersi sulle politiche settoriali e catturata da emergenze e questioni di secondaria importanza.

La complessità e l'ambiguità delle regole di bilancio ostacolano la partecipazione democratica. È necessaria un'azione di decodifica e semplificazione per favorire un'ampia partecipazione alle decisioni e migliorare la qualità del processo di bilancio<sup>41</sup>.

L'attuale metodo di bilancio presenta distorsioni che ne compromettono l'efficacia. La contrattazione preliminare, estenuante e focalizzata sui saldi, si contrappone a una prassi attuativa statica e rigidamente controllata.

Le regole previste dalle riforme del 2016, frutto di un lungo ciclo di riforme già introdotte precedentemente nel 2011<sup>42</sup>, come nel caso dell'anticipo al primo semestre della presentazione del DEF, offrono strumenti per superare queste criticità.

---

<sup>40</sup> A. CAROSI, *"Il principio di trasparenza nei conti pubblici"*, in Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2018, n. 3.

<sup>41</sup> L. GIANNITI L., N. LUPO, *"Corso di diritto parlamentare"*, Quarta edizione, il Mulino, collana "Manuali", Bologna, 2023.

<sup>42</sup> A fine anni Novanta nei documenti programmatici vennero introdotti anche il Programma di Stabilità, richiesto dall'Unione europea a seguito dell'ingresso dell'Italia nella Unione economica monetaria ed il rapporto sulle riforme economiche, che confluiva nel Programma nazionale di riforme (in base a quanto previsto dalla Strategia di Lisbona). Tuttavia, è tra il 2009 ed il 2011 che intervengono le più rilevanti modifiche del ciclo e degli strumenti di programmazione economico finanziaria del Paese, delineando in varie tappe il cambiamento profondo del sistema di contabilità di Stato, anche in virtù delle scelte politiche di coordinamento ex ante decise

L'introduzione del Semestre europeo ha richiesto un nuovo ravvicinato intervento del legislatore nazionale, al fine di creare un coordinamento ex ante degli strumenti di programmazione nazionale, nell'ambito ed in linea con il ciclo annuale di coordinamento (anticipato) delle politiche economiche degli Stati membri di cui al Semestre in questione<sup>43</sup>. Nel 2011 sono state apportate rilevanti modifiche alla legge del 31 dicembre 2009, n. 196 ad opera della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri". Alla luce di tale riforma "le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di questi obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (art. 1, comma 1, l. n. 196 del 2009, come modificata dalla l. n. 39/ del 2011). Una delle principali caratteristiche della riforma del 2011 è l'aver introdotto nuove regole nazionali in attuazione della Strategia Europa 2020 e in coordinamento con il c.d. Semestre europeo, così da operare una piena integrazione con quest'ultimo da parte del ciclo di programmazione nazionale. La legge n. 39 del 2011, nel novellare la legge n. 196 del 2009, ha modificato la struttura e la tempistica dei documenti di programmazione, facendo iniziare nel primo semestre dell'anno il ciclo di programmazione nazionale e confermando ad ottobre inizio della "manovra di finanza pubblica" (art. 11, l. n. 196 del 2009, oggi abrogato dal art. 2, comma 1, L. 4 agosto 2016, n.

---

in sede di Unione Europea. In particolare, la principale (e prima tappa di) riforma è avvenuta con la legge del 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", con cui è stato modificato il ciclo di programmazione economica finanziaria, gli strumenti ed i termini di presentazione degli stessi, rispetto all'impianto delineato dalla previgente legge n. 468 del 1978 e ss.mm.ii. Inoltre, l'introduzione del c.d. Semestre europeo ha richiesto un nuovo ravvicinato intervento del legislatore nazionale, al fine di creare un coordinamento ex ante degli strumenti di programmazione nazionale, nell'ambito ed in linea con il ciclo annuale di coordinamento (anticipato) delle politiche economiche degli Stati membri di cui al Semestre in questione. Sicché nel 2011 sono state apportate rilevanti modifiche alla legge del 31 dicembre 2009, n. 196 ad opera della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante "*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall' Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*".

<sup>43</sup> D. BOLOGNINO, "*Gli strumenti della programmazione economico finanziaria*", "*Manuale di contabilità di Stato*", Cacucci Editore, Bari, 2019.

163), con l'iter di predisposizione ed approvazione della legge di stabilità (abrogata) e della legge di bilancio<sup>44</sup>.

*«Con la riforma del 2011 gli strumenti della programmazione sono dunque: a) il Documento di economia e finanza (DEF), che deve essere presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno; b) la Nota di aggiornamento del DEF, che deve essere presentata alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno; c) il disegno di legge di stabilità, che doveva essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno<sup>45</sup>; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, deve essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, che vede essere presentato alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che devono essere presentati alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Risulta da subito evidente, rispetto all'impianto precedente come, in relazione ai rapporti con l'Unione Europea, il Parlamento abbia un maggior coinvolgimento<sup>46</sup>: - sia in senso ascendente, in quanto il Documento di economia e finanza pubblica (all'art 7, comma 2, l. n. 196 del 2009, post l. n. 39 del 2011), viene trasmesso al Parlamento prima dell'invio in sede europea; - sia in senso discendente, infatti si prevede ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3, della l. n. 196 del 2009, post l. n. 39 del 2011, che tutti gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea*

---

<sup>44</sup> D. BOLOGNINO, "Gli strumenti della programmazione economico finanziaria", "Manuale di contabilità di Stato", Cacucci Editore, Bari, 2019.

<sup>45</sup> La legge del 7 aprile 2011 n. 39, recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri", ha portato a una semplificazione del processo di bilancio in Italia, accorpando la legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio in un unico strumento: il disegno di legge di bilancio. In precedenza, i due strumenti avevano funzioni distinte. La legge di stabilità conteneva le misure di carattere permanente e strutturale, volte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel Documento di economia e finanza (DEF). Doveva essere presentata alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno. Il disegno di legge di bilancio includeva le misure di carattere temporaneo e contingente, nonché le previsioni di entrata e di spesa per l'anno successivo. Con la riforma, queste due funzioni sono state unificate nel disegno di legge di bilancio, che viene presentato al Parlamento entro il 15 ottobre di ogni anno. L'obiettivo di questa semplificazione era quello di rendere il processo di bilancio più trasparente e efficiente, e di rafforzare il coordinamento tra le diverse misure di politica economica. In sintesi, la riforma del 2011 accorpato la legge di stabilità al disegno di legge di bilancio. Questo ha portato a un processo di bilancio più snello e a una maggiore coerenza tra le diverse misure di politica economica.

<sup>46</sup> D. BOLOGNINO, "Gli strumenti della programmazione economico finanziaria", "Manuale di contabilità di Stato", Cacucci Editore, Bari, 2019.

*nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, siano trasmessi dal Governo alle Camere ai fini del loro esame e del controllo parlamentare (art. 4, l. n. 196 del 2009) e le linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo siano riferite dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni, alle competenti Commissioni parlamentari, "fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma" (art. 9, comma 3, l. n. 196 del 2009). Per altro vi è un importante e nuovo coinvolgimento delle autonomie territoriali in quanto il DEF viene parimenti presentato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, affinché possa esprimere un parere in tempo utile per le deliberazioni parlamentari<sup>47</sup>».*

La decisione di bilancio si concentrerà sui programmi (unità di voto), favorendo un confronto tra commissioni di settore e amministrazioni di spesa. La flessibilità gestionale sarà garantita dal potenziamento del bilancio di cassa, dalla sostituzione dei capitoli di spesa con le azioni e dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale<sup>48</sup>.

Il quadro appena descritto illustra un processo razionalizzato e trasparente, in cui il nuovo modello richiede di anticipare nel DEF la struttura della manovra, evitando di mortificare la programmazione di bilancio. La razionalizzazione del processo decisionale garantirà i necessari passaggi cognitivi, spostando la decisione su un livello più fine, sia nel merito (politiche pubbliche, programmi e azioni), sia nel metodo.

Le riforme del 2011 e del 2016 rappresentano un passo avanti significativo verso un processo di bilancio più razionale, flessibile e trasparente. L'implementazione efficace del nuovo modello richiede un cambio di mentalità e un impegno costante da parte di tutti gli attori coinvolti.

Inoltre, tali riforme non si limitano a riorganizzare il sistema contabile, ma ridefiniscono il concetto di copertura, ampliandolo in quello più generale di equilibrio<sup>49</sup>. Questi due capisaldi delineano la nuova tipizzazione del bilancio dello Stato, un processo in divenire che richiederà anni di consolidamento. Nonostante le incognite e le possibili insidie, emerge una chiara direzione di marcia, seppur suscettibile di passi indietro in un contesto che privilegia la risposta formale all'efficacia del risultato.

---

<sup>47</sup> D. BOLOGNINO, "Gli strumenti della programmazione economico finanziaria", "Manuale di contabilità di Stato", Cacucci Editore, Bari, 2019.

<sup>48</sup> M. DEGNI, "Il bilancio è un bene pubblico, in Menabò", n. 67, 2017.

<sup>49</sup> Ibidem.

Il raccordo tra i diversi enti della pubblica amministrazione è notevolmente migliorato. Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici procede spedito, con un progressivo allineamento dei tempi e della struttura dei documenti contabili.

Nonostante la sua connotazione tecnica, il bilancio pubblico assume un ruolo fondamentale nell'architettura dello Stato moderno e della democrazia rappresentativa.

La centralità del bilancio si evince dal principio di rappresentanza democratica, secondo cui il potere sovrano risiede nel popolo<sup>50</sup>. In questo contesto, il diritto al bilancio assume un significato pregnante: i cittadini, attraverso i loro rappresentanti, assumono il controllo delle risorse pubbliche e delle relative scelte di spesa.

L'evoluzione legislativa, anche in ossequio alla normativa euro-unitaria, ha introdotto il principio di equilibrio di bilancio, elevandolo a valore costituzionale. La sfida consiste nel bilanciare tale principio con la tutela dei diritti incompressibili, tenendo conto della limitatezza delle risorse finanziarie.

Le amministrazioni pubbliche, statali e locali, sono chiamate a impiegare le risorse in modo da perseguire il tendenziale equilibrio finanziario tra costi e benefici per la collettività. La costruzione di questo equilibrio richiede la ponderazione delle diverse priorità, al fine di garantire i servizi essenziali e considerare l'effettività dei diritti, la quale dipende dalla certezza delle risorse stanziare.

Si tratta quindi non solo di uno strumento di politica economica, ma anche di uno strumento di garanzia: in quanto legge, il bilancio può essere sottoposto a controllo di costituzionalità dalla Corte Costituzionale. Questo significa che il Governo non può utilizzare le risorse pubbliche in modo illegittimo o arbitrario.

La Corte Costituzionale si preoccupa di garantire un equilibrio tra le esigenze delle diverse generazioni all'interno della stessa società ed inoltre con la sua attenzione alla trasparenza e alla rendicontazione, ha sottolineato l'importanza di valutare l'impatto delle scelte di bilancio sul benessere collettivo<sup>51</sup>.

In sintesi, vedremo meglio nelle pagine successive che la posizione della Corte Costituzionale sul bilancio pubblico offre un terreno fertile per l'implementazione del BES. Il BES, a sua volta, può arricchire il dibattito sul bilancio pubblico, fornendo un quadro di riferimento più ampio per la valutazione delle scelte di governo e per la promozione di uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

---

<sup>50</sup> A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2019.

<sup>51</sup> *Ibidem*.



La giurisprudenza assume un ruolo di primaria importanza nel delineare il perimetro del bilancio pubblico, garantendo l'equilibrio tra diritti fondamentali e vincoli finanziari<sup>52</sup>.

L'introduzione dei vincoli finanziari europei ha determinato un graduale spostamento della sovranità in materia di finanza pubblica dall'ambito nazionale a quello sovranazionale. Tale fenomeno ha portato ad un distacco tra rappresentati e rappresentanti, con il rischio di minare la partecipazione democratica.

In questo contesto, il ruolo della Corte Costituzionale assume una centralità inedita. A partire dalla riforma costituzionale del 2012, la Corte ha dovuto compiere difficili mediazioni tra il sostegno alle misure attuative degli impegni contratti in sede sovranazionale e l'aspettativa di fornire una garanzia incondizionata ai diritti economici e sociali, effettuando bilanciamenti "inequali" tra diritti e rispetto dei parametri finanziari di bilancio.

La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ha posto la finanza nazionale su un percorso di risanamento del debito pubblico, evidenziando al contempo la necessità di mantenere l'erogazione dei servizi affidati alle entità infra-nazionali. La Corte Costituzionale non si è sottratta però alla giustiziabilità dell'articolo 81, dettando delle linee guida per la valutazione della ragionevolezza delle scelte di bilancio ed ha inoltre elaborato un test di ragionevolezza<sup>53</sup> che si compone di tre criteri: necessità in quanto la scelta di limitare o postergare un diritto o un interesse costituzionale deve giustificarsi per la necessità di dare attuazione ad un altro diritto o interesse di pari rango; sufficienza secondo cui la scelta deve soddisfare in maniera non insufficiente le esigenze di garanzia dell'interesse o del diritto limitato o ristretto; proporzionalità perché i limiti o la compressione di un diritto o di un interesse devono essere proporzionati e non eccessivi in relazione alla misura del sacrificio costituzionale ammissibile.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha avuto un impatto significativo sul rapporto tra finanza pubblica e autonomia regionale, delineando i limiti di quest'ultima in nome del rispetto dei vincoli di bilancio e dell'equilibrio complessivo del sistema<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> L. ANTONINI, *“La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi”*, in AIC, n. 1, 2018.

<sup>53</sup> Attraverso il test di ragionevolezza e l'onere di motivazione, la Corte contribuisce a mantenere un equilibrio tra le esigenze di risanamento finanziario e la tutela dei diritti dei cittadini.

<sup>54</sup> La Corte ha talvolta adottato soluzioni non prive di criticità. In alcuni casi, ha imposto vincoli alle Regioni senza adeguata motivazione, in contrasto con il principio di legalità. In altri casi, ha modulato gli effetti delle sentenze, limitandone l'applicazione retroattiva per salvaguardare le esigenze di bilancio, in contrasto con l'articolo 136 della Costituzione. La Corte ha riconosciuto la legittimità del legislatore nazionale nell'imporre vincoli alle politiche di bilancio delle Regioni, in funzione del coordinamento finanziario e degli obblighi

Obiettivo ultimo è realizzare un federalismo solidale e tutelare l'equilibrio di bilancio, inteso come riferito alle autonomie e al sistema della finanza pubblica allargata e come finalizzato ad una gestione finanziaria volta al bilanciamento simmetrico e armonico tra risorse disponibili e spese necessarie.

Il contraddittorio assume un ruolo fondamentale per garantire la corretta definizione delle responsabilità nei vari livelli di governo.

La Corte Costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale nell'evoluzione del concetto di bilancio. Con pronunce chiave che analizzeremo nelle pagine seguenti, la Corte ha sancito il principio del bilancio come bene pubblico per la tutela delle generazioni future<sup>55</sup>. Ciò significa che la gestione del bilancio non deve essere finalizzata esclusivamente al presente, ma deve considerare la salvaguardia delle risorse e delle opportunità per le generazioni che verranno. Il riconoscimento del bilancio come bene comune per le generazioni future impone nuovi obblighi e apre nuove opportunità per costruire un futuro più equo e sostenibile.

Per comprendere meglio la posizione della Corte Costituzionale sul tema legato al bilancio dello Stato come bene pubblico anche alla luce del Benessere Equo e Sostenibile, andremo ad analizzare meglio alcune sentenze di seguito. La prima da cui partiamo è la sentenza n. 184 del 2016 che riguardando la contabilità regionale come materia, ha come oggetto la legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1<sup>56</sup>.

*«La sentenza n. 184/2016 si presta a diverse considerazioni circa l'inquadramento delle leggi regionali di contabilità in seguito all'intensa stagione di riforme dell'ordinamento finanziario e contabile innescata dalla l. cost. n. 1/2012, ma in qualche modo anticipata dai*

---

comunitari. Tuttavia, tali vincoli devono: prevedere un limite complessivo, non generale, della spesa corrente, lasciando alle Regioni libertà di allocazione delle risorse; avere carattere transitorio. La Corte ha affidato al Legislatore nazionale un ruolo di garante nei confronti delle Regioni, in merito alla corretta stesura dei bilanci. Lo Stato deve: mantenere comportamenti imparziali e coerenti; evitare che eventuali patologie nella gestione dei bilanci regionali si ripercuotano negativamente sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. La Corte ha sancito la necessità di: accordo nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali, principio di leale concorrenza. In dottrina, v. E. CARLONI, F. CORTESE, *“Diritto delle autonomie territoriali”*, Cedam, Padova, ultima edizione, 2020.

<sup>55</sup> A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2019.

<sup>56</sup> (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g).

*decreti legislativi attuativi di alcune delle deleghe contenute nella l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e nella l. n. 196/2009<sup>57</sup>.*

*Prima di analizzare i passaggi più significativi della sentenza, perciò, appare opportuno ripercorrere alcuni dei passaggi principali della fase più recente di questo rapporto tra fonti statali e regionali, che può essere descritta come la relazione dialettica fra condizionamenti e vincoli posti dal legislatore statale ed esplicazione dell'autonomia finanziaria regionale. La revisione della "Costituzione finanziaria"<sup>7</sup> italiana, effettuata con l. cost. n. 1/2012, ha provocato un "riaccentramento" della materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che figura ormai fra quelle per cui il legislatore statale gode di competenza esclusiva in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. Già in precedenza, però, sulla base della delega contenuta all'art. 2, comma 2, lett. h), della l. n. 42/2009 – modificata, sul punto, dall'art. 2, comma 6, della l. n. 196/2009 – il Governo aveva emanato un decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (d.lgs. n. 118/2011)<sup>58</sup>».*

Il Presidente del Consiglio ricorrente ha preliminarmente sostenuto che la materia contabile non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali sarebbe riservata la mera facoltà di emanare regolamenti contabili applicativi del d.lgs.118/2011. L'intera legge impugnata sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, competenza appunto declinata nella normativa del d.lgs 118/2011<sup>59</sup>.

Il ricorrente ha tuttavia impugnato non l'intera legge in oggetto ma singoli articoli, in quanto riproduttivi ovvero derogatori della disciplina contenuta nel d.lgs. 118/2011.

In particolare, sono stati impugnati gli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19 e 23 della l.r. 1/2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge 243/2012. L'articolo 31 lettera g), infine, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle

---

<sup>57</sup> G. DELLEDONNE, "Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata della legge costituzionale n.1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n.184/2016 della Corte Costituzionale", Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2016.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

aperture di credito sarebbe illegittima in quanto materia non prevista e disciplinata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte, in via preliminare, rileva che le questioni proposte, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale; la Corte ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono<sup>60</sup> e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Nella materia in esame, il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.* Non è dunque fondato l'assunto del governo secondo cui, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale sulla disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Le censure mosse alla legge regionale in esame devono dunque essere valutate singolarmente con riferimento alla loro compatibilità con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011<sup>61</sup>.

Venendo all'esame delle norme impugnate, le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 13 e 19 non sono fondate. Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riprodurrebbero in maniera poco chiara analoghe previsioni contenute 38 e 39 del d.lgs. n. 118.

---

<sup>60</sup> cfr. sentenza 303 del 2003.

<sup>61</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Secondo la Corte il raffronto tra le norme regionali e le corrispondenti norme statali rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, secondo il giudice delle leggi, non è fondata. Il governo afferma trattarsi di deroga all'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 in quanto consentirebbe il finanziamento di leggi regionali con fondi speciali diversi da quelli che l'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 definisce. Secondo la Corte non sussiste difformità sostanziale della norma regionale rispetto alla norma statale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 comma 1, in relazione all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011, è fondata nella parte in cui non prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

In questo caso lo scostamento è sostanziale in quanto la norma interposta è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, poichè la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Al contrario, non è fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'articolo 18, in relazione all'articolo 43, comma 2, del d.lgs.118/2011. La norma interposta fissa il limite complessivo dell'esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi mentre la norma impugnata rinvia allo statuto regionale che prevede il limite temporale massimo di tre mesi per l'esercizio provvisorio, quindi inferiore a quello previsto dalla norma statale interposta. In questo caso la disposizione regionale è addirittura più rigorosa di quella statale e conforme al canone costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, d.lgs. 118/201 è invece, secondo la Corte, fondata.

Secondo il governo, la disposizione regionale prevederebbe la possibilità di impegnare risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione in deroga a quanto previsto dall'articolo 42 del d.lgs. 118/2011 ed al principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 dello stesso decreto.

La Corte richiama sul punto la propria giurisprudenza secondo cui<sup>62</sup>: *“la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse costituisce scelta finanziaria di fondo della*

---

<sup>62</sup> cfr. sentenza 38/2016.

*previsione statale<sup>63</sup>” (cfr.sentenza 38/2016) e “i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest’ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l’ente deve ottemperare a tali vincoli .. per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l’esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge<sup>64</sup>”.*

La questione di legittimità costituzionale dell’articolo 31, comma 1, lettera g) in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs.118/2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito. Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il d.lgs 118/2011 che non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali e che, pertanto, non può essere disciplinata dall’ordinamento regionale.

In realtà, secondo la Corte, l’apertura di credito è regolata dall’articolo 9 del d.p.r. 367/1994 e, in questo caso, vale il criterio di esame delle disposizioni regionali già enunciato ovvero: la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.

Rimanendo sempre sul tema del bilancio inteso come bene pubblico possiamo ricordare anche la sentenza n.18 del 2019<sup>65</sup> che è inerente alla materia della copertura finanziaria per le regioni.

---

<sup>63</sup> cfr. sentenza 38/2016.

<sup>64</sup> cfr. sentenza 70/201.

<sup>65</sup> La questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, invece, prende ad oggetto la modifica apportata dal Legislatore statale alla disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale applicabile ai comuni, e deduce come parametri gli articoli 81 e 97 unitamente agli articoli 1, 2, 3, 41 Cost.; 24 117 c. 1° Cost. e 6 e 13 Cedu. Le caratteristiche principali della questione riguardano sia la chiave di lettura prospettata dei presupposti processuali per sollevare la questione (la nozione di giudice e di giudizio di cui all’art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e 23 l. n. 87 del 1953), sia il parametro di costituzionalità. Anche in questo caso, il Giudice costituzionale ha pronunciato una sentenza di accoglimento, ritenendo ammissibile la questione e, dunque, condivisibile la ricostruzione del rimettente sulla legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti nell’esercizio della funzione di controllo sui bilanci e i piani di riequilibrio finanziario dei Comuni a sollevare questioni di legittimità costituzionale, disciplina articolata nel Titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

Va ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza ormai nota come “sentenza di San Valentino” (Corte cost. n. 18/2019, e pubblicata, appunto, il 14 febbraio 2019) ha chiuso il cerchio del lungo percorso interpretativo che ha visto al centro, sul piano sostanziale, l’elaborazione del concetto del bilancio quale bene pubblico costituzionale e, sul piano processuale, la riscoperta del ruolo della centralità della Corte dei conti nel sistema delle giurisdizioni<sup>66</sup>.

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza del 28 febbraio 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall’art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019<sup>67</sup>).

L’art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, prevede che, «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l’approvazione ai sensi dell’articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell’approvazione del rendiconto per l’esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell’approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all’articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all’articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1o gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015.

In questo modo, per la ricorrente, la quota annuale di disavanzo da ripianare viene ad essere, in ragione della più diluita ripartizione, inferiore alla precedente, determinando il recupero

---

<sup>66</sup> F. S. ALTAVILLA, *“La sentenza di San Valentino. La Corte Costituzionale e il controllo “Neocavuriano” della Corte dei Conti, a tutela del bilancio bene pubblico e delle generazioni future”*, DIRITTO & CONTI, rivista giuridica semestrale n1. - 2019.

<sup>67</sup> In riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

di un margine di spesa corrente per l'ente. Questo violerebbe gli art. 81 e 97 della Costituzione<sup>68</sup>. In tal modo, inoltre, la disciplina in questione: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

La norma, inoltre, contrasterebbe con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU<sup>69</sup>.

La Corte costituzionale censura l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 sia in quanto lesivo dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità del mandato elettivo.

Il principio dell'equilibrio di bilancio, individuato dall'art. 81, non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, in quanto consente all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi<sup>70</sup>, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui<sup>71</sup> e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

---

<sup>68</sup> In assenza di una valida ragione giustificatrice, prevederebbe una misura di salvaguardia di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale che va oltre il ciclo triennale del bilancio.

<sup>69</sup> La prevista facoltà di modifica del piano di riequilibrio, inserita in un contesto di instabilità della disciplina legislativa del ripiano, estremamente mutevole nel tempo, aggravata dall'interpretazione giurisprudenziale, determinerebbe una situazione di incertezza giuridica e di mancanza di affidamento in grado di pregiudicare sia il diritto dell'ente a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, che accerti la sussistenza o meno delle condizioni per riequilibrare il bilancio, sia la realizzazione del presupposto per la soddisfazione effettiva delle ragioni dei creditori, sacrificata dall'indeterminatezza dei tempi di conclusione delle procedure di risanamento finanziario.

<sup>70</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011.

<sup>71</sup> di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del d.lgs. n. 267 del 2000.



La suprema Corte fa un'interpretazione sistematica della normativa derivante dai precetti di cui agli artt. 81 e 97 della Costituzione, nello specifico il d.lgs. 118/2011 e il d.lgs. 267/2000, dalla quale ricava alcune regole generali applicabili all'ordinamento finanziario-contabile.

In particolar modo, quest'ultimo prevede, in via gradata:

- a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi;
- b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce;
- c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

Le motivazioni a sostegno di tali previsioni normative sono dovute al fatto che:

- a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto;
- b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati;
- c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico.

In conclusione, un atto normativo che prevede il superamento degli ordinari argini temporali del ciclo di bilancio così come quelli, più ampi, previsti per il suo riequilibrio in caso di crisi strutturale della finanza degli enti locali, senza che il lasso trentennale sia collegato al mutamento del paradigma contabile – quale quello risultante dal d.lgs. n. 118 del 2011 - viola gli artt. 81 e 97 della Cost<sup>72</sup>.

La Suprema Corte ha dichiarato fondata la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2017 con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. in quanto:

- viola il Principio dell'equilibrio di Bilancio per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

---

<sup>72</sup> in quanto: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

- consenti agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro:
  - a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto;
  - b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo;
  - c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio –derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità;
  - d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici, così sottraendo alla Corte dei conti quello che la sezione rimettente denomina correttamente «canone concreto di controllo».
- viola il Principio dell'Equità Intergenerazionale che comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo.

Relativamente alle Considerazioni in diritto della Corte Costituzionale sulle questioni non accolte, sono state accolte tutte le questioni esaminate dalla Corte.

Concludendo, la sentenza dunque sostiene poi che il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre ad essere illegittimo, “disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività”. Sorge spontaneo quindi chiedersi: quali parametri giuridici risulterebbero violati? E, nell'affermativa, perché non esplicitarli? Già si è discusso dell'ipotesi dell'art. 97, c. 2, Cost., ma non ve ne è cenno nella sentenza<sup>73</sup>. Per quanto riguarda le buone pratiche e all' oculata e proficua spendita delle risorse pubbliche, si tratta di principi derivati dalla letteratura di lingua inglese riferiti a contesti completamente diversi, di cui però la sentenza parimenti avrebbe dovuto esplicitare il fondamento giuridico in Costituzione ovvero il fatto di essere raccordabili ai richiamati due articoli. Né è dato avere chiarezza sui motivi per cui un riequilibrio trentennale finisca necessariamente “per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento”, se invece il riequilibrio è proprio finalizzato al risanamento. In definitiva allora, se il punto è l'eccessiva ampiezza dell'angolo da cui la sentenza formalmente inquadra i problemi esaminati, conviene ricordare che

---

<sup>73</sup> C. FORTE, M. PIERONI, “*Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n.18 del 2019*”, La Rivista della Corte dei conti, 2019.

l'attuazione del diritto ha a che fare più con la scienza che con la sociologia, se deve essere garanzia della collettività, come deve essere.

Analizziamo per ultima la sentenza n.235 del 2021, una delle più recenti sentenze che considera l'equità intergenerazionale e la responsabilità politica quali parametri di incostituzionalità.

La sentenza n. 235 della Corte costituzionale aveva ad oggetto diverse questioni, sollevate dalla Corte dei conti Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, relative a tre disposizioni della legge di bilancio dello Stato per il 2018<sup>74</sup> e due articoli di leggi di bilancio dell'Abruzzo, rispettivamente del 2018<sup>75</sup> e del 2019<sup>76</sup> (art. 8, co. 1, lett. a), l. reg. Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7, e art. 8, co. 1, lett. a) e c), l. reg. Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2). La legge n. 205/2017 prevedeva che, all'art. 1, co. 779, la possibilità, per le Regioni fossero impegnate a *«riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti»*, di rideterminare il piano di rientro dal disavanzo al 31 dicembre 2014 in quote costanti, in «non oltre venti esercizi»; tale disposizione era applicabile anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015. Il comma successivo del medesimo articolo 1, ossia il 780, conteneva le percentuali progressive di incremento dei pagamenti complessivi per investimenti fino al 2026. Infine, il comma 782, stabiliva il decorso dell'adeguamento del piano di rientro dei disavanzi 2014 e 2015, per la quota non ancora ripianata, dal 2018. Agganciandosi così a tali disposizioni statali, le norme regionali del 2018 e del 2019 prevedevano l'iscrizione nei relativi stati di previsione della spesa di quote di disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, rispettivamente per i trienni 2018-2020 e 2019-2021. La Sezione regionale rimettente indentificava tra la normativa regionale e quella statale un *«rapporto di collegamento-pregiudizialità»<sup>77</sup>*, che avrebbe contribuito a determinare l'illegittimità della prima: le norme dell'Abruzzo erano quindi impugnate sia per vizi propri, sia in relazione alla pretesa incostituzionalità delle previsioni statali. Rifacendosi all'interpretazione del giudice a quo i due commi della legge n. 2015/2017 si ponevano infatti in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost.<sup>78</sup> a causa dell'eccessiva estensione

---

<sup>74</sup> Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

<sup>75</sup> Bilancio di previsione finanziario 2018-2020.

<sup>76</sup> Bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

<sup>77</sup> Corte cost., sent. n. 235/2021, p.to 1 del Considerato in Diritto.

<sup>78</sup> Sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

temporale – vent’anni – del piano di rientro dal deficit, che avrebbe consentito *«un’ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale»*. Veniva inoltre evidenziato come tale ampliamento fosse esteso anche al recupero del disavanzo della gestione 2015, al quale era già compiutamente applicata la contabilità armonizzata ai sensi del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. La violazione degli artt. 81 e 97 Cost. era individuata anche dalle disposizioni regionali che, sulla base delle già citate previsioni della legge di bilancio statale per il 2018, avrebbero consentito la predisposizione di scritture contabili *«con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente»*; ottenendo in tal modo la modifica degli obiettivi previsti dal piano di rientro e soprattutto un aumento della capacità di spesa in assenza di copertura. Altri motivi di illegittimità argomentati a carico delle disposizioni regionali erano la violazione dell’art. 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost., in entrambi i casi per contrasto con il parametro interposto costituito dal d.lgs. n. 118/2011. Da un lato, rispetto all’armonizzazione contabile (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.), l’antinomia era individuata con l’art. 42, comma 12, ai sensi del quale *«[l]’eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell’approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell’esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio»*<sup>79</sup>. Dall’altro lato invece, rispetto al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost.) il contrasto era con l’art. 50, *«il quale prescrive l’obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio in quanto verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili»*<sup>80</sup>. Da ultimo, la normativa regionale era denunciata per *«la violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva»* con conseguente *«prevaricazione dei diritti dei debitori»* ex art. 41 Cost.: ciò a causa della possibilità che l’eccessivo protrarsi del ripiano del deficit regionale inneschi ritardi nel pagamento dei debiti

---

<sup>79</sup> D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 42, comma 12, corsivi aggiunti.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 1.2 Cons. in Diritto.

delle p.a., con conseguente crisi, per le imprese che hanno fornito beni e servizi<sup>81</sup>. In tal caso i parametri costituzionali erano il già citato art. 41, gli artt. 81 e 97 e l'art. 117, co. 1, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU in riferimento alla tutela dei diritti di credito, compresi nel rispetto della proprietà.

Per quanto concerne la motivazione, essa merita sottolineare, in via pregiudiziale, la ribadita legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli Enti territoriali: un profilo che appare ormai consolidato, tanto che da essere argomentato tramite una serie di citazioni testuali delle decisioni precedenti.<sup>82</sup>

Per quanto riguarda il *thema decidendum*, esso viene limitato alle disposizioni regionali, perché le questioni relative alla legge n. 205/2017 sono dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza. La Corte infatti non accoglie la lettura della rimettente sulla già citata pregiudizialità tra i due livelli di normazione, rilevando che il «preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione<sup>83</sup>». L'argomento è formalmente ineccepibile, dato che – prosegue la sentenza – nell'ordinanza di rimessione «non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto [dal Bilancio 2018] – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026<sup>84</sup>».

Nel merito va tenuto presente che la sentenza n. 235/2021 dichiara l'illegittimità delle disposizioni regionali impugnate per violazione degli artt. 81 e 97 Cost., con assorbimento delle ulteriori questioni sollevate dalla sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Il

---

<sup>81</sup> Cfr. *ivi*, p.to 1.3 Cons. in Diritto.

<sup>82</sup> Ex multis, v. almeno Corte cost. sentt. n. 88 del 2017, e nn. 80 e 215 del 2021. In dottrina, v. M. CECCHETTI, La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, fasc. 34, e (particolarmente analitico anche sui limiti necessari per l'accesso in via incidentale da parte della Corte dei conti) G. RIVOSECCHI, Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021, fasc. 27, 143-175, ove ampie indicazioni bibliografiche.

<sup>83</sup> Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 4 Cons. in Diritto.

<sup>84</sup> Non si può tuttavia tacere che, al di là del caso in esame, resta un problema di fondo, già evidenziato in dottrina, riassumibile nella notevole differenza tra il livello di controllo cui sono sottoposti gli Enti territoriali rispetto a quello applicato alla normativa statale; per cui, «stando alla prassi, l'interpretazione divergente di norme che disciplinano in modo pressoché identico il procedimento di parificazione del rendiconto per lo Stato e per le Regioni si traduce in un controllo della Corte dei conti meno incisivo sugli organi politici statali di quanto non lo sia quando lo stesso giudizio ha ad oggetto i rendiconti regionali.

ragionamento della Corte fa perno sul principio di continuità dei bilanci<sup>85</sup>, a partire dalla condivisione dell'interpretazione del giudice *a quo*, che ha ritenuto «illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019 di disavanzi *convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati*<sup>86</sup>».

Inoltre, va tenuto presente che la Corte sottolinea anche la natura del disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui che non è una tecnica contabile ma una modalità (analoga a quella della svalutazione dei crediti nella contabilità economica) volta alla verifica della certezza ed esigibilità dei crediti e dei debiti pregressi e inerenti all'esercizio del rendiconto, quale espressione del principio di veridicità del bilancio<sup>87</sup>. Infatti, un'esposizione di crediti e debiti non rispondente alla realtà, infatti, avrebbe per effetto quello di minare la stabilità finanziaria dei bilanci, fondandola su risorse fittizie e foriere di ulteriori squilibri strutturali del bilancio nel prosieguo della gestione.

Dalla constatazione che le norme regionali non prevedevano stanziamenti per il recupero del deficit risultante dagli esercizi 2015-2017 – accertati nei relativi rendiconti, già parificati dalla Corte dei conti – non può che derivare un pregiudizio del corretto calcolo del risultato di amministrazione «poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una *mera espressione matematica* alla *corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio* relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi». Lo sfondo dell'argomentazione è il principio di trasparenza dei conti pubblici, sintetizzato nell'ormai famosa formula del «bilancio come bene pubblico<sup>88</sup>»; da esso la Corte ha ricavato, passando per il corollario della continuità dei bilanci<sup>89</sup>, il valore vincolante dei due

---

<sup>85</sup> Il principio che «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato»: Corte cost., sent. n. 181/2015, p.to 6.3 *Cons. in Diritto*.

<sup>86</sup> Corte cost., sent. n. 235 del 2021, p.to 6 *Cons. in Diritto*

<sup>87</sup> E. TOMMASINI, “*La Corte costituzionale ribadisce l'incompatibilità con i principi di sana gestione finanziaria degli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, ma salva la normativa statale impugnata*”, *La Rivista della Corte dei conti*, 2021.

<sup>88</sup> V. Corte cost., sent. n. 184 del 2016, su cui G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2016, fasc. 3. Sul tema, imprescindibile A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, fasc. 3.

<sup>89</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 2018 (spec. p.to 2 *Cons. in Diritto*), su cui v. G. RIVOSECCHI, *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. cost.*, 2018, fasc. 2, 576 ss.

parametri utilizzati nella decisione in esame come basi dell'illegittimità, cioè il principio di responsabilità democratica e quello di equità intergenerazionale.

In sintesi, il bilancio è un bene pubblico, ex artt. 81 e 97 Cost.; rispetto all'obiettivo costituzionale di equilibrio, che deve essere valutato in senso dinamico, avendo perciò riguardo sia al passato, sia al futuro, la continuità delle scritture contabili è requisito sostanziale; in un ordinamento democratico, elemento fondamentale è la trasparenza, che infatti consente di valutare le conseguenze intra ed intergenerazionali delle decisioni sui fondi pubblici. Per tale ragione, la violazione dei principi di responsabilità politica e di equità intergenerazionale giustifica di per sé l'accoglimento di una questione di legittimità costituzionale. Se da un lato la novità di questa conclusione può sembrare meno rivoluzionaria oggi, data la suddetta modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, dall'altro il percorso che vi ha portato è stato tutt'altro che semplice, specialmente nelle sue fasi iniziali.

Nel complesso, per concludere questo secondo paragrafo del primo capitolo, è importante riflettere su come anche il BES e le recenti pronunce della Corte Costituzionale convergono verso un obiettivo comune: la promozione di un modello di sviluppo che sia al contempo equo, sostenibile e partecipato.

### **1.3. L'integrazione dei BES nel ciclo di finanza pubblica, un momento decisivo dell'evoluzione concettuale in tema di sostenibilità**

La legge del 31 dicembre 2009, n. 196, recante «*Legge di contabilità e finanza pubblica*» è intervenuta in maniera organica sui temi del bilancio e del governo della finanza pubblica, da un lato, sostituendo molte delle disposizioni della legge 468 del 1978 che, di fatto, non risultavano più adeguate ad assicurare la necessaria coerenza tra le norme di contabilità e le innovazioni che nel corso degli ultimi anni hanno interessato il nostro ordinamento e assetto istituzionale; dall'altro lato, introducendo nuovi strumenti e istituti contabili allo scopo di perseguire gli obiettivi di trasparenza e di coordinamento che la stessa legge di riforma si prefigge<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> D. BOLOGNINO, «*La struttura del bilancio. Il vigente assetto normativo*», «*Manuale di contabilità di Stato*», Cacucci Editore, Bari, 2019.

Ha assunto un ruolo di primo piano tra questi cambiamenti l'avvio di un processo che ha visto il nostro Paese aderire ad un sistema di vincoli di bilancio sovranazionali e impegnarsi nel progressivo decentramento della gestione delle risorse pubbliche e delle corrispondenti fonti di finanziamento. Questo processo pone naturali problemi di coordinamento tra lo Stato centrale, che risponde degli impegni assunti in ambito comunitario, e i livelli di governo decentrati, i quali condividono questa responsabilità principalmente sulla base di un sistema di regole che costituiscono il cosiddetto Patto di stabilità interno. I tempi dunque erano ormai maturi per disegnare la nuova architettura di un processo di finanza pubblica coordinato e condiviso tra i diversi attori coinvolti, caratterizzato da un quadro normativo organico per l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, tale da consentire il superamento della frammentazione espressa dal sistema di regole previgente<sup>91</sup>. Va considerato che il processo di programmazione economica e di bilancio andava riorganizzato in modo da includervi anche i parametri di riferimento assunti in ambito europeo. Era necessario anche rafforzare il coinvolgimento delle amministrazioni decentrate e costruire un più immediato collegamento tra la finalizzazione degli stanziamenti di bilancio e gli obiettivi perseguiti con le politiche adottate. Conseguenzialmente aumenta, l'attenzione verso la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche come fattori di sostegno allo sviluppo economico e di garanzia della stabilità finanziaria. Infatti, la ricerca di una maggiore efficienza del settore pubblico si pone quale presupposto per un più elevato grado di efficienza dell'intero sistema paese. In questo contesto bisognava modificare il modello gestionale del bilancio dello Stato, rinnovando il suo processo di gestione e di controllo e ampliando l'orizzonte dagli aspetti autorizzatori, che pure permangono di fondamentale importanza nel nostro sistema, a quelli legati alla valutazione dei risultati in termini di efficienza e di efficacia della spesa<sup>92</sup>.

Rifacendosi alla circolare del 20 febbraio 2009 n.12, *«la previsione annuale dei fabbisogni è finalizzata ad indirizzare le scelte di acquisto da parte delle Amministrazioni indicate dalla legge, attraverso due leve:*

- *la valutazione complessiva, da parte delle Amministrazioni, dei fabbisogni di beni e servizi, al fine di eliminare duplicazioni e sprechi e verificarne ex ante la coerenza con le disponibilità finanziarie;*
- *l'ottenimento di economie di scala attraverso l'utilizzo del Sistema Acquistinretepa del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione.*

---

<sup>91</sup> D. BOLOGNINO, "La struttura del bilancio. Il vigente assetto normativo", "Manuale di contabilità di Stato", Cacucci Editore, Bari, 2019.

<sup>92</sup> Ibidem.



*La chiusura delle attività di rilevazione avverrà entro 30 giorni solari dalla apertura del sistema<sup>93</sup>».*

La legge n. 196 del 2009 assume un ruolo fondamentale nel delineare gli obiettivi del Governo italiano in materia di finanza pubblica e sviluppo economico. Tale legge fornisce una solida base per l'analisi e la valutazione delle priorità e delle strategie adottate dal Governo per il raggiungimento del benessere collettivo.

*«Ai fini dell'attuazione dell'art. 10, commi 10-bis e 10-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono adottati i seguenti indicatori di benessere equo e sostenibile<sup>94</sup>:*

*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 CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti;*

*12) indice di abusivismo edilizio<sup>95</sup>».*

Alla luce del tema in oggetto di questa tesi, con una stretta correlazione con i BES, rifacendosi anche all'allegato del DEF<sup>96</sup>, la tutela dell'ambiente rappresenta un obiettivo di primaria importanza per le sfide globali che ci attendono. Il governo si impegna a promuovere la sostenibilità ambientale in tutti i settori della vita economica e sociale.

Oltre a delineare gli obiettivi generali del governo, la legge n. 196 del 2009 fornisce anche indicazioni specifiche su come questi obiettivi saranno raggiunti. Essa disciplina le modalità

---

<sup>93</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 20 febbraio 2009 n.12.

<sup>94</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, DECRETO 16 ottobre 2017 "Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)", (GU n.267 del 15-11-2017).

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

di gestione del bilancio pubblico, mentre la circolare di economia individua le aree prioritarie per l'intervento riformatore<sup>97</sup>.

Nel 2016, con la legge del 4 agosto 2016 n.163, recante *modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n.196, concernenti il contenuto della legge di bilancio*<sup>98</sup>, gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) sono stati introdotti nella programmazione economico-finanziaria italiana. Da allora, un allegato dedicato ai BES è stato incluso annualmente nel Documento di Economia e Finanza (DEF)<sup>99</sup>.

L'inserimento dei BES nel DEF avviene attraverso un processo ben definito:

1. L'Istat elabora e aggiorna annualmente i 12 indicatori BES, che coprono diverse dimensioni del benessere, come il reddito, la salute, l'istruzione, l'ambiente e la sicurezza.
2. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), sulla base dei dati forniti dall'Istat, redige l'Allegato BES al DEF.
3. L'Allegato BES analizza l'andamento degli indicatori BES nel tempo e fornisce una valutazione dell'impatto delle politiche economiche sul benessere equo e sostenibile.

I dati raccolti nel Rapporto BES offrono una rappresentazione multidimensionale del benessere in Italia, permettendo di monitorare l'evoluzione del tempo e di cogliere le disparità territoriali<sup>100</sup>.

L'articolo 14 della legge n. 163 del 2016 ha sancito l'inserimento del BES nell'ordinamento legislativo italiano, riconoscendolo come strumento di primaria importanza per la valutazione del benessere complessivo della società. La legge ha inoltre istituito un Comitato per gli indicatori di BES, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e composto da esperti di alto profilo, con il compito di selezionare e aggiornare periodicamente gli indicatori utilizzati. Il Comitato è composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (Presidente), dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia e da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca.

---

<sup>97</sup> D. BOLOGNINO, *“La struttura del bilancio. Il vigente assetto normativo”*, *“Manuale di contabilità di Stato”*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Va notato con attenzione che nel 2016 introduciamo i BES in via sperimentale e poi a regime con gli indicatori inseriti nel DEF. L'indicazione del loro inserimento non parte però dalla circolare di cui abbiamo parlato. Dalla scelta politica, passiamo all'inserimento contabile, considerando che nel 2016 c'è l'introduzione prima sperimentale e poi a regime dei BES nel DEF. Si tratta di indicatori che erano già nelle nostre corde col gruppo di Roma.

<sup>100</sup> Camera dei deputati - Servizio Studi XVIII Legislatura, *“Benessere equo e sostenibile”*.

L'analisi BES (Benessere Equo e Sostenibile) è un tassello fondamentale del ciclo di programmazione economico-finanziaria italiana. Si svolge in due fasi distinte, che ci aiutano a capire meglio la situazione del nostro paese e a indirizzare le scelte future.

Nella prima fase, ci concentriamo sull'andamento degli indicatori BES negli ultimi tre anni. Esaminiamo i dati statistici, li confrontiamo con i valori di riferimento e con gli obiettivi stabiliti, per ottenere una fotografia nitida del nostro benessere equo e sostenibile. Da questa analisi emergono i punti di forza e di debolezza su cui intervenire per migliorare la situazione.

Nella seconda fase, invece, ci proiettiamo nel futuro. Sviluppiamo modelli econometrici per prevedere l'andamento degli indicatori BES nel triennio successivo. In questo modo, possiamo simulare l'impatto delle politiche economiche e sociali che intendiamo attuare e valutare la loro efficacia in termini di benessere<sup>101</sup>.

I risultati dell'analisi BES confluiscono in due documenti chiave. A tal proposito ricordiamo che l'articolo 10, commi 10-bis e 10-ter della legge n. 169 del 2009, introdotti dalla legge di riforma n. 163 del 2016, prevedono la redazione di due documenti di analisi.

Due documenti chiave rafforzano il ruolo del BES nel processo di policy making:

- Allegato al DEF<sup>102</sup>: redatto annualmente dal MEF, riporta l'andamento degli indicatori BES nell'ultimo triennio, le previsioni per il periodo di riferimento e l'impatto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica.
- Relazione annuale al Parlamento<sup>103</sup>: presentata dal MEF entro il 15 febbraio di ogni anno, analizza l'evoluzione del BES in seguito all'attuazione della legge di bilancio per il triennio in corso.

La produzione di questi documenti rappresenta un passo avanti significativo nel processo di integrazione del BES nella programmazione economica e di bilancio italiana. Essi forniscono un quadro informativo olistico per la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul benessere collettivo, favorendo un modello di sviluppo più equilibrato e inclusivo.

---

<sup>101</sup> Istat, "IL RAPPORTO ISTAT SUL BES", anno 2020, reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

<sup>102</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, DECRETO 16 ottobre 2017 "Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)", (GU n.267 del 15-11-2017).

<sup>103</sup> GIANNITI L., LUPO N., "Corso di diritto parlamentare", Quarta edizione, il Mulino, collana "Manuali", Bologna, 2023.

In aggiunta a quanto sopra, si possono evidenziare alcuni aspetti salienti:

- Funzione - i documenti di analisi supportano il processo decisionale del Governo e del Parlamento, fornendo evidenze empiriche sull'andamento del BES e sugli effetti delle politiche pubbliche;
- Trasparenza - la pubblicazione di questi documenti garantisce la trasparenza del processo di valutazione del BES e favorisce la partecipazione della società civile;
- Accountability - i documenti di analisi aiutano a rendere le pubbliche amministrazioni più responsabili dei risultati delle proprie azioni in materia di benessere collettivo.

Infine, poniamo l'attenzione sulla disseminazione dei risultati considerando che il MEF cura la diffusione dei risultati del BES attraverso il sito web dedicato e diverse pubblicazioni, favorendo la conoscenza e l'utilizzo di questo strumento da parte di un pubblico ampio.

*« I dodici indicatori del BES sono stati selezionati tra i 152 indicatori contenuti nel "Rapporto BES" elaborato annualmente dall'ISTAT e afferiscono a 8 delle 12 dimensioni (domini) del benessere considerate di maggior rilievo: Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Innovazione, Ricerca e creatività, Qualità dei servizi<sup>104</sup>. I primi tre indicatori riguardano dimensioni monetarie. In particolare, il primo, Reddito medio aggiustato pro-capite, risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore, Indice di disuguaglianza del reddito disponibile, introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore, Incidenza della povertà assoluta, affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale. I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di dimensioni non monetarie del benessere. Per la salute sono stati scelti due indicatori: la Speranza di vita in buona salute alla nascita e l'Eccesso di peso. Per l'istruzione è stata selezionata l'Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Per la dimensione lavoro, gli indicatori scelti sono il Tasso di mancata partecipazione al lavoro e il Rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli<sup>105</sup>. Per la sicurezza personale, si è definito un indicatore di*

---

<sup>104</sup> Camera dei deputati - Servizio Studi XVIII Legislatura, "Benessere equo e sostenibile".

<sup>105</sup> Ibidem.

*Criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel Rapporto BES, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione. Per la dimensione rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, è monitorato l'Indice di efficienza della giustizia civile che misura la durata media delle cause civili. Per la sostenibilità ambientale del benessere, sono stati individuati le Emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas clima alteranti e l'indice di Abusivismo edilizio, in attesa di poter adottare l'indicatore Consumo di suolo, quando i dati avranno una qualità adeguata<sup>106</sup>».*

Dal 2010 ad oggi il concetto di BES ha avuto una notevole evoluzione ed essa la si può notare dai diversi allegati del DEF negli anni. Dal 2016, l'Allegato BES al DEF ha subito alcune evoluzioni come una migliore integrazione con il DEF, considerando che l'analisi del BES è stata progressivamente integrata con le analisi macroeconomiche e di finanza pubblica del DEF. Va considerata anche la maggiore attenzione alle disuguaglianze, infatti l'allegato BES dedica un'attenzione crescente alle disuguaglianze territoriali, di genere e intergenerazionali.

Inoltre, nel tempo, l'Allegato BES ha evidenziato diverse situazioni di criticità:

- Divario Nord e Sud - il divario di benessere tra le regioni del Nord e del Sud Italia rimane significativo.
- Disuguaglianza di reddito - la disuguaglianza di reddito in Italia è superiore alla media europea.
- Povertà minorile - la povertà minorile in Italia è ancora troppo alta.
- Invecchiamento della popolazione - l'invecchiamento della popolazione rappresenta una sfida per la sostenibilità del sistema di welfare.

Il concetto di Benessere Equo e sostenibile nel tempo è progredito nel nostro Paese, ciò si può evincere anche dai diversi rapporti BES che si sono susseguiti negli anni.

In tale ottica un ruolo cruciale è rappresentato dal Rapporto BES 2020<sup>107</sup>, nel quale ritroviamo un bilancio del sistema degli indicatori negli anni messo a punto per seguire l'evoluzione del concetto di benessere e cogliere le profonde trasformazioni in atto, ivi incluse quelle determinate dalla pandemia da COVID-19.

Ripercorrendo gli anni nel passato, «dopo la “Dichiarazione di Istanbul” del 2007 e il lancio del “Progetto globale sulla misura del progresso delle società” da parte dell’Ocse, un

---

<sup>106</sup> Camera dei deputati - Servizio Studi XVIII Legislatura, “Benessere equo e sostenibile”.

<sup>107</sup> Istat, “IL RAPPORTO ISTAT SUL BES”, anno 2020, reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

*numero crescente di paesi ha avviato iniziative di carattere metodologico e politico su come andare “oltre il Pil”. La conferenza “Beyond Gdp”, organizzata nel 2007 dalla Commissione europea (assieme al Parlamento europeo, al Club di Roma, al WWF e all’Ocse), ha posto il tema all’attenzione dei leader politici europei e, nel gennaio del 2008, il presidente francese Nicolas Sarkozy ha istituito la Commissione sulla misura della performance economica e del progresso sociale. Diretta dai premi Nobel Joseph Stiglitz e Amartya Sen e da Jean-Paul Fitoussi, la Commissione ha concluso i suoi lavori nel settembre 2009, subito dopo la pubblicazione da parte della Commissione europea della raccomandazione “Pil e oltre<sup>108</sup>: misurare il progresso in un mondo in evoluzione” e del rapporto dell’Ocse sulla misura del progresso delle società. Nel 2010, l’Italia si inserisce in questo dibattito internazionale con il progetto Bes per la misura del Benessere equo e sostenibile. Il progetto viene reso pubblico il 27 dicembre 2010 e i lavori iniziano ufficialmente ad aprile 2011. Nel marzo 2013<sup>109</sup> è stato pubblicato il primo rapporto Bes, seguito da una nuova edizione ogni anno, fino ad arrivare all’attuale. Un percorso che ha portato, di volta in volta, a innovazioni metodologiche e di analisi, con revisioni nel set degli indicatori e lo studio della loro distribuzione per gruppi sociali».*

L’esame degli indicatori dei vari domini degli ultimi anni evidenzia andamenti, rispetto alla situazione economico sociale dell’Italia, nei quali si rileva in modo inequivocabile la presenza di criticità profonde in termini di resistenza e resilienza agli shock esterni. A fronte di eventi negativi che hanno interessato il panorama internazionale, il nostro Paese ha mostrato una tendenza al peggioramento più marcata e duratura rispetto ad altri. Questo vale anche nel caso della crisi da COVID-19 che, pur interessando tutta l’Eurozona e il resto del mondo, ha colpito in misura maggiore i paesi più fragili, tra cui l’Italia<sup>110</sup>.

In questa ottica, leggeremo gli indicatori dei vari domini con una sequenza di grafici<sup>111</sup> che mette in luce dove si annidano le carenze e le lentezze di funzionamento del nostro sistema, le ragioni dei ritardi, e i nuovi rischi di arretramento.

---

<sup>108</sup> Istat, “IL RAPPORTO ISTAT SUL BES”, anno 2020, reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

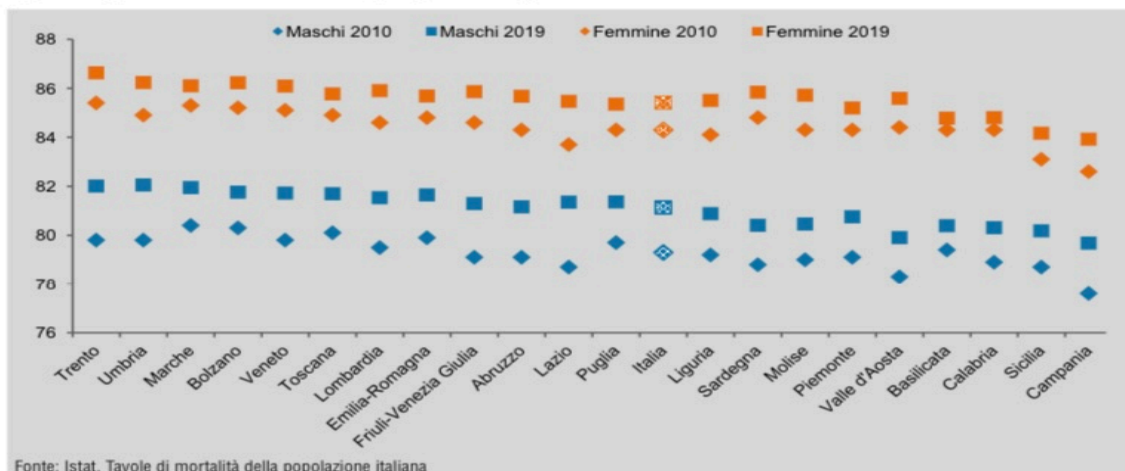
<sup>109</sup> Istat, Primo Rapporto BES, “Gli indicatori del BES”, anno 2013, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/84348>.

<sup>110</sup> Istat, “IL RAPPORTO ISTAT SUL BES”, anno 2020, reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

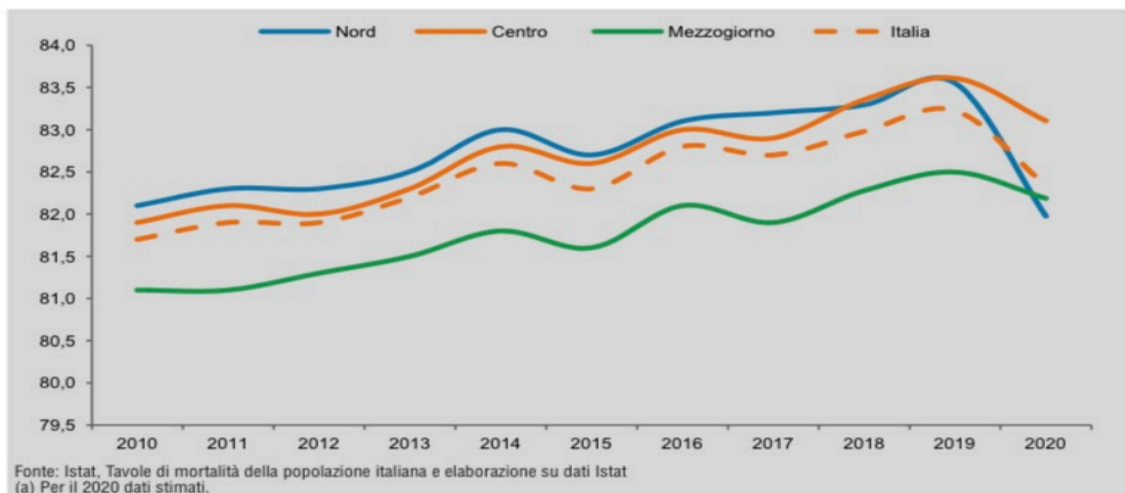
<sup>111</sup> Istat, “Grafici interattivi - Report il benessere equo e sostenibile dei territori”, anno 2023, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/289265>.

Rifacendoci alla dimensione della salute notiamo come in un solo anno nel 2020 sono stati annullati i progressi raggiunti in dieci anni.

**Figura 1. Speranza di vita alla nascita, per genere e regione. Anni 2010 e 2019. In anni**

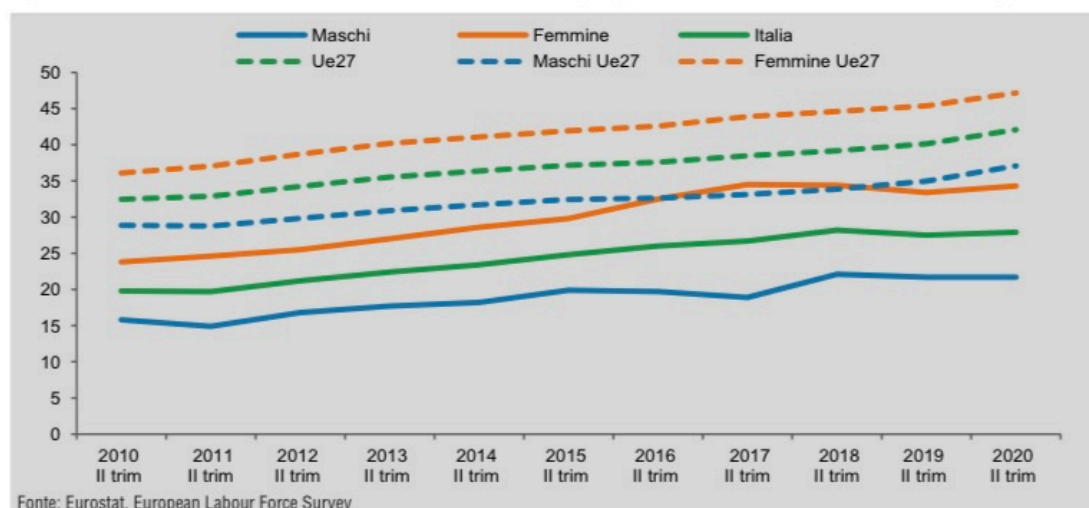


**Figura 2. Speranza di vita alla nascita per ripartizione geografica. Anni 2010-2020 (a). In anni**



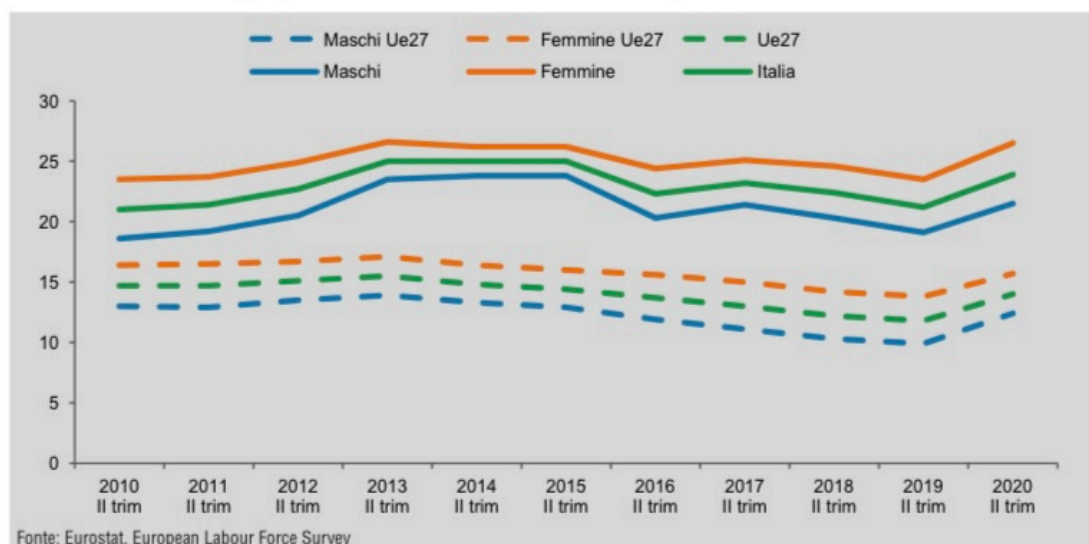
Proseguendo con l'analisi, dai grafici si evidenzia anche che sono ancora troppo pochi i bambini iscritti al nido così come i giovani che si laureano, registrando così un divario con l'Europa sull'istruzione che continua a d ampliarsi.

Figura 6. Persone di 30-34 anni laureate o con altri titoli terziari per genere. Anni 2010-2020 II trimestre. Valori percentuali



Un fattore di notevole criticità emerge dai dati sull'abbandono scolastico. Nel secondo trimestre 2020, il 13,5% dei giovani tra i 18 e i 24 anni risulta, in media, non iscritto a corsi di istruzione e formazione e con un titolo conseguito fermo alla licenza media: un dato preoccupante, sebbene in calo rispetto a quello del 2010 (18,6%). Registriamo così una diminuzione per i rischi di abbandono scolastico, osservando però una crescita dei NEET.

Figura 7. Persone di 15-29 anni che risultano non occupate né inserite in un percorso di istruzione o formazione in Italia e in Ue27, per genere. Anni 2010-2020 II trimestre. Valori percentuali



L'impatto della pandemia è stato forte anche su un mercato del lavoro già poco dinamico e segmentato. Nel 2010, il tasso di occupazione delle donne di 20-64 anni in Italia era di 11,5 punti più basso rispetto alla media europea, e nel 2020 il distacco è aumentato, arrivando a circa 14 punti in meno (Figura 8). L'indice che misura l'asimmetria nella distribuzione delle ore dedicate alle attività domestiche è elevato soprattutto nel Mezzogiorno, dove sono stati necessari anni per raggiungere il livello acquisito nel Nord già nel 2008. Nelle regioni



settentrionali, comunque, non si è ancora pervenuti a una distribuzione equa: nel periodo 2018/19, la percentuale del carico di lavoro familiare svolto dalle donne tra i 25 e i 44 anni, sul totale del tempo di lavoro familiare delle coppie in cui entrambi sono occupati (indice di asimmetria), si attestava ancora al 60,9% (Figura 9).

Figura 8. Tasso di occupazione (20-64 anni) Italia e Eu27 per genere. Anni 2010-2020 II trimestre. Valori percentuali

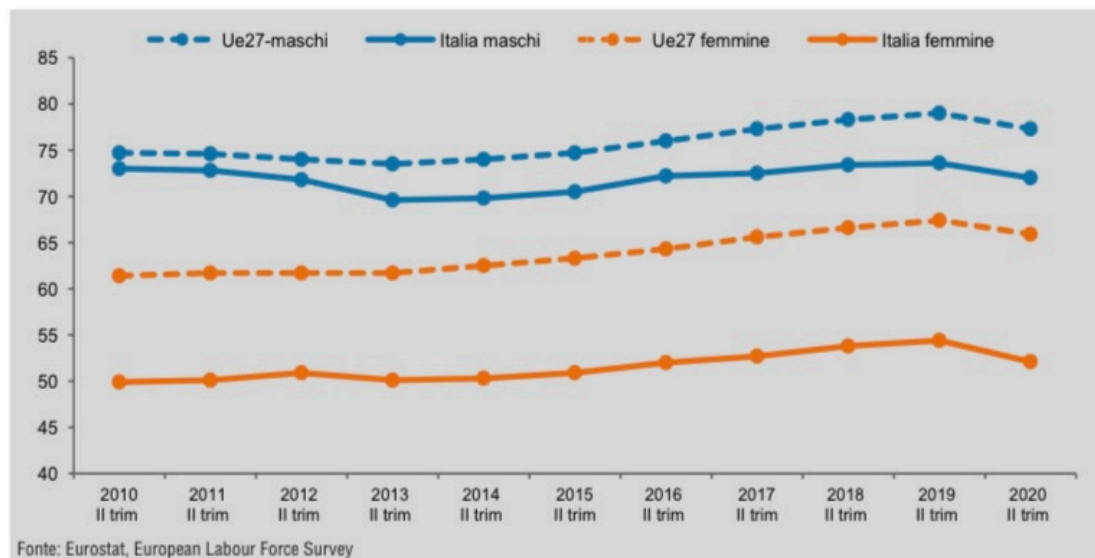
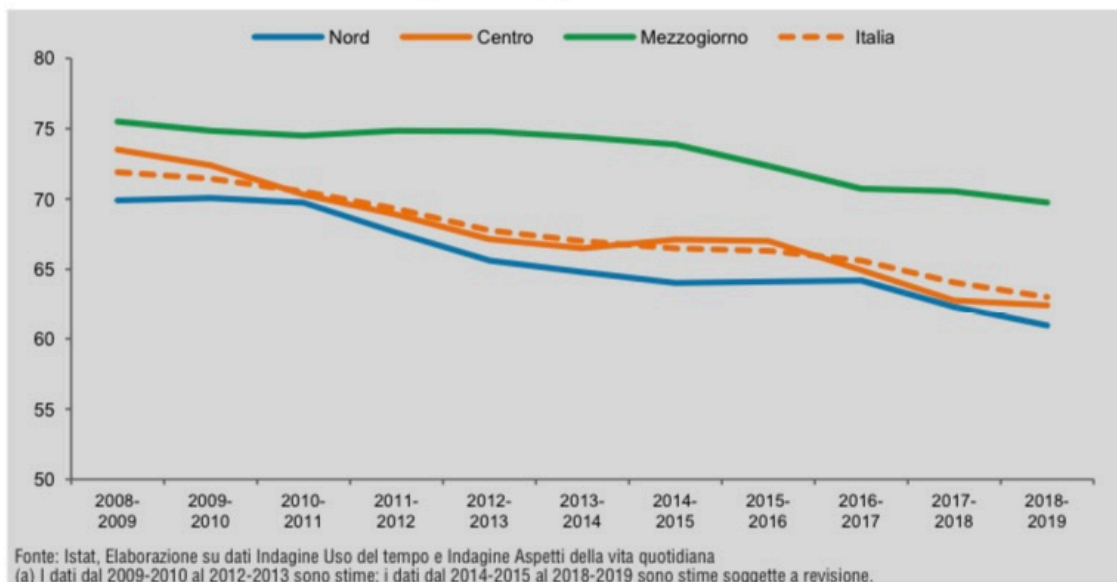


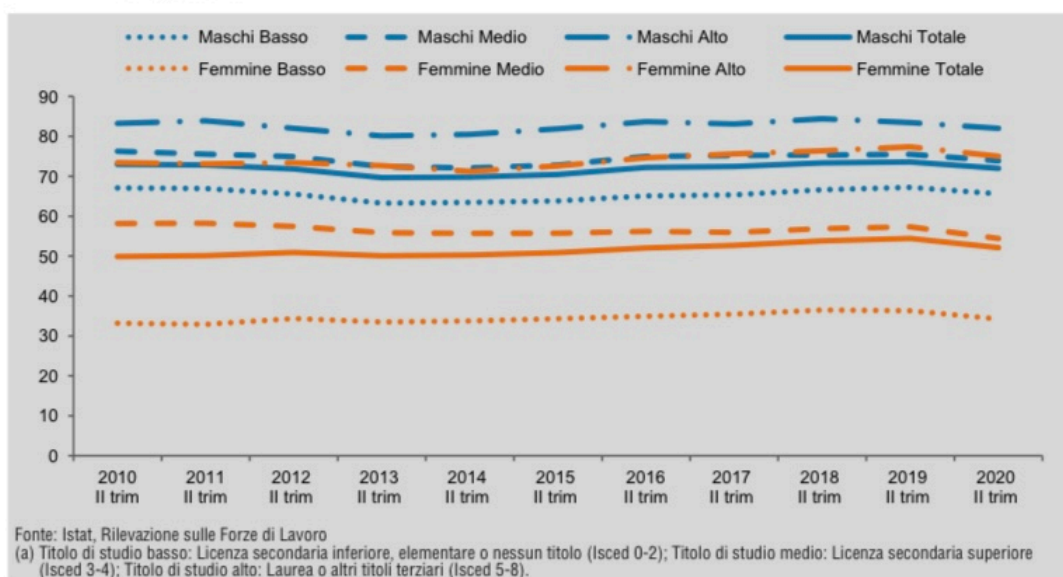
Figura 9. Indice di asimmetria nel lavoro familiare nelle coppie con donna di 25-44 anni per ripartizione geografica. Anni 2008/2009 - 2018/2019. Valori percentuali (a)



Per quanto concerne l'istruzione come fattore propulsivo del benessere, asso di occupazione dei laureati – gli unici ad aver recuperato i livelli pre-crisi – è più alto rispetto a quello di coloro che hanno un titolo di studio più basso: in media 13 punti in più rispetto ai diplomati

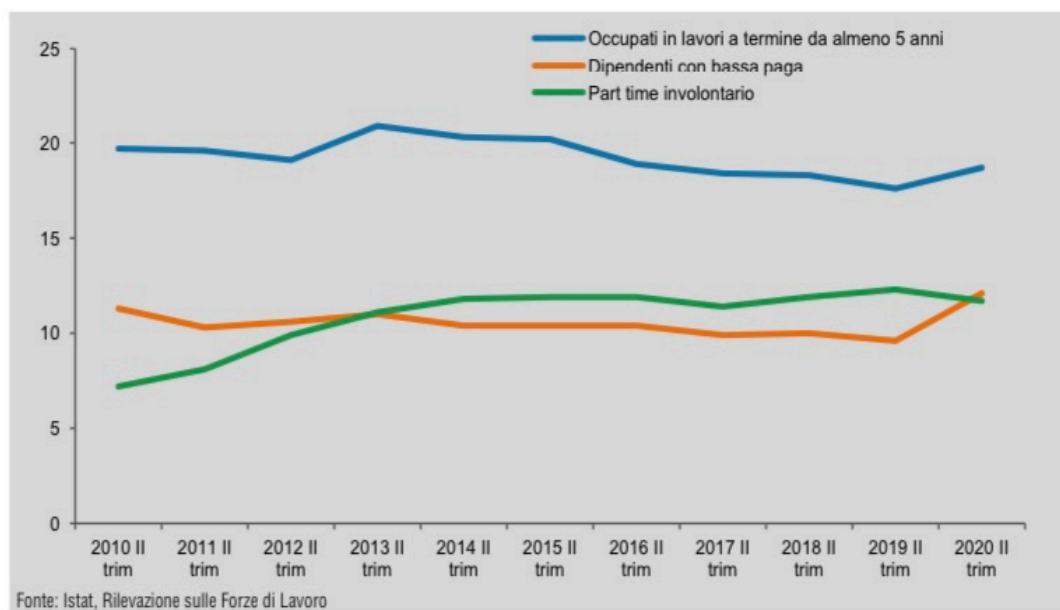
e ben 27 punti in più se il confronto viene fatto con chi ha al massimo la licenza media, valore che raggiunge quasi 40 punti percentuali (+39,7) tra le donne (Figura 11).

**Figura 11. Tasso di occupazione (20-64 anni) per genere e titolo di studio conseguito (a). Anni 2010-2020 II trimestre. Valori percentuali**



Possiamo purtroppo notare anche come la povertà che era raddoppiata nel 2012, torni ad aumentare nel 2020 per effetto della pandemia. Nel decennio si assiste alla crescita della percentuale di lavoratori a tempo parziale a carattere involontario – aumentata costantemente fino al 2015 è da allora intorno al 12% – e all’incremento della platea di lavoratori che restano per lunghi periodi nello status di occupato a termine attraverso una successione di contratti a tempo determinato. Questo fenomeno si era fermato dopo il 2013, quando aveva raggiunto un picco del 20,9%, ma nel 2020 ha ripreso a crescere: nel secondo trimestre dello scorso anno, la quota dei lavoratori a termine di lungo periodo è passata infatti dal 17,6% al 18,7%, perché la riduzione del numero complessivo di lavoratori a termine, concentrati proprio nei settori più esposti alle conseguenze della pandemia, ha aumentato il peso della componente di lungo periodo. Nel secondo trimestre 2020, dopo anni di sostanziale stabilità, è cresciuta anche l’incidenza dei lavoratori dipendenti con bassa paga (retribuzione oraria inferiore ai due terzi di quella mediana) (Figura 12).

Figura 12. Dipendenti a tempo determinato e collaboratori che hanno iniziato l'attuale lavoro da almeno 5 anni, dipendenti con una retribuzione oraria inferiore a due terzi di quella mediana e occupati che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo parziale perché non ne hanno trovato uno a tempo pieno. Anni 2010-2020 II trimestre. Valori percentuali



Come si evidenzia dai diversi grafici, è possibile constatare che le dimensioni analizzabili nei grafici BES sono tante, fornendoci spunti di riflessioni dal punto di vista socio economico per il nostro Paese e comprendendo se vi siano stati progressi ed eventuali miglioramenti nelle condizioni materiali e nella qualità della vita dei cittadini accrescendo la valutazione sul loro grado di benessere

Il primo rapporto BES, pubblicato nel 2013 a cura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), ha sancito l'ingresso dell'Italia nel dibattito internazionale sulla misurazione del benessere multidimensionale<sup>112</sup>. Il secondo rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), frutto della collaborazione tra il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), si configura come un vademecum di inestimabile valore per policy maker, parti sociali e mondo della ricerca. La sua mission è di abbracciare le esigenze delle generazioni presenti e future. Il secondo rapporto BES si pone come una bussola preziosa per la navigazione in un contesto socio-economico in continua evoluzione. La sua capacità di fornire una visione olistica del benessere e di individuare le priorità d'intervento lo rende uno strumento indispensabile per la costruzione di un futuro migliore per l'Italia. Inoltre, il

<sup>112</sup> Istat, Primo Rapporto BES, "Gli indicatori del BES", anno 2013, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/84348>.

secondo rapporto BES rappresenta un punto di riferimento fondamentale per: policy maker impegnati nella progettazione e nell'implementazione di politiche pubbliche; parti sociali che intendono contribuire attivamente al dibattito sul futuro del Paese; mondo della ricerca impegnato nello studio del benessere e delle sue determinanti<sup>113</sup>.

Il Terzo Rapporto BES offre spunti di riflessione per la contabilità pubblica, in particolare per quanto riguarda l'allocazione delle risorse pubbliche in quanto il BES può essere utilizzato per orientare la spesa pubblica verso i settori che maggiormente necessitano di interventi per migliorare il benessere dei cittadini<sup>114</sup>.

La quarta edizione del Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) rappresenta una pietra miliare nel percorso dell'Italia verso un futuro più equo e sostenibile, monitorando i progressi dell'Italia verso il raggiungimento di questi obiettivi globali<sup>115</sup>.

Il Presidente dell'Istat Giorgio Alleva così conclude la sua presentazione del Rapporto [BES 2016](#): *“Oggi continuiamo a raccontare la realtà attraverso nuovi strumenti e letture sempre più articolate, come quelle proposte nel Rapporto Bes, capaci di cogliere la complessità dello sviluppo economico e del progresso sociale del nostro paese. Il quadro statistico offerto in questo Rapporto rappresenta infatti uno strumento essenziale per la ricerca dell'equilibrio fra le diverse componenti dello sviluppo e un monitoraggio consapevole delle diverse forme di diseguaglianza che permangono nel nostro Paese”*<sup>116</sup>.

Gli indici compositi sono rappresentati mediante poligoni a 9 lati, con i vertici che corrispondono ai 9 indicatori. Questo tipo di grafico permette di confrontare in modo efficace l'andamento del benessere nel tempo e tra diverse aree geografiche.

Viene preso in esame il caso dell'Italia, confrontando la situazione del 2013 e del 2015-2016 con quella del 2010, presa come riferimento (valore = 100). Come risultati si evidenziano miglioramenti (salute, ambiente e istruzione), stabilità (occupazione, dopo un calo nel 2013), peggioramenti: (reddito, condizioni economiche minime, relazioni sociali, soddisfazione per la vita).

---

<sup>113</sup> Istat, Secondo Rapporto BES, *“Gli indicatori del BES”*, anno 2014, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/126613>.

<sup>114</sup> Istat, Terzo Rapporto BES, *“Gli indicatori del BES”*, anno 2015, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/175169>.

<sup>115</sup> Istat, Quarto Rapporto BES, *“Gli indicatori del BES”*, anno 2016, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/194029>.

<sup>116</sup> DLive Geografia, *“Dall'ISU al BES, il benessere equo e sostenibile degli italiani”*, 10 aprile 2017.

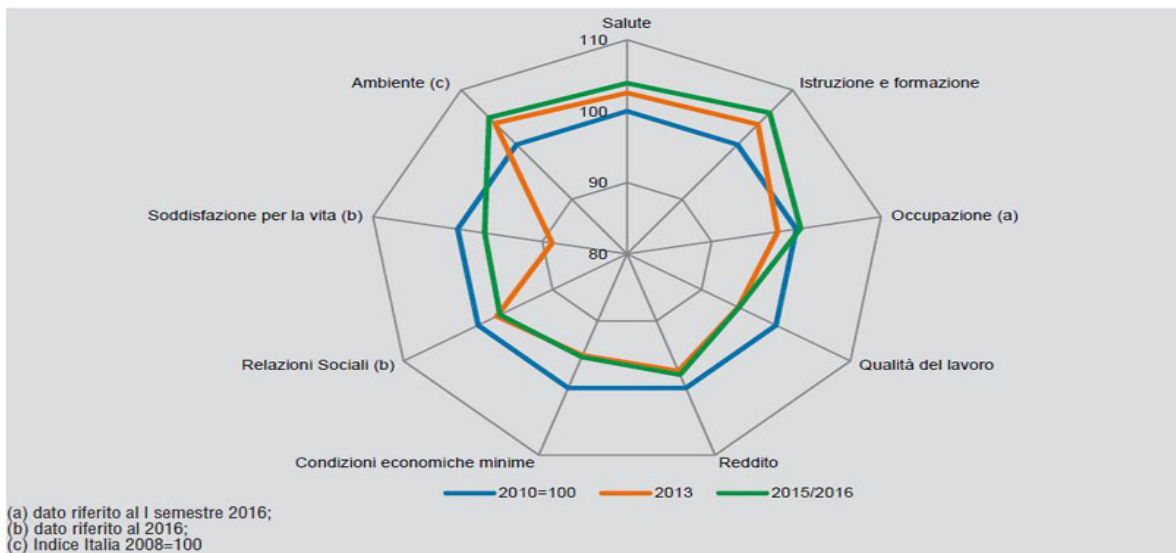


Figura 1. Indici composti per l'Italia. Anni 2010, 2013 e 2015/2016. Metodo AMPI. 2010=100

Fonte: Istat, Quarto Rapporto BES, anno 2016.

Il secondo grafico evidenzia le disparità territoriali tra Nord, Centro e Mezzogiorno. La forbice tra Nord e Sud si è ampliata negli ultimi anni, evidenziando un divario significativo nel livello di benessere tra le diverse aree del paese.

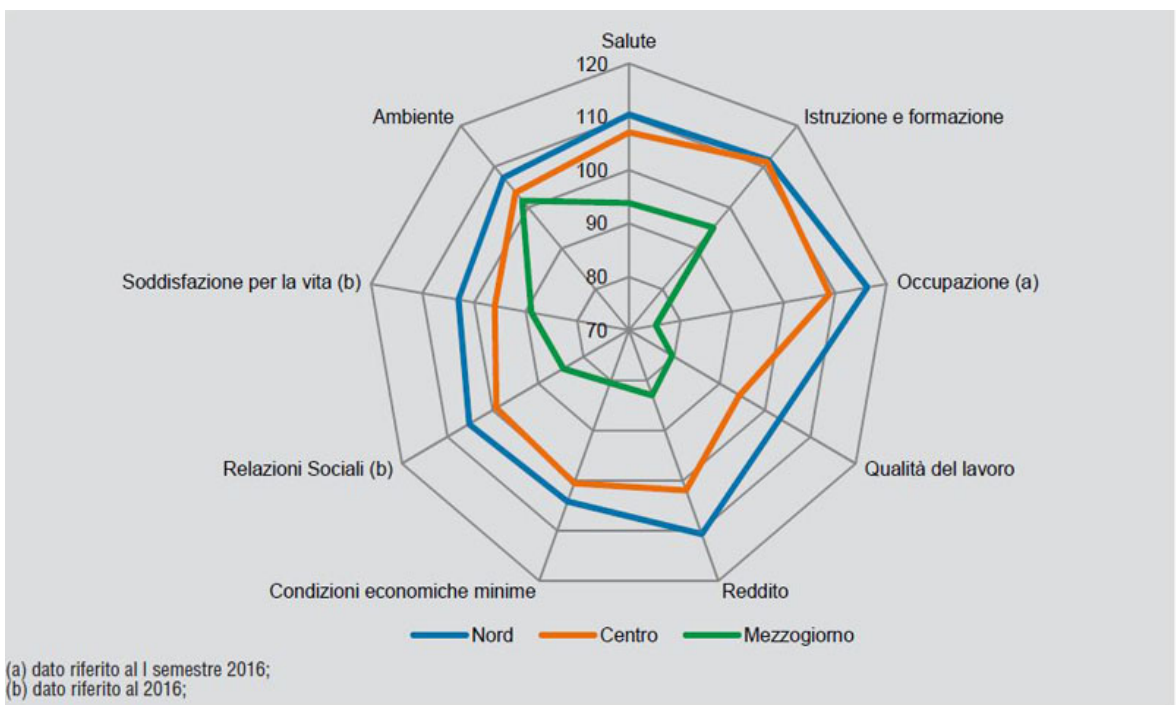


Figura 5. Indici composti per ripartizione geografica. Anni 2015/2016. Metodo AMPI. Italia 2010=100

Fonte: Istat, Quarto Rapporto BES, anno 2016.

Giunto alla quinta edizione fino ad arrivare all'ultima, il Rapporto Bes offre un quadro integrato dei principali fenomeni economici, sociali e ambientali che caratterizzano il nostro Paese, attraverso l'analisi di un ampio set di indicatori suddivisi in 12 domini<sup>117</sup>.

L'aggiornamento semestrale degli Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES), diffuso dall'Istat a novembre 2023, rappresenta un monitoraggio puntuale del benessere in Italia<sup>118</sup>. L'allineamento con gli indicatori del BES dei territori e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) rafforza l'utilità di questo strumento per la valutazione delle politiche pubbliche e la costruzione di un futuro più equo e sostenibile.

Le caratteristiche dell'aggiornamento da ricordare rappresentate da 27 indicatori aggiornati e revisione di alcune serie in 8 domini BES con tre file completi in formato .xlsx per una consultazione personalizzata. Secondo quest'ultima, vi è una disposizione con

File 1: dati di tutti gli indicatori per regione, ripartizione geografica e genere

File 2: dati per classi di età e genere.

File 3: dati per titolo di studio, classe di età e genere (ove possibile).

File separato con i metadati di tutti i 152 indicatori BES.

Per quanto concerne invece l'analisi dei domini aggiornati, ricordiamo: salute che ingloba mortalità per incidenti stradali (15-34 anni) in calo, ma rappresentando ancora un problema significativo; istruzione e formazione che comprendono il tasso di passaggio all'università in aumento, ma con divari territoriali persistenti, e anche il tasso di competenze alfabetiche e numeriche con lievi miglioramenti, ma anche aree di criticità da monitorare; benessere economico composto da disuguaglianza del reddito, con rischio di povertà e povertà assoluti che è in calo, ma con livelli ancora elevati e deprivazione materiale e sociale con sovraccarico del costo dell'abitazione (aree di attenzione per le politiche pubbliche);

Le dimensioni dei domini aggiornati continuano con: politica e istituzioni - donne e rappresentanza politica a livello locale in aumento, ma ancora sotto-rappresentate; paesaggio e patrimonio culturale - spesa corrente dei Comuni per la cultura che è in calo, da monitorare ed anche densità e rilevanza del patrimonio museale che risulta in crescita, rappresentando un punto di forza del nostro Paese. Sempre nel contesto del paesaggio e patrimonio culturale

---

<sup>117</sup> Istat, Rapporti BES 2014-2022, "Gli indicatori del BES", reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes).

<sup>118</sup> Istat, Aggiornamento intermedio novembre 2023, "Gli indicatori del BES", reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes).

va considerato anche l'impatto degli incendi boschivi, un problema da contrastare con urgenza, considerando anche il tema della diffusione delle aziende agrituristiche, un modello di sviluppo sostenibile da valorizzare. Nel quadro descritto, va ricordato l'ambiente che ingloba le aree protette che sono in aumento, considerando però che la tutela del territorio rimane una sfida, il consumo materiale interno e impermeabilizzazione del suolo da ridurre per un futuro sostenibile. Il dominio dell'innovazione, della ricerca e creatività comprendono la propensione alla brevettazione che è in crescita, ma con un divario con i Paesi leader.

Rifacendosi al dominio della qualità dei servizi, vi sono posti-km offerti dal Tpl e copertura della rete fissa di accesso ultraveloce a internet con miglioramenti da consolidare, posti letto per specialità ad elevata assistenza, un indicatore da monitorare per l'accesso alle cure, considerando anche le difficoltà di accesso ad alcuni servizi, anziani trattati in assistenza domiciliare integrata e medici di medicina generale con un numero di assistiti oltre soglia, mostrando così alcune aree di criticità per la qualità del welfare.

Rifacendosi alle implicazioni per la contabilità pubblica ricordiamo il rafforzamento dell'accountability considerando che il BES richiede un sistema di contabilità pubblica efficace per valutare l'impatto delle politiche sul benessere. Tali implicazioni tengono conto dell'ampliamento del perimetro considerando che la valutazione del benessere necessita di dati che vadano oltre le variabili economiche, includendo aspetti sociali e ambientali. In tali implicazioni rientra anche l'orientamento della spesa pubblica secondo cui il BES può guidare la spesa verso i settori che necessitano di interventi per migliorare il benessere.

Per sintetizzare, nel complesso possiamo dire che l'aggiornamento del BES fornisce un quadro composito del benessere in Italia, con luci e ombre. La contabilità pubblica ha un ruolo chiave per la traduzione del BES in azioni concrete, per la costruzione di una società più giusta e sostenibile<sup>119</sup>.

I grafici interattivi disponibili online consentono di approfondire l'analisi del BES a livello territoriale, offrendo una rappresentazione visuale e personalizzabile dei dati contenuti nei Rapporti BES dei Territori 2023. I grafici interattivi offrono la possibilità di confrontare i dati del 2023 con quelli degli anni precedenti, consentendo di monitorare l'evoluzione del benessere nel tempo e di valutare l'impatto delle politiche pubbliche. I dati possono essere disaggregati per regione, provincia e comune, permettendo di cogliere le specificità territoriali e di individuare eventuali disparità. L'utente può personalizzare i grafici interattivi

---

<sup>119</sup> Istat, Aggiornamento intermedio novembre 2023, "Gli indicatori del BES", reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes).

selezionando gli indicatori di interesse, i periodi di riferimento e le aree geografiche da confrontare. È inoltre possibile accedere a schede informative di dettaglio per approfondire le singole dimensioni del benessere<sup>120</sup>.

### **1.3.1. (segue): Gli ultimi risultati BES 2023 nella finanza pubblica**

La relazione 2023 sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), pubblicata il 2 marzo, offre un'analisi approfondita del nostro Paese sotto molteplici aspetti. Essa ci permette di valutare lo stato attuale del benessere in Italia, non solo in termini economici, ma anche considerando aspetti come la salute, l'istruzione, l'ambiente e la sicurezza<sup>121</sup>.

La relazione esamina l'andamento degli indicatori BES fino al 2021, fornendo un quadro chiaro dei progressi compiuti e delle aree che necessitano di maggiore attenzione. Vengono analizzati in dettaglio i dati relativi a otto domini chiave:

- reddito e ricchezza
- istruzione e formazione
- lavoro e conciliazione
- salute
- benessere soggettivo
- sicurezza
- ambiente
- ricerca e innovazione

Oltre a esaminare il passato, la relazione offre anche una previsione per il triennio 2022-2025 per otto degli indicatori BES. Grazie a modelli econometrici, è possibile stimare l'impatto delle politiche economiche e sociali sul benessere futuro del Paese.

Un'attenzione particolare viene dedicata al disposition time, ovvero il tempo che le persone hanno a disposizione per sé dopo aver soddisfatto le esigenze lavorative, familiari e di cura. L'analisi del disposition time è un indicatore importante del livello di benessere complessivo di una società<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Istat, “*Grafici interattivi - Report il benessere equo e sostenibile dei territori*”, anno 2023, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/289265>.

<sup>121</sup> Istat, “*IL RAPPORTO ISTAT SUL BES*”, anno 2023, reperibile nel sito: <https://www.istat.it/it/archivio/295254>.

<sup>122</sup> Ibidem.



La relazione 2023 pone inoltre l'accento su alcuni temi di particolare rilevanza per il nostro paese:

- la dinamica dei prezzi al consumo in Italia nel 2022 - l'aumento dell'inflazione ha avuto un impatto significativo sul potere d'acquisto delle famiglie.
- il protrarsi della crisi energetica e le misure della Legge di Bilancio 2023-2025 - la crisi energetica ha aggravato le difficoltà economiche di molte famiglie e imprese. La relazione valuta l'efficacia delle misure adottate dal governo per contrastare la crisi.
- Gli effetti distributivi degli aumenti dei prezzi energetici - l'aumento dei prezzi dell'energia ha avuto un impatto differenziato sulle diverse fasce di popolazione. La relazione presenta un'analisi dettagliata degli effetti distributivi di questi aumenti.

In questo paragrafo, ci concentreremo sull'analisi dei risultati del BES contenuti nell'allegato del DEF 2023 in materia di finanza pubblica. Esamineremo l'andamento degli indicatori BES valutando le implicazioni per la sostenibilità del sistema economico e sociale italiano.

La presente analisi offre una disamina approfondita della performance degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) in Italia, con riferimento al periodo 2022-2026<sup>123</sup>.

Lo studio si basa su dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e dalle amministrazioni competenti. Le informazioni sono state elaborate e integrate per delineare un quadro sintetico della performance di ciascun indicatore BES fino al 2022.

Le previsioni per il periodo 2023-2026 sono state elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) sulla base del quadro macroeconomico-programmatico del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2023 e della normativa fiscale vigente.

Vengono analizzati in dettaglio i dodici indicatori BES, raggruppati in tre macro-aree:

#### 1. Benessere economico

- Reddito netto disponibile: si esamina l'andamento del reddito netto disponibile pro capite e del tasso di povertà assoluta individuale, tenendo conto delle previsioni di crescita del PIL e dell'inflazione.
- Disuguaglianza del reddito: si analizza l'indice di Gini e l'indice di Palma, valutando l'impatto delle misure di sostegno al reddito previste dal DEF 2023.
- Occupazione: si studia il tasso di occupazione e il tasso di disoccupazione, considerando le diverse fasce d'età e aree geografiche.

#### 2. Benessere sociale

---

<sup>123</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

- Istruzione: si analizza il livello di istruzione della popolazione italiana, in termini di tasso di alfabetizzazione, partecipazione scolastica e NEET.
- Salute: si esaminano gli indicatori di salute, come l'aspettativa di vita alla nascita e la mortalità infantile, valutando l'accesso ai servizi sanitari e la qualità delle cure.
- Sicurezza: si analizza il tasso di criminalità e il livello di sicurezza percepita dai cittadini.

### 3. Benessere ambientale

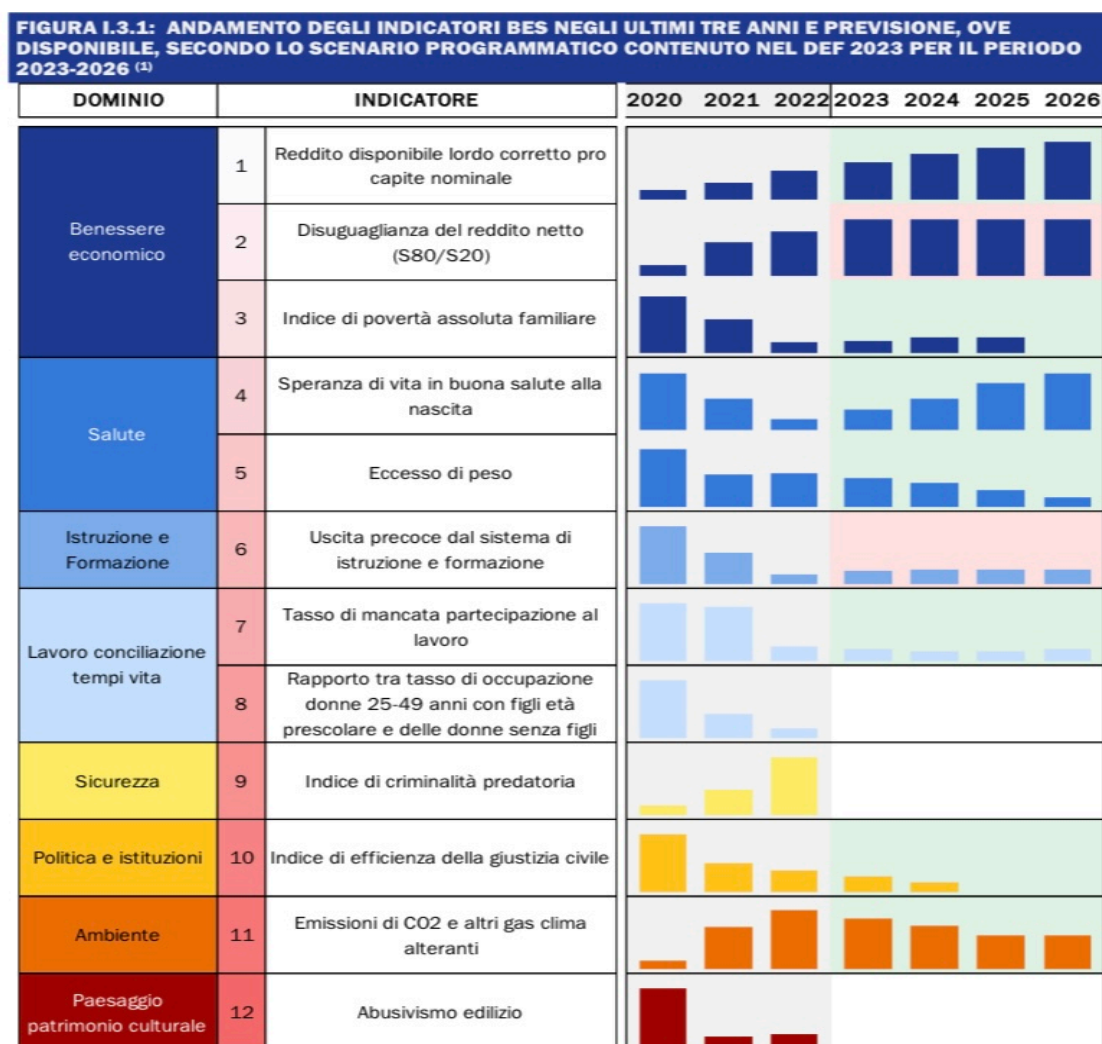
- Qualità dell'aria: si studia il livello di inquinamento atmosferico, con riferimento alle principali città italiane.
- Qualità dell'acqua: si analizza la qualità delle acque superficiali e sotterranee.
- Tutela del territorio: si esamina l'indice di consumo di suolo e la superficie di aree protette.
- Cambiamenti climatici: si analizza l'andamento delle emissioni di gas serra e le misure adottate per contrastare il cambiamento climatico.

Vengono analizzate le misure di politica economica contenute nella legge di bilancio per il 2023 e nel DEF 2023, con particolare riferimento al loro impatto sugli indicatori BES<sup>124</sup>. Si considerano, in particolare, le misure volte a mitigare gli effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia, a sostenere le politiche sociali, a ridurre il carico fiscale e a favorire la crescita economica. Viene presentato lo scenario programmatico del DEF 2023, con riferimento alle previsioni di crescita del PIL, di inflazione e di disoccupazione. Si conclude con una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di politica economica sulla performance degli indicatori BES nel periodo 2023-2026.

---

<sup>124</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

Dalla tabella seguente è possibile evidenziare più nel dettaglio quanto approfondito in tale paragrafo.



(1) Il colore verde nelle celle in previsione indica un miglioramento dell'indicatore rispetto al livello del 2022, mentre il colore rosa indica un peggioramento.

Fonte: DEF, Allegato BES 2023.

Nel 2022, il RDLC (reddito disponibile lordo corretto) pro-capite nominale ha registrato una crescita superiore alle attese, trainata da: aumento dei redditi da lavoro dipendente; buon andamento dell'occupazione; misure di sostegno al reddito per contrastare la pandemia e l'aumento dei prezzi energetici; crescita del valore dei trasferimenti in kind (+6,1% a/a)<sup>125</sup>. Il RDLC pro-capite è previsto in crescita nel quadriennio di previsione, seppur con un rallentamento graduale: +5,5% a/a nel 2023; +3,0% a/a nel 2026.

<sup>125</sup>Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

In termini reali, il RDLC pro-capite registrerebbe una crescita nulla nel 2023 a causa dell'inflazione (+5,7% a/a), per poi tornare a crescere moderatamente negli anni successivi (+3,0% sul 2019 alla fine del periodo di previsione).

Le stime per l'indice di disuguaglianza del reddito (S80/S20) e la povertà assoluta nel periodo 2023-2026 si basano su: stime effettuate per la Relazione BES 2023; misure di riduzione dei contributi sociali per il 2023 (3 miliardi di euro); fondo di riduzione della pressione fiscale per il 2024 (4 miliardi di euro).

L'esatta modulazione degli interventi non è ancora definita, quindi non è possibile stimare con precisione l'impatto sugli indicatori di disuguaglianza e povertà. Tuttavia, è ragionevole presumere che entrambe le misure porteranno a un aumento del reddito disponibile, con effetti positivi su entrambi gli indicatori.

Le stime per gli indicatori di disuguaglianza e povertà saranno aggiornate quando: saranno adottati i relativi provvedimenti che definiranno i dettagli delle singole misure; saranno utilizzate le risorse del fondo di riduzione della pressione fiscale.

Il prossimo aggiornamento della Relazione BES 2024, previsto nei prossimi mesi, terrà conto dei relativi effetti.

Il quadro prospettico del BES in Italia per il 2023-2026 è caratterizzato da: crescita del RDLC pro-capite, seppur con un rallentamento graduale; effetti positivi sulle disuguaglianze e la povertà derivanti dalle misure di riduzione del cuneo fiscale e del fondo di riduzione della pressione fiscale; necessità di aggiornare le stime con l'esatta modulazione degli interventi<sup>126</sup>.

Il decreto-legge n. 34 del 30 marzo 2023 ha prorogato e rimodulato le misure di contrasto al caro energia per il secondo trimestre del 2023. Per valutare l'impatto di tali misure sulla povertà assoluta, è stato condotto un esercizio di simulazione per due scenari. Lo scenario restrittivo che: ipotizza vincoli di spesa più stringenti; in assenza di misure, l'incidenza della povertà assoluta aumenterebbe di 1,6 punti percentuali; i bonus sociali potrebbero ridurre l'incremento di 0,5-0,7 punti percentuali). Allo stesso tempo, lo scenario meno restrittivo prevede che i bonus sociali potrebbero controbilanciare l'effetto dei rincari, mantenendo stabile l'incidenza della povertà assoluta.

Nel 2022, la SVBS (speranza di vita in buona salute) si è attestata a 60,1 anni, in diminuzione di 0,4 anni rispetto al 2021. Tuttavia, il triennio 2020-2022 ha registrato valori superiori al massimo pre-Covid.

---

<sup>126</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

Le previsioni per il 2023-2026 sono: graduale miglioramento della SVBS; nel 2026, la SVBS potrebbe raggiungere il valore del 2020; crescita della SVBS per entrambi i generi, con un incremento più marcato per le donne.

Per quanto concerne l'interrelazione tra bonus sociali, povertà assoluta e SVBS, i bonus sociali possono mitigare l'impatto della povertà assoluta sulla salute, favorendo l'accesso a cure mediche e beni essenziali. La SVBS più elevata può comportare una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e una riduzione della povertà.

I bonus sociali e la SVBS sono due fattori che possono influenzare la povertà assoluta in Italia. L'analisi condotta evidenzia come i bonus sociali possono avere un effetto positivo nel contenimento della povertà, soprattutto in contesti di rincari energetici. Evidenzia inoltre come la SVBS è un indicatore importante da monitorare per valutare il benessere della popolazione e la sua capacità di affrontare le sfide economiche<sup>127</sup>.

Nel 2022, l'incidenza di EP (eccesso di peso) si è attestata al 44,5%, con una variazione annuale marginale (+0,1%). La scarsa variabilità dell'indicatore nel breve periodo evidenzia la necessità di modelli di previsione robusti che tengano conto di molteplici fattori.

L'inflazione dei beni alimentari, in un contesto di prezzi in aumento, può influenzare le abitudini alimentari e di conseguenza l'EP. Per questo motivo, è stata integrata nel "modello esteso" per valutare il suo impatto.

Per il 2023-2026, sono state effettuate diverse previsioni secondo cui entrambi i modelli ("base" e "esteso") prevedono una diminuzione di EP nel periodo 2023-2026<sup>128</sup>. Il modello esteso evidenzia una dinamica decrescente meno marcata, a causa dell'impatto positivo dell'inflazione alimentare nel 2023. Negli anni successivi, l'inflazione alimentare dovrebbe decelerare, con una convergenza tra le variazioni annue dei due modelli.

Le previsioni indicano un calo dell'EP nel medio termine. L'inflazione alimentare può influenzare negativamente l'EP nel breve periodo, tenendo in mente che la modellistica econometrica è uno strumento utile per valutare l'impatto di diversi fattori sull'EP.

L'UPIF, ossia l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione registra un trend decrescente, con il 2022 che segna il valore più basso di sempre. Tale calo riguarda sia la componente femminile che quella maschile e si prevede che la tendenza positiva continuerà nel medio termine.

Il TMP, tasso di mancata partecipazione al lavoro aggregato ha registrato un miglioramento significativo nel 2022, posizionandosi su valori inferiori a quelli pre-pandemia. Il divario di

---

<sup>127</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

<sup>128</sup> Ibidem.

genere si è ridotto e si stima un'ulteriore riduzione del TMP nel biennio 2023-2024, con una successiva stabilizzazione.

Per quanto concerne invece l'occupazione femminile, l'indicatore ORM, che misura il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne con figli in età prescolare e quello delle donne senza figli, ha registrato una leggera flessione nel 2022. Nonostante l'aumento del tasso di occupazione per entrambi i gruppi, la dinamica del rapporto evidenzia la persistenza di ostacoli all'occupazione femminile con figli.

Analizzando la criminalità predatoria, l'indice annesso è in aumento nel 2022, seppur al di sotto del livello del 2019. Il furto in abitazione rimane il reato più diffuso, ma il contributo maggiore al peggioramento dell'indice deriva dal reato di borseggio.

Nel campo dell'efficienza della giustizia civile, il relativo indice evidenzia un leggero aumento della durata media dei processi nel 2022, pur attestandosi su livelli simili a quelli pre-pandemia. Si prevede una riduzione del disposition time (DT) nei prossimi anni, con un obiettivo di riduzione cumulata di circa 100 giorni nel periodo 2022-2024.

Nell'ottica delle emissioni di CO<sub>2</sub>, le emissioni di CO<sub>2</sub> pro-capite sono in aumento nel 2022, in concomitanza con la fase di espansione dell'attività economica. Si stima una riduzione nel 2023 e un consolidamento del trend discendente nel biennio 2024-2025, con il raggiungimento del punto di minimo della serie nel 2026.

Allo stesso tempo, l'indice di abusivismo edilizio (ABE) registra un marginale aumento nel 2022, con un incremento del numero di abitazioni illegali che compensa l'aumento delle abitazioni legali.

Il quadro del BES in Italia presenta luci e ombre. Da un lato, si osservano miglioramenti in diversi indicatori, come l'UPIF, il TMP e l'efficienza della giustizia civile<sup>129</sup>. Dall'altro, permangono criticità, come il divario di genere nel mercato del lavoro, la criminalità predatoria e l'abusivismo edilizio. Le politiche pubbliche dovrebbero essere indirizzate a rafforzare i punti di forza e a contrastare le criticità per migliorare il benessere equo e sostenibile del Paese.

---

<sup>129</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

## **2. BES come alternativa al PIL per misurare il benessere**

### **2.1. I limiti e le criticità nell'utilizzo del PIL come misura del benessere sociale e come indicatore di sviluppo sostenibile**

Il prodotto interno lordo (PIL) è considerato la misura più affidabile dell'andamento di un sistema economico. Ogni economia industrializzata ha un'agenzia statale che si occupa del calcolo di questa statistica. Il PIL esprime il valore di mercato di tutti i beni e i servizi finali prodotti nell'ambito di un sistema economico in un dato periodo di tempo. Dato che il PIL misura il flusso monetario di un sistema economico è possibile calcolarlo in due modi: come reddito totale derivante dalla produzione di beni e servizi o come spesa totale per il loro acquisto<sup>130</sup>. Se prendiamo la definizione data del PIL, esso può aumentare sia perché aumentato le quantità prodotte sia perché aumentano i prezzi. Facendo il calcolo in questo modo, il PIL non riesce ad esprimere accuratamente la capacità dell'economia di soddisfare la domanda. Se tutti i prezzi raddoppiassero e non variasse la produzione, il PIL raddoppierebbe, ma sarebbe sbagliato affermare che la capacità dell'economia di soddisfare la domanda raddoppierebbe anch'essa, perché la quantità prodotta di ciascun bene rimarrebbe invariata. Gli economisti chiamano PIL nominale il valore totale dei beni e servizi misurato a prezzi correnti. Una misura più efficace del benessere economico dovrebbe tenere conto della produzione di beni e servizi del sistema senza essere influenzata dalle variazioni dei prezzi. A tale scopo gli economisti ricorrono al PIL reale, cioè al valore dei beni e dei servizi calcolato a prezzi costanti; in altre parole il PIL reale illustra cosa accadrebbe alla spesa se cambiassero le quantità e non i prezzi<sup>131</sup>.

Fin'ora si è ipotizzato che il PIL reale venga calcolato sulla base dei prezzi di un anno base che non viene mai modificato. Se così fosse, con il tempo i prezzi diventerebbero sempre più obsoleti. Per risolvere questo problema l'ISTAT e le altre agenzie statistiche nazionali aggiornavano periodicamente i prezzi utilizzati per calcolare il PIL reale. Ogni cinque anni

---

<sup>130</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, "Macroeconomia", sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

<sup>131</sup> Ibidem.

si sceglieva un nuovo anno base, i prezzi venivano considerati fissi e utilizzati per misurare la variazione aggregata di beni e servizi di anno in anno, fino all'aggiornamento seguente. Oggi è stata adottata una nuova strategia per gestire il cambiamento dell'anno base ricorrendo a indicatori concatenati del PIL reale. In sintesi: i prezzi medi del 2012 e del 2013 vengono utilizzati per misurare la crescita reale tra il 2012 e il 2013; quelli del 2013 e del 2014 per misurare la crescita reale tra il 2013 e il 2014 e così via. I nuovi indicatori sono preferiti a quelli a prezzi costanti perché garantiscono il continuo aggiornamento dei prezzi utilizzati per il computo del PIL<sup>132</sup>.

Nella maggior parte dei paesi europei si è adottata la convenzione secondo la quale il PIL è diviso in tre grandi categorie di spesa:

- Spesa per consumi finali: è la spesa per beni e servizi finalizzata al consumo. Si suddivide ulteriormente sulla base del soggetto che effettua la spesa: nuclei familiari, istituzioni senza fini di lucro al servizio dei privati (ISP) (es: università, sindacati, chiese e associazioni religiose, istituzioni benefiche), le pubbliche amministrazioni (locali e centrali). La spesa per consumi finali include anche una voce relativa all'effetto netto del turismo sulla contabilità nazionale. Il consumo netto del turismo è pari al consumo di prodotti nazionali da parte di turisti stranieri meno il consumo di prodotti esteri da parte di turisti nazionali<sup>133</sup>.
- Formazione lorda di capitale: è l'investimento totale, ovvero quella parte della spesa che ha come finalità la produzione futura o il consumo futuro. Tale categoria si suddivide in investimento fisso lordo (che si divide ulteriormente in investimento fisso delle imprese, investimento fisso delle pubbliche amministrazioni e investimento in abitazioni) e investimento in scorte che è pari all'aumento delle scorte delle imprese (se le scorte diminuiscono, abbiamo un valore negativo).
- Esportazioni nette: corrispondono al valore dei beni e dei servizi esportati in altri paesi, meno il valore dei beni e servizi importati da altri paesi. Il valore delle esportazioni nette è positivo se le esportazioni superano le importazioni, è negativo in caso opposto. Le esportazioni nette rappresentano la spesa netta dei cittadini di altri paesi nei beni e servizi prodotti all'interno del paese considerato.

Quindi, ai fini dell'analisi macroeconomica, abbiamo quattro categorie rilevanti:

- Consumo (C) = spesa delle famiglie per consumi finali + spesa per consumi finali delle ISP

---

<sup>132</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, "Macroeconomia", sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

<sup>133</sup> Ibidem.



- Investimento (I) = investimento delle imprese + investimento residenziale + investimento in scorte
- Spesa Pubblica (G) = spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche + spesa per investimento delle amministrazioni pubbliche
- Esportazioni nette (NX) = esportazioni – importazioni + saldo dei consumi afferenti ai flussi turistici.

Poiché per definizione, qualunque spesa effettuata in un sistema economico rientra in una di tali categorie, la somma deve corrispondere al PIL; identificando quest'ultimo con il simbolo Y, possiamo scrivere:

$$Y = C + I + G + NX$$

Questa equazione è un'identità ed è detta identità contabile del reddito nazionale.

La contabilità nazionale prevede altre misure del reddito, leggermente diversi dal PIL.

Per capire la relazione che intercorre tra i diversi indicatori, useremo come termine di paragone il PIL, al quale sommeremo o sottrareremo diverse quantità. Per ottenere il prodotto nazionale lordo (PNL) aggiungiamo al PIL il reddito (salari, profitti, rendite e interessi) guadagnato all'estero dai residenti del paese e sottraiamo il reddito guadagnato nel paese dai non residenti:

$$PNL = PIL + \text{redditi esteri di residenti} - \text{redditi interni di non residenti}$$

Il PIL misura il reddito aggregato prodotto all'interno di un paese, mentre il PNL misura il reddito aggregato dei residenti nel paese. Dato che gli economisti sono più interessati alla capacità di un'economia di produrre beni e servizi, la misura più naturale del reddito di un paese è il PIL anziché il PNL<sup>134</sup>.

Per ottenere il prodotto nazionale netto (PNN) si sottraggono al PNL l'ammortamento del capitale, cioè la stima della perdita di valore dello stock di impianti, attrezzature e fabbricati residenziali verificatasi nel corso di un anno:

$$PNN = PNL - \text{ammortamento del capitale}$$

Dato che gli ammortamenti sono uno dei costi nei quali il sistema economico incorre per produrre beni e servizi, il PNN evidenzia il risultato netto dell'attività produttiva del paese. Tuttavia, a causa della difficoltà di ottenere stime affidabili sul consumo del capitale fisso, il PIL rimane l'indicatore maggiormente utilizzato per misurare l'attività economica.

---

<sup>134</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, "Macroeconomia", sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

Dato che il PIL reale e gli altri indicatori riflettono l'andamento di un sistema economico, gli economisti sono interessati a valutarne le variazioni da un trimestre all'altro<sup>135</sup>. Tutte queste misure del reddito mostrano un andamento stagionale regolare. Il PIL reale ha un andamento stagionale perché alcune delle fluttuazioni sono attribuibili a una diversa capacità di produrre, altre ad una componente stagionale nelle preferenze dei consumatori. Quando gli economisti studiano le fluttuazioni del PIL reale e le altre variabili economiche, spesso desiderano eliminare quella parte di fluttuazioni dovuta a prevedibili movimenti stagionali. La maggior parte delle statistiche sono destagionalizzate, ossia i dati sono stati corretti in modo da eliminare le fluttuazioni stagionali regolari<sup>136</sup>.

Il PIL sviluppato negli anni '30 per aiutare i politici a valutare la ripresa dalla Grande Depressione, è essenzialmente una misura dell'attività economica grezza ed era considerato persino dal suo principale architetto, Simon Kuznets, uno strumento molto povero per misurare lo sviluppo economico, per non parlare del progresso sociale. L'inventore del concetto di PIL avvertiva che il suo indice può misurare la variazione delle condizioni economiche complessive ma non è una misura sufficiente per calcolare il benessere dei cittadini di un paese. Il PIL non distingue tra quantità e qualità della crescita, non ci dice in che modo il reddito è distribuito all'interno della società.

Ma nei decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale e soprattutto negli ultimi due decenni, il PIL è diventato sinonimo di benessere e progresso più ampio della società, e il nostro intero quadro di politica economica e il dibattito economico sono arrivati a ruotare intorno all'obiettivo di massimizzare il tasso di crescita del PIL.

Tuttavia, anche se è diventato la misura economica dominante e il parametro di riferimento del progresso, è sempre più evidente che il PIL oscura o esclude aspetti essenziali del benessere e della sostenibilità della nostra economia e della nostra società e, di conseguenza, limita notevolmente il modo in cui valutiamo le esigenze politiche e sviluppiamo le risposte politiche<sup>137</sup>. Questo non significa che il PIL o il più ampio sistema di contabilità nazionale debbano essere smantellati o ignorati. Qualsiasi programma di riforma credibile in questo settore riconosce che il sistema di contabilità nazionale fornisce informazioni importanti su una serie di realtà economiche, tra cui il reddito personale, il risparmio, il consumo, la formazione lorda e netta di capitale, le importazioni e le esportazioni, gli investimenti netti

---

<sup>135</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, *“Macroeconomia”*, sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

<sup>136</sup> H. S. ROSEN e T. GAYER, *“Scienza delle finanze. McGraw-Hill”*, 2018 (V edizione).

<sup>137</sup> F. LEQUELLIER, *“Is GDP a satisfactory measure of growth?”*, OECD Observer n. 246-247, 2004.

all'estero. Come misura sintetica, il PIL è un buon barometro generale dei livelli di attività economica. Ovviamente, non dovremmo smettere di usare questo sistema come fonte di informazioni economiche<sup>138</sup>.

Dalla promozione del consumismo alimentato dal credito, ai sussidi per l'espansione e la deforestazione, alla deregolamentazione dei capitali e dei flussi finanziari, all'incessante ricerca di energia sporca e a basso costo, con alti costi ambientali, la crescita del PIL è diventata lo standard incontrastato e l'idea guida della maggior parte delle nostre politiche, della politica e del dibattito pubblico sullo sviluppo economico.

Gli argomenti contro il PIL possono essere suddivisi in sette modi fondamentali<sup>139</sup>.

Distribuzione: il PIL non ci dice nulla su come la crescita sia distribuita a livello familiare. Ad esempio, mentre il PIL degli Stati Uniti è più che raddoppiato negli ultimi 30 anni, il reddito familiare medio è cresciuto solo del 16%. Quasi tutta la crescita del PIL è andata al 20% superiore e la maggior parte di questi guadagni è andata al 10% superiore delle famiglie. Che il PIL salga o scenda, non ci dà un'idea di chi stia beneficiando dei guadagni o di come stia andando la famiglia media.

Quantità vs. Qualità: il PIL misura la quantità di beni e servizi, ma non la qualità. Il denaro speso per l'alcol e il gioco d'azzardo è altrettanto "buono", secondo gli standard del PIL, di quello speso per i libri e l'esercizio fisico. Ciò che è buono per il PIL è spesso dannoso per altri criteri importanti come la salute e il benessere sociale.

Spese difensive: il PIL non distingue tra le spese che aumentano positivamente il benessere umano, come le tasse universitarie, e le "spese difensive" che proteggono dalle minacce al benessere attuale, come la bonifica dei disastri industriali, il trattamento delle malattie socialmente condizionate (fumo, obesità, ecc.) e le spese militari per proteggere gli interessi nazionali da minacce reali o percepite.

Valore economico reale vs. guadagni presi in prestito e speculativi: il PIL non ci dice nulla sulla sostenibilità dell'attività economica. I consumi finanziati dal prestito si aggiungono al PIL proprio come i consumi finanziati dai guadagni reali del potere d'acquisto delle famiglie. I servizi finanziari si aggiungono al PIL sia allocando il capitale per gli investimenti

---

<sup>138</sup> Il problema sta nel modo in cui il PIL è arrivato a svolgere un ruolo così determinante nei dibattiti pubblici sulla performance economica e sul progresso sociale e, in ultima analisi, nella definizione delle politiche. In una narrazione economica dominata dal tasso di crescita del PIL, problemi significativi e crescenti a livello familiare, nelle condizioni e nel benessere della società, nel benessere ambientale e in altre dimensioni chiave della nostra stabilità e del nostro progresso come nazione, sono tenuti ai margini del dibattito, lontani dall'attenzione pubblica e tanto meno da una seria azione politica.

<sup>139</sup> L. DALY., S. POSNER., *"Beyond GDP: New Measures For A New Economy"*, Demos, 2012.

produttivi sia alimentando gigantesche bolle di attività con la speculazione e il trasferimento del rischio.

Impoverimento del capitale naturale e dei servizi ecosistemici: il PIL essenzialmente ignora i problemi ambientali. L'attività economica che impoverisce le risorse naturali ha lo stesso valore, secondo gli standard del PIL, dell'attività economica alimentata da risorse rinnovabili. Le attività che contribuiscono al riscaldamento globale aggiungono valore al PIL oggi, anche se minacciano enormi costi economici in futuro a causa degli impatti del cambiamento climatico.

Attività non di mercato: il PIL non ci dice nulla del valore generato dai servizi non di mercato forniti nelle famiglie, nel settore pubblico, nella società civile e nei più ampi sistemi ecologici che ci circondano. Il capitale umano e sociale generato dalla genitorialità, dall'istruzione, dal volontariato, dalle attività comunitarie, dagli spazi verdi e da altri aspetti della pianificazione pubblica, ecc. non sono misurati dal PIL, anche se influenzano in modo sostanziale il benessere economico e la produttività complessiva della società. Anche la produzione pubblica, ovvero il valore generato dalla spesa pubblica in molti settori, non viene considerata, così come non viene misurata la produzione o il valore sociale dei servizi caritatevoli.

Benessere sociale: il PIL non sempre coincide con gli indicatori di benessere sociale, come i tassi di povertà<sup>140</sup>, l'alfabetizzazione e l'aspettativa di vita. Ad esempio, gli Stati Uniti sono ai primi posti per il PIL pro capite, ma allo stesso tempo hanno i tassi di povertà e di incarcerazione più alti del mondo avanzato. Allo stesso modo, i livelli di benessere soggettivo, tra cui la soddisfazione della vita, il senso di sicurezza e di autonomia e la fiducia nei confronti del prossimo, sono spesso più elevati nei Paesi più poveri, caratterizzati da forti strutture familiari e comunitarie, rispetto ai Paesi ricchi, caratterizzati da atomizzazione sociale e consumismo di massa.

In breve, il PIL ignora molti "problemi" dall'attività economica, conta molti "problemi" come beni e non conta molti beni importanti che non vengono scambiati sui mercati<sup>141</sup>. Sebbene questi difetti possano essere affrontati come debolezze tecniche di un particolare modello statistico, la correzione del PIL, o l'andare "oltre il PIL" con altre misure, non è semplicemente un problema di correzione dei metodi. Il problema più profondo è piuttosto

---

<sup>140</sup> C. PRAHALAD, A. HAMMOND, "Serving the World's Poor, Profitably", Harvard business review 80 (1 ottobre 2002): 48-57, 124.

<sup>141</sup> L. DALY., S. POSNER., "Beyond GDP: New Measures For A New Economy", Demos, 2012.

il modello economico che sta alla base del PIL e che viene rafforzato dalla nostra eccessiva dipendenza dal PIL.

La dipendenza dal PIL promuove un modello economico votato alla "crescita a tutti i costi", in cui "più" è equiparato a "meglio" e un'economia in espansione equivale al progresso sociale<sup>142</sup>, anche se le famiglie medie non ne traggono beneficio e le dimensioni critiche non di mercato delle nostre vite e della nostra nazione, il nostro capitale umano, sociale e ambientale, sono impoverite per mancanza di investimenti e protezioni adeguati. Cambiare il nostro sistema di feedback economico è un passo cruciale per riorientare le preoccupazioni dell'opinione pubblica e portare nuove richieste politiche nel mainstream del dibattito e del processo decisionale sul futuro della nazione<sup>143</sup>.

I parametri sui quali valutare il progresso di una società non devono essere solo di carattere economico ma anche sociale e ambientale, corredati da misure di disegualianza e sostenibilità. Equità e sostenibilità sono aspetti imprescindibili per qualsiasi prospettiva di progresso<sup>144</sup>. Ecco perché oggi proponiamo anche al nostro Paese di prendere come riferimento, per valutare il proprio presente e progettare il proprio futuro, quel concetto di benessere equo e sostenibile che all'OCSE proponemmo già nel 2009. Benessere di un paese significa benessere sociale, in un ambiente sano per esempio per studiare all'aria aperta con servizi che ci possano permettere studi ottimali e più opportunità, permettendoci di impegnarci in quello che vogliamo fare e avere la possibilità di farlo, ragione per cui il benessere è possibilità<sup>145</sup>.

Nel secondo dopoguerra, il PIL è diventato l'indicatore universalmente riconosciuto della prosperità economica, e per associazione, del benessere di una nazione, ma esiste una perfetta correlazione tra ricchezza e benessere? Gli economisti e i politici del ventesimo

---

<sup>142</sup> L. DALY., S. POSNER., *“Beyond GDP: New Measures For A New Economy”*, Demos, 2012.

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> Robert F. Kennedy all'Università del Kansas, il 18 marzo 1968: *«Per troppo a lungo ci siamo limitati a identificare la nostra eccellenza personale, i valori della comunità con la mera accumulazione dei beni materiali. Il prodotto interno lordo non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità, della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari. Il PIL non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio né la nostra saggezza né la nostra conoscenza nella nostra compassione, nella devozione al nostro paese. Misura tutto in breve eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere di storia»*.

<sup>145</sup> G. GUALACCINI, *“Dal Pil al Bes: il significato e la misurazione del benessere equo e sostenibile”*, Società Italiana di statistica, 2013.

secolo hanno fatto coincidere la crescita del PIL con la crescita del benessere e della felicità. Più il PIL cresce, più saremo ricchi più saremo felici: il paradosso di Easterlin o paradosso della felicità basato su studi empirici sembra negare questo assunto da cui siamo partiti. In molti degli studi sulla felicità si mette in relazione l'andamento del PIL pro capite negli Stati Uniti con quello della soddisfazione di vita dichiarata dal secondo dopoguerra. Alla fine dello scorso secolo, il PIL pro-capite aumenta progressivamente, ma la quota di persone che si dichiarano molto felici cresce solo fino a un certo livello, mentre oltre tale quota sembra diminuire. Allo stesso tempo la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi è stata tralasciata dai programmi economici che avevano come unico obiettivo la crescita economica<sup>146</sup>.

Nel 1987 la commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo per la prima volta tenta un'integrazione di questi concetti attraverso la definizione di sviluppo sostenibile. Uno sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

Non si tratta solo di una riflessione teorica, infatti la comunità internazionale ha preso il concetto di sviluppo sostenibile come riferimento per azioni concrete a livello mondiale per conciliare sviluppo economico e ambiente. Nel 2015 l'ONU definirà obiettivi di sviluppo sostenibile validi per tutti i paesi del mondo. Il forum mondiale dell'OCSE del 2004 sul tema statistica conoscenza e politica aveva posto il problema della misurazione del progresso della società nel 2007 con la dichiarazione di Istanbul firmata in occasione del secondo forum le principali organizzazioni internazionali riconoscono la necessità di sviluppare indicatori del benessere sociale<sup>147</sup>.

Sempre nel 2007 la conferenza oltre il PIL è il punto di partenza del dibattito politico europeo sulla necessità di spingersi oltre il concetto di prodotto interno lordo.

Il presidente della commissione europea Jose Manuel Barroso conclude la conferenza dichiarando: è tempo di andare oltre il PIL, informazioni sulla qualità della vita e sulla sostenibilità dovranno integrare le misure macroeconomiche espresse dal PIL. Queste sono le conclusioni a cui nel 2009 giunge la commissione sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale presieduta dal premio nobel Joseph Stiglitz<sup>148</sup>. Il benessere umano non deve essere associato esclusivamente al volume della produzione di

---

<sup>146</sup> Video Istat, *“Oltre il PIL: il progetto BES, le misure del benessere equo e sostenibile”*.

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> M. CLERC, M. GAINI, Clerc, Gaini, D. BLANCHET, *“Recommendations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations”*, INSEE Document de travail, 2011.

beni e merci, ma deve essere letto come risultante di un insieme di fattori che riguardano anche l'istruzione, l'ambiente, la sanità e le relazioni sociali. Tra i primi paesi a intraprendere la strada di misurazioni alternative al PIL ci sono: il Canada, l'Australia, il Bhutan. Un piccolo stato asiatico nel 2010 ha rilasciato il suo gross national happiness index, un indice a più dimensioni. Sono seguiti altri paesi come il Messico, le Filippine, l'Ecuador e Bolivia. L'Italia ha introdotto il *buen vivir* nella sua Costituzione che si inserisce in questo fermento internazionale con il progetto BES nato da un'iniziativa del Cnel e dell'Istat per misurare il benessere equo e sostenibile<sup>149</sup>.

Nel 1999, un rapporto del Consiglio Nazionale delle Ricerche, *Nature's Numbers*, ha esaminato gli sforzi di contabilità ambientale negli Stati Uniti e ha raccomandato al Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti di continuare a sviluppare la contabilità ambientale ed economica integrata (IEEA), un quadro inizialmente pubblicato dalla Divisione Statistica delle Nazioni Unite negli anni 1993<sup>150</sup>. Va considerato che il Congresso aveva precedentemente negato i finanziamenti a questo sforzo quando era stato proposto per la prima volta nel 1994. Il quadro IEEA amplia i conti economici nazionali creando un conto satellite dell'ambiente con informazioni supplementari sui beni ambientali e sulle variazioni dei beni, sulle scorte di risorse, sulle capacità di assorbimento della natura (come le capacità di assorbimento dell'inquinamento) e sui costi per l'esaurimento e il degrado (l'esaurimento delle risorse si riferisce all'uso eccessivo dei beni ambientali e quindi all'esaurimento delle risorse e al loro utilizzo).

Come per altri conti non di mercato, l'IEEA comporta compiti complessi per la misurazione delle quantità ambientali e l'assegnazione di valori monetari ad esse. L'IEEA si basa su metodi ampiamente accettati che utilizzano dati di mercato e comportamentali, anche se tali dati non sono sempre disponibili. Dopo la pubblicazione di *Nature's Numbers*, avvenuta oltre dieci anni fa, c'è un maggiore consenso su metodi appropriati e affidabili per la valutazione ambientale, sostenuti da ampi sforzi internazionali per un migliore monitoraggio delle condizioni ambientali.

L'IEEA è direttamente compatibile con l'attuale contabilità nazionale e potrebbe svolgere diversi ruoli preziosi nel processo decisionale degli Stati Uniti. Riunendo le informazioni sull'economia e sull'ambiente in un quadro contabile comune, essa potrebbe far luce sul

---

<sup>149</sup> Video Istat, *“Oltre il PIL: il progetto BES, le misure del benessere equo e sostenibile”*.

<sup>150</sup> William D. Nordhaus and Edward C. Kokkelenberg (Eds.), *Nature's Numbers: expanding the national economic accounts to include the environment* (Washington, DC: National Academies Press, 1999).

modo in cui le attività di produzione e consumo economico hanno un impatto sull'ambiente e su come l'ambiente contribuisce all'economia. I dati derivati da una contabilità ambientale completa potrebbero essere utilizzati per analizzare meglio gli effetti della protezione o del degrado ambientale sulla produttività economica.

Le informazioni ricavate dai conti ambientali potrebbero migliorare la gestione dei beni naturali di competenza federale. Le agenzie federali responsabili della gestione delle risorse naturali potrebbero creare un migliore equilibrio tra usi concorrenti come il raccolto, la conservazione della fauna selvatica, la ricreazione o la fornitura di servizi ecosistemici<sup>151</sup>.

L'IEEA potrebbe migliorare la comprensione da parte dei politici di chi beneficia del reddito fornito dallo sfruttamento delle risorse naturali e di quanto queste risorse siano gestite in modo efficiente ed inoltre potrebbe anche portare a un miglioramento del processo decisionale in materia di regolamentazione, fornendo una visione più chiara dei costi e dei benefici delle normative ambientali, consentendo un'analisi costi-benefici più solida di una determinata norma o regime. Senza dubbio, una contabilità credibile del valore economico della protezione e del ripristino dell'ambiente avrà un ruolo importante nel continuare a progredire su molte questioni ambientali. Le informazioni ricavate dalla contabilità ambientale potrebbero informare le politiche sulle tasse e sui crediti di carbonio e aiutare a determinare gli incentivi di mercato più efficaci per le nuove fonti energetiche. Potrebbero inoltre essere utilizzate per lo sviluppo di politiche sulla responsabilità estesa del produttore, creando un quadro di valutazione comune per valutare i costi e i benefici sociali e privati degli standard di produzione e consumo verdi.

Nella definizione più diffusa, i servizi ecosistemici sono i benefici che le persone ottengono dagli ecosistemi. Il Millennium Ecosystem Assessment, uno sforzo internazionale pluriennale di centinaia di scienziati, ha descritto i servizi ecosistemici in quattro categorie principali: servizi di approvvigionamento (produzione di cibo, fibre, legno, acqua dolce), servizi di regolazione (mantenimento della qualità dell'aria, controllo dell'erosione, regolazione del clima), servizi culturali (benefici non materiali come la ricreazione, l'arricchimento spirituale e i valori estetici) e servizi di supporto necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici (produzione primaria da parte delle piante; formazione del suolo<sup>152</sup>). Per rendere operativo il concetto di servizio ecosistemico nella contabilità

---

<sup>151</sup> William D. Nordhaus and Edward C. Kokkelenberg (Eds.), *Nature's Numbers: expanding the national economic accounts to include the environment* (Washington, DC: National Academies Press, 1999).

<sup>152</sup> Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends*, Volume 1 (Washington, DC: Island Press, 2005).



nazionale, economisti ed ecologi hanno lavorato insieme per definire unità di misura e prezzi adeguati. Valutare i servizi ecosistemici è difficile perché la natura non si presenta in unità ordinate come le automobili o le mele, e i benefici per gli esseri umani derivano da beni pubblici per i quali spesso non esistono prezzi di mercato. Rimangono alcune controversie sui dettagli della valutazione di tali servizi, sebbene vi sia un ampio consenso sul fatto che tale approccio fornisca una potente base di mercato per la gestione del capitale naturale. Negli Stati Uniti, la National Science Foundation, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e il Dipartimento dell'Agricoltura si sono dimostrati sempre più favorevoli alla valutazione dei servizi ecosistemici.

La contabilizzazione di tutti i benefici economici della natura potrebbe portare a politiche che sostengono un mix ottimale di usi concorrenti, ad esempio la quantità di pesca, di attività ricreative o di disboscamento da consentire nelle foreste nazionali. L'integrazione dei servizi ecosistemici nella contabilità nazionale potrebbe rivelare modi relativamente poco costosi per raggiungere gli obiettivi politici nelle aree del clima, della biodiversità e della sicurezza alimentare. Un approccio popolare è quello di progettare un sistema di pagamento per i servizi ecosistemici in cui i proprietari terrieri possono essere compensati per la gestione del territorio che mantiene o migliora specifici servizi<sup>153</sup>. Il governo cinese ha utilizzato questo approccio per dare priorità agli sforzi di conservazione nelle "zone di funzione ecologica" che forniscono reali benefici economici.

L'impronta ecologica è uno strumento di contabilità delle risorse che misura la domanda che l'umanità pone alla natura. Viene utilizzato per calcolare "la quantità di terra e di acqua che una popolazione umana richiede per produrre le risorse che consuma e per assorbire i suoi rifiuti, utilizzando la tecnologia prevalente".

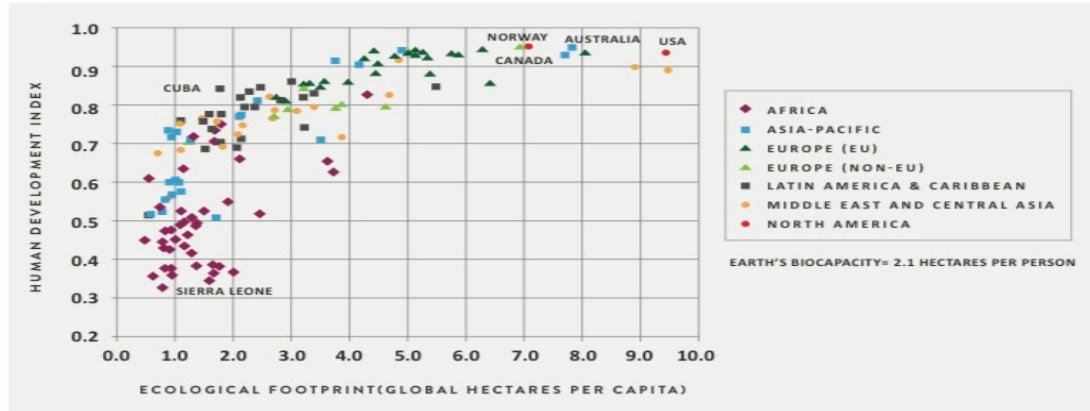
Evita le controversie legate alla valutazione economica, monitorando invece l'uso delle risorse ambientali nel contesto della loro disponibilità. Sebbene l'Impronta ecologica non sia espressa in termini monetari, riduce le complesse informazioni sui fattori ambientali a un'unica unità: la quantità di terra abitabile necessaria per sostenere le economie umane. L'impronta degli Stati Uniti risulta essere più del doppio della biocapacità disponibile e gran parte del superamento è dovuto alle emissioni di gas serra.

Altri Paesi con standard di vita simili hanno impronte ecologiche sostanzialmente più piccole (cfr. Fig. 1).

---

<sup>153</sup> R. PHILIPS & J. REICHART, "The Environment as a Stakeholder? A Fairness-Based Approach". *Journal of Business Ethics*, 23(2), 185-197, 2000.

FIGURE 1. HUMAN WELFARE AND ECOLOGICAL FOOTPRINTS COMPARED



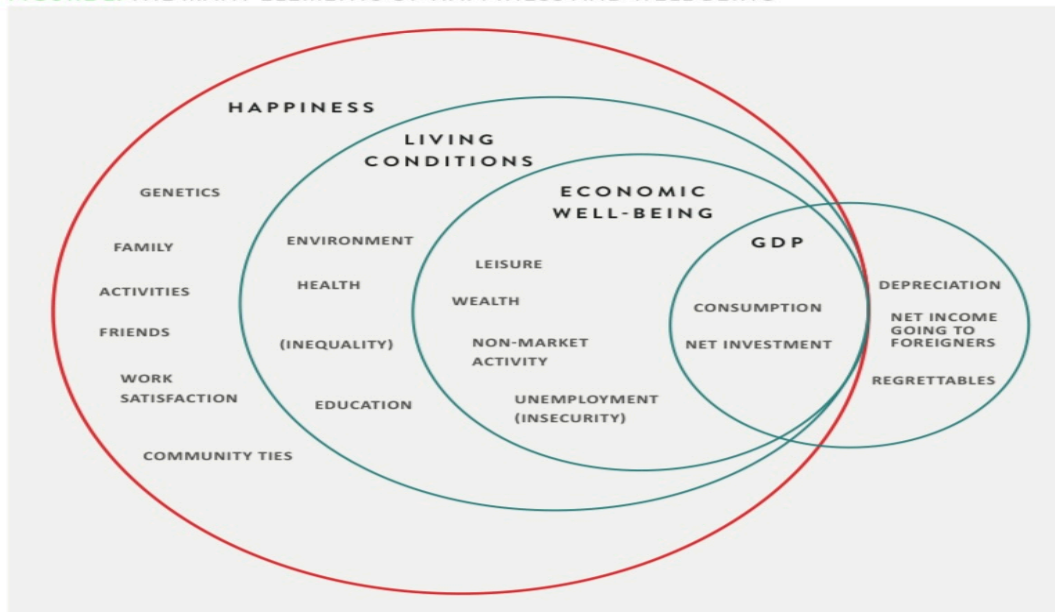
Data sourced from: Global Footprint Network 2008 report (2005 data) UN Human Development Index 2007/08

THIS GRAPH PLOTTING ECOLOGICAL FOOTPRINT AGAINST HUMAN DEVELOPMENT PERFORMANCE ON A COUNTRY BASIS SHOWS THAT MANY COUNTRIES IN EUROPE AND SEVERAL IN OTHER REGIONS COMBINE HIGH HUMAN DEVELOPMENT WITH SIGNIFICANTLY LOWER ECOLOGICAL FOOTPRINTS THAN THAT OF THE UNITED STATES.

Fonte: Global Footprint Network 2008 report (2005 data) UN Human Development Index 2007/08.

La definizione economica di benessere come utilità è utile quando ci si concentra sulle risorse materiali che un individuo ha a disposizione. Ma se il reddito e le altre risorse materiali contribuiscono chiaramente al benessere, le misure di queste risorse non possono cogliere tutto ciò che contribuisce al benessere. Molti altri aspetti dell'esperienza, tra cui la sicurezza economica e lo status, i legami familiari e comunitari e le condizioni di vita più ampie dell'ambiente circostante, contribuiscono al benessere insieme alle risorse materiali (cfr. Fig. 2).

FIGURE 2. THE MANY ELEMENTS OF HAPPINESS AND WELL BEING



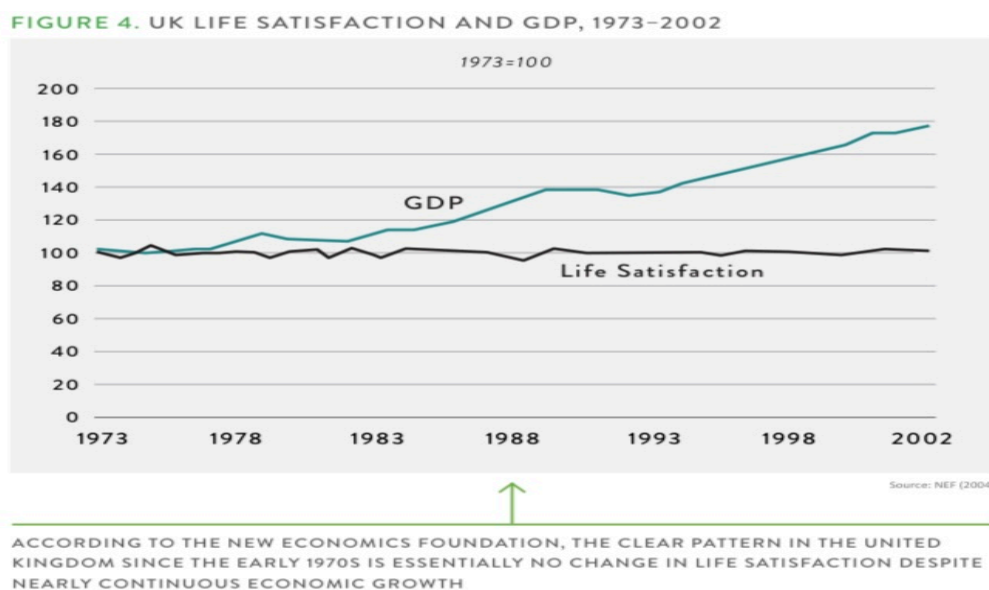
Source: Stefan Bergheim, Measures of Well-Being (Frankfurt, Germany: Deutsche Bank Research, 2006)

SIGNIFICANT DETERMINANTS OF WELL-BEING EXIST BEYOND THE NARROW SCOPE OF WHAT GDP MEASURES.

Fonte: Stefan Bergheim, Measures of Well-Being (Frankfurt, Germany: Deutsche Bank Research, 2006).

Per misurare accuratamente i numerosi fattori che contribuiscono alla qualità della vita, come la salute, l'istruzione, l'ambiente sociale e naturale e la sicurezza personale ed economica, sono necessari dati sia oggettivi che soggettivi. La Commissione Stiglitz<sup>154</sup>, tra gli altri organismi, ha raccomandato che le agenzie statistiche di integrare le misure del benessere oggettivo con dati soggettivi.

Una delle tendenze più evidenti nelle ricerche sul benessere soggettivo nei Paesi avanzati è che i livelli di felicità non sono aumentati con la crescita economica o l'aumento del reddito pro capite (cfr. Fig. 4).



Fonte: NEF (2004).

Come ha affermato Joseph Stiglitz in occasione della pubblicazione del rapporto della Commissione sulla misurazione delle prestazioni economiche e del progresso sociale, “ciò che si misura influisce su ciò che si fa” e se “non si misura la cosa giusta, non si fa la cosa giusta”<sup>155</sup>.

## 2.2. La sostenibilità finanziaria oltre il PIL e la tutela intergenerazionale

Il PIL, il Prodotto Interno Lordo, è stato per decenni la misura principale del benessere economico di una nazione. Ma negli ultimi anni, è cresciuta la consapevolezza che il PIL non è un indicatore completo della salute economica e sociale di un paese. Non tiene conto,

<sup>154</sup> M. CLERC, M. GAINI, Clerc, Gaini, D. BLANCHET, “*Recommandations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations*”, INSEE Document de travail, 2011.

<sup>155</sup> The Economist, “*Why GDP is a poor measure of progress*”, 2016.

ad esempio, del degrado ambientale, della disuguaglianza economica, del benessere sociale e della qualità della vita<sup>156</sup>.

Ecco perché si parla sempre più di andare oltre il PIL e di guardare a nuovi indicatori di sostenibilità finanziaria. Questi indicatori includono fattori come l'impronta ecologica, la biocapacità, il consumo di energia, le emissioni di gas serra, l'indice di sviluppo umano, il tasso di disoccupazione, il livello di istruzione e l'accesso alla salute<sup>157</sup>.

La finanza verde gioca un ruolo importante nel promuovere la sostenibilità finanziaria. Investendo in attività che hanno un impatto positivo sull'ambiente e sulla società, la finanza verde può contribuire a ridurre le emissioni di gas serra, promuovere l'uso di energie rinnovabili, proteggere la biodiversità e migliorare la qualità della vita<sup>158</sup>.

La sostenibilità finanziaria e la finanza verde sono due trend importanti che stanno trasformando i mercati finanziari<sup>159</sup>. La crescita di questi trend è guidata da una serie di fattori, tra cui i cambiamenti climatici, la richiesta da parte degli investitori e la regolamentazione<sup>160</sup>. Nonostante le sfide, le opportunità offerte dalla finanza sostenibile sono significative per gli investitori, le aziende e la società nel suo complesso<sup>161</sup>.

Negli ultimi anni, la letteratura esistente suggerisce che lo sviluppo finanziario è una forza trainante per la crescita economica e che parlare di stabilità finanziaria significa parlare di stabilità economica. Con l'enfasi posta negli ultimi anni sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), le associazioni tra economia e finanza verde sono di crescente interesse in tutto il mondo. L'idea di base è che i Paesi possano raggiungere una crescita economica e finanziaria, prevenendo al contempo il degrado ambientale.

---

<sup>156</sup> European Commission, *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, 2009.

<sup>157</sup> M. CLARKE, P. LAWN, "Is measuring genuine progress at the sub-national level useful?", *Ecological Indicators* vol. 8, 2008.

<sup>158</sup> A. AFZAL, E. RASOULINEZHAD, Z. MALIK, "Green finance and sustainable development in Europe", 2021.

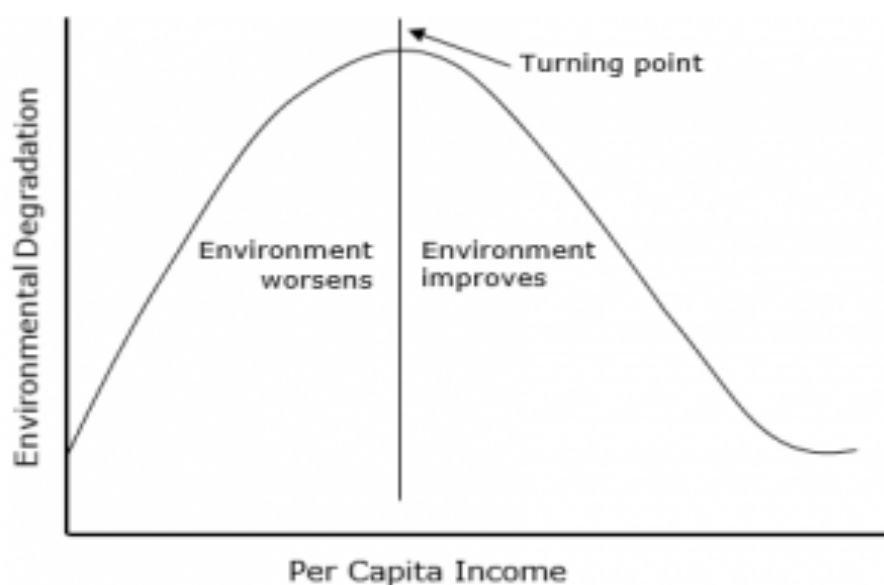
<sup>159</sup> M. PELLEGRINI, A. DAVOLA, N. CASALINO, P. BEDNAR, "Striking a balance between profit, people welfare, and ecosystem health in the transition towards a sustainable financial system", *Law and Economics Yearly Review*, 2021.

<sup>160</sup> L. CODOGNO, "Capital Market Union: una sintesi del processo, punti critici e prospettive", *FinRiskAlert, Assessing Bond Market Developments Post-EMU*", *Journal of Applied Corporate Finance*, Volume 11 no. 3, aprile 2016.

<sup>161</sup> A. VISCOVI, A. DI TURI, "Marketing & vendita manuale di finanza sostenibile e responsabile", Milano, 2017.

Il settore finanziario svolge un ruolo importante nell'aiutare le imprese ad acquisire le risorse finanziarie di cui hanno bisogno<sup>162</sup>. Inoltre, offre opportunità di guadagno agli investitori. In questo settore è necessario incrementare i finanziamenti verdi, perché le opzioni di finanziamento tradizionali rischiano di avere un impatto negativo sull'ambiente. Inoltre, gli investitori sono sempre più consapevoli del valore dell'energia verde per il benessere dell'ambiente e questo ha portato a un aumento della finanza verde. I finanziamenti verdi riducono il rischio di credito perché i modelli di business sostenibili hanno una minore volatilità degli utili. Se i mutuatari hanno un rischio di credito minore, i finanziatori possono beneficiare di minori accantonamenti per perdite su prestiti e requisiti patrimoniali. Ciò contribuisce al raggiungimento degli obiettivi ambientali. La ricerca ha rilevato che le attività finanziarie verdi superano le attività non ecologiche. Tuttavia, si raccomanda cautela perché la ricerca ha anche rilevato che esistono disincentivi per gli investitori che vorrebbero avvalersi di opzioni verdi.

Questa relazione tra finanza e ambiente è dinamica e si evolve nel tempo. La letteratura esistente suggerisce l'esistenza di una curva a forma di U, la EKC (Environmental Kuznets Curve), che spiega la relazione tra sviluppo e benessere ambientale. Tutto ciò è evidenziabile nel seguente grafico<sup>163</sup>.



Fonte: N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, "Environmental Kuznets Curve", "Macroeconomia", sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

<sup>162</sup> A. RASHE, M. MORSING, J. MOON, "Corporate Social Responsibility. Strategy, Communication and Governance", Cambridge University, (eds.) 2017.

<sup>163</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, "Macroeconomia", sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

Nelle fasi iniziali, i Paesi sono troppo poveri per concentrarsi sulla conservazione dell'ambiente e quindi si limitano a seguire le politiche necessarie per raggiungere lo sviluppo<sup>164</sup>. Una volta raggiunta una parvenza di stabilità, l'attenzione inizia a spostarsi sulla conservazione delle risorse naturali e sullo sviluppo sostenibile. Quando i Paesi adottano politiche che riflettono questi cambiamenti, il risultato è una curva a U che spiega la relazione tra reddito e ambiente. È lecito supporre che nelle fasi iniziali il degrado ambientale possa essere rapido, perché l'adozione di politiche verdi potrebbe essere troppo costosa per le nazioni giovani. Quando iniziano a crescere le preoccupazioni per la qualità dell'aria e dell'acqua, le economie iniziano a cercare soluzioni rispettose dell'ambiente. Si è rilevato inoltre, che lo sviluppo economico e finanziario contribuisce inizialmente al degrado dell'ambiente (emissioni di carbonio), ma con il tempo questo deterioramento rallenta e in alcuni casi migliora<sup>165</sup>.

Analogamente, viene riscontrata l'esistenza di una relazione non lineare tra l'approfondimento finanziario e il degrado ambientale (consumo di energia ed emissioni di anidride carbonica), in paesi che vanno dal basso reddito all'alto reddito. Hanno anche scoperto che gli FDI (investimenti diretti all'estero) hanno portato a un aumento del degrado ambientale. Questo fenomeno è stato descritto da alcuni ricercatori come ipotesi del paradiso dell'inquinamento. Lo sviluppo economico e finanziario porta a un aumento delle emissioni di gas serra, ma dopo un certo livello le emissioni di carbonio vengono controllate<sup>166</sup>.

La ricerca ha evidenziato tre possibili canali tra sviluppo finanziario e degrado ambientale. In primo luogo, lo sviluppo finanziario può avere un impatto sul degrado ambientale attraverso la crescita economica. Lo sviluppo finanziario attira gli FDI, che incoraggiano la crescita economica. La crescita economica porta a un maggiore consumo di energia, con conseguente degrado dell'ambiente. In secondo luogo, quando i mercati finanziari fioriscono c'è più credito a disposizione dei consumatori. Questo aumenta il potere d'acquisto e la domanda di prodotti ad alta intensità energetica. Quando questi prodotti vengono acquistati e consumati in quantità maggiori, l'inquinamento aumenta. In terzo luogo, lo sviluppo finanziario aumenta gli investimenti, il che porta a un maggiore consumo di energia e la produzione di energia è uno dei principali fattori di deterioramento ambientale. In questo contesto, la crescita economica genera un aumento della domanda e del consumo di energia.

---

<sup>164</sup> N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, “*Macroeconomia*”, sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

<sup>165</sup> Ibidem.

<sup>166</sup> L. DALY., S. POSNER., “*Beyond GDP: New Measures For A New Economy*”, Demos, 2012.

La ricerca ha rilevato che i Paesi che fanno eccessivo affidamento sulle risorse non rinnovabili devono far fronte a un minore sviluppo finanziario.

All'indomani della crisi finanziaria del 2007, e considerando il suo impatto sulle strutture fondanti del mercato, è stato ampiamente riconosciuto che lo sviluppo dei mercati finanziari è un fattore determinante per il funzionamento dei contesti economici avanzati, anche in considerazione del ruolo centrale giocato dagli sviluppi tecnologici in un mondo profondamente globalizzato<sup>167</sup>.

La finanziarizzazione, cioè la crescente influenza dei mercati finanziari, dei loro operatori sulle strutture sociali dei mercati è un elemento strutturale che caratterizza il passaggio dal capitalismo industriale a quello finanziario nella società contemporanea<sup>168</sup>; di conseguenza tutti quei fenomeni che sono legati al fallimento dei mercati finanziari sono oggi potenzialmente in grado di esercitare un'influenza che va oltre la loro portata tradizionale.

In questo quadro, gli obiettivi legati alla stabilità finanziaria (in primis per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE) sono sempre più legati allo sviluppo di fenomeni sociali: da un lato, la stabilità finanziaria ha un impatto indiretto sull'economia reale; dall'altro, gli individui e i gruppi sociali ne sono influenzati nella ricerca del benessere<sup>169</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la creazione di un quadro istituzionale e normativo in grado di promuovere la stabilità e la trasparenza delle relazioni economiche e finanziarie è considerata una base essenziale per l'allocazione efficiente delle risorse economiche, nonché per la creazione e la redistribuzione del reddito<sup>170</sup>: stabilità e trasparenza operano come fattori condizionanti per il processo decisionale degli agenti economici e hanno un impatto diretto sulla loro percezione del rischio. In quanto tali, incidono sulla raccolta del risparmio, sull'allocazione delle risorse economiche tra gli operatori pubblici e privati, sul costo e sull'offerta dei crediti, interagendo quindi con le tradizionali modalità di operatività delle istituzioni bancarie<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> A. GENNARO, *Unione Europea e capitalismo "responsabile": spunti di riflessione*, in *Riflessioni sul futuro dell'Europa*, edited by A. Gennaro and R. Masera, Canterano, Roma, 2020, 31.

<sup>168</sup> T. LAGOARDE-SEGOT, *Financialization: towards a new research agenda*, in *International Review of Financial Analysis*, 2016.

<sup>169</sup> P. DE GRAUWE, *Economics of the Monetary Union*, OUP, 1996, 241.

<sup>170</sup> J. GREENWOOD, and J. BOYAN, *Financial Development, Growth, and the Distribution of Income*, in *Journal of Political Economy* 98, no. 5, 1990, 1076–1107.

<sup>171</sup> BANK OF ITALY, *Financial Stability Report*, 1, 2021, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2021-1/en\\_FSR\\_1-2021.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2021-1/en_FSR_1-2021.pdf?language_id=1), *passim*.

Sulla base di queste considerazioni, si potrebbe già dedurre che i mercati finanziari sono essenziali per perseguire, oltre alla loro tradizionale funzione allocativa, anche obiettivi socio-distributivi, e questo aspetto è particolarmente rilevante nella definizione del quadro normativo di riferimento e nelle scelte operative relative al disegno istituzionale dei mercati finanziari.

L'Unione Europea è, senza dubbio, un attore di importanza cruciale nella promozione di questi obiettivi, essendo direttamente incaricata di creare un quadro istituzionale e normativo per favorire il passaggio dei mercati finanziari europei verso forme di capitalismo sostenibile<sup>172</sup>.

A dire il vero, il potenziale dei mercati finanziari nel promuovere lo sviluppo sociale fa parte del dibattito scientifico da molto tempo: tuttavia, la pandemia che ha colpito il mondo negli ultimi due anni ha rinnovato la necessità di un ripensamento strutturale dei rapporti tra etica, diritto ed economia, considerando anche l'effetto di questo tipo di eventi sulle popolazioni emarginate<sup>173</sup>. Già nei decenni precedenti, i Paesi occidentali hanno sottolineato che la conservazione delle risorse naturali e della biodiversità doveva diventare una priorità sociale sulla scia della globalizzazione; in alcuni Stati membri, questo sforzo ha determinato anche la modifica delle Carte costituzionali<sup>174</sup>.

In relazione a quest'ultimo aspetto, nel nostro Paese, fino all'arrivo della legge costituzionale legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*", l'espressione "generazioni future" non compariva nel testo della Carta fondamentale.

In particolare, integrando l'articolo 9 della Costituzione, il disegno di legge in esame introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Stabilisce, altresì, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. Modifica, inoltre, l'articolo 41 della Costituzione, prevedendo che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni

---

<sup>172</sup> Commissione europea, Unione europea. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*. COM/2016/0739 final. Strasburgo, 2016.

<sup>173</sup> S. LATOUCHE, *La planète des naufragés: Essai sur l'après-développement*, La Découverte, 2017 (1st ed. 1996).

<sup>174</sup> Ad esempio, la recente modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana (8 febbraio 2022) ha incluso l'interesse delle generazioni future nell'obiettivo generale della tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli animali e dell'ecosistema.



perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali<sup>175</sup>.

Inoltre, va considerato che il termine sostenibilità era già ben chiaro più di dieci anni fa con la legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1 *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*, con alcune modifiche agli articoli 81<sup>176</sup> e 97<sup>177</sup> della Costituzione. Si tratta di modifiche che sottolineano l'importanza di considerare la sostenibilità come un principio fondamentale per l'azione pubblica in Italia.

Alla luce del tema di questo paragrafo che si ricollega anche alla tutela generazionale, ricalcando l'importanza di pronunce come la n. 235 del 2021, di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente, possiamo offrire delle riflessioni relative alla progressiva emersione e affermazione del principio di equità intergenerazionale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla già citata revisione del 2012, ma *precedente* all'introduzione di tale principio nel nuovo testo dell'art. 9 Cost<sup>178</sup>.

Senza ripercorrere una storia ben nota, ci si limita qui a ricordare che la revisione costituzionale del 2012<sup>179</sup> origina dalla Grande Crisi iniziata nel 2008 e scaricatasi, nel giro di un triennio, su debiti pubblici degli Stati, in particolare di quelli finanziariamente più esposti, tra cui l'Italia. In dottrina il tema è stato ed è ampiamente analizzato, per cui è possibile richiamarne solo uno specifico profilo, che a parere di chi scrive rappresenta

---

<sup>175</sup> Il disegno di legge costituzionale inserisce nella Carta costituzionale un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali, recando modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione. Infine, il disegno di legge reca una clausola di salvaguardia delle competenze legislative riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti.

<sup>176</sup> Articolo 81, nuovo comma 6: è stato aggiunto per stabilire che la disciplina dei beni pubblici deve tenere conto dello sviluppo sostenibile.

<sup>177</sup> Articolo 97, primo comma: è stato integrato per specificare che la tutela dell'ambiente, inteso come bene comune, rientra tra i compiti fondamentali della Repubblica.

<sup>178</sup> Il riferimento è ovviamente alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, che per quanto qui interessa ha inserito nell'art. 9 della Costituzione un nuovo terzo comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Sui lavori preparatori (*in itinere*) v. L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2021, fasc. 4.

<sup>179</sup> Intitolata al “pareggio di bilancio”, espressione che tuttavia non compare nel testo della Carta, il quale in realtà parla di «equilibrio» tra le entrate e le spese pubbliche (art. 81, co. 1, Cost.).

l'architrave della revisione del 2012<sup>180</sup>, cioè l'inclusione in Costituzione del già menzionato principio della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, co. 1, Cost.).

Nella totale assenza di un adeguato dibattito parlamentare e quindi pubblico, e in un generale contesto di scarsa attenzione, almeno inizialmente, da parte della dottrina, la revisione costituzionale è stata di fatto scaricata sulla Corte, da subito impegnata nella difficilissima integrazione di concetti squisitamente economici e in tale contesto utilizzati in chiave descrittiva<sup>181</sup>, nel tessuto del testo costituzionale. Tale attività ermeneutica si svolgeva, peraltro, in un quadro economico-finanziario caratterizzato dalla cd. politica dell'austerità, nell'ambito di un contenzioso Stato-Regioni particolarmente turbolento, in piena revisione delle regole contabili volte a garantire il rispetto dei parametri europei su deficit e PIL e delle tappe del percorso di diminuzione del debito pubblico<sup>182</sup>. La necessità e l'urgenza era il recupero di credibilità finanziaria internazionale, che in quel momento pareva raggiungibile solo con un rigido controllo della spesa e una solida dimostrazione di "buona volontà" nel rientro dal debito.

Sono sufficienti questi accenni per evidenziare il problema intergenerazionale<sup>183</sup>, riassumibile nel fatto che le diverse decine di migliaia di euro pro capite di debito pubblico<sup>184</sup> sono state accumulate nei quarant'anni precedenti<sup>185</sup>. Infatti, sulle generazioni nate a partire

---

<sup>180</sup> La definizione del divieto di indebitamento come «architrave» della revisione è di D. CABRAS, Su alcuni rilievi critici al pareggio di bilancio, in *www.rivistaaic.it*, 2012, fasc. 2, 3.

<sup>181</sup> Cfr. C. BERGONZINI, Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano, in C. Bergonzini - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, 147-166.

<sup>182</sup> Che com'è noto aveva raggiunto dal 2000 al 2010 dimensioni tali da rendere l'Italia, considerata un debitore "poco affidabile", estremamente fragile sui mercati finanziari, esponendo così lo Stato all'aggressione degli speculatori. Seppur da altra prospettiva, interessanti in merito le considerazioni di G. COLOMBINI, La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2020, fasc. 1, 113 ss.

<sup>183</sup> Sul tema v. L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. La responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Padova, Cedam, 2020.

<sup>184</sup> Le stime per il 2021 erano di oltre 43mila euro pro capite, comprensivi dell'aumento dovuto alla pandemia da Covid19. I dati sono tratti da uno studio del FMI e sono stati diffusi da tutti i media nazionali. V. ad es. *Meno Pil e più debito, il Covid presenta un conto da 5.420 euro a ogni italiano*, in *repubblica.it*, 5/02/2021; *sull'ammontare del debito pro capite*, M. ROGARI E G. TROVATI, *Il debito al 155,7% "costa" 43mila euro a ogni italiano. Il deficit cancella le clausole Iva*, in *ilsole24ore.it*, 24/04/2020.

<sup>185</sup> Cfr. L. TEDOLDI, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2015. Chi scrive non ignora la complessità della ricostruzione storico-economica di una questione come quella menzionata nel testo; va tuttavia rilevato che la prospettiva di lungo periodo e, soprattutto, la chiave di lettura

dalla fine degli anni '70 del 900 gravano pertanto i debiti accesi da chi le ha precedute, di cui però non hanno goduto i vantaggi, dato che gran parte del ricorso ai mercati è stato utilizzato per coprire non spese di investimento, ma spesa corrente<sup>186</sup>. Finché la situazione nazionale e internazionale è rimasta relativamente stabile, come è successo per il sistema sanitario con la pandemia, il tema è stato oggetto al più di dibattiti tra gli specialisti, senza tuttavia essere realmente percepito, soprattutto dall'opinione pubblica, con preoccupazione. Nel momento in cui però è arrivato, come nel caso dei conti pubblici, l'urto della crisi economico-finanziaria, il gigante con i piedi di argilla è crollato e il problema, latente da decenni, è esploso. Va anche sottolineato che la questione del debito si lega ad un'un'altra deprecabile tendenza ormai endemica nell'ordinamento italiano, cioè la pressoché totale incapacità dei decisori politici di adottare politiche proiettate almeno sul medio periodo (5 anni)<sup>187</sup>. Contrariamente, almeno dalla metà degli anni Duemila, i decisori pubblici italiani governano tramite decretazione d'urgenza, cioè con una prospettiva di 60 giorni<sup>188</sup>.

Sono questi due fattori, ossia il debito accumulato e la cronica incapacità dei policy makers di adottare politiche lungimiranti, a creare il problema generazionale: seppur con un inevitabile grado di approssimazione, se si guarda la vicenda in chiave diacronica emerge in modo piuttosto chiaro che una parte dell'Italia ha goduto, fino a un certo momento storico, dell'approccio decisionario appena descritto, la cui insostenibilità è divenuta drammaticamente evidente sotto i colpi delle crisi prima economica e poi sanitaria, le cui conseguenze ricadono, e in prospettiva ricadranno sempre più, salvo drastici cambi di rotta, sulle generazioni successive. Per definire meglio il quadro, a quello della sostenibilità intergenerazionale va infine affiancato l'altro profilo, parzialmente già accennato, della sostenibilità intragenerazionale del debito<sup>189</sup>, consistente nell'impressionante ammontare

---

dell'equità intergenerazionale contribuiscono a semplificare il quadro, fermo restando il dibattito – ancora aperto – sulle origini e le cause dell'implementazione del debito.

<sup>186</sup> L'esempio più semplice, perché più noto, sono le cd. baby pensioni, paradigma di una tipologia di politiche che peraltro, in Italia, ha avuto nella maggior parte dei casi motivazioni elettorali: v. L. TEDOLDI, cit., spec. 39 ss.

<sup>187</sup> L'osservazione è pacifica in dottrina (non solo giuridica) e vale sicuramente fino alla crisi da Covid-19, in attesa di vedere gli esiti della gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

<sup>188</sup> Sul "presentismo" che domina l'epoca attuale v., con ampie indicazioni bibliografiche, A. MORELLI, Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2021, fasc. 1, 77 ss., 86.

<sup>189</sup> Interessanti, sul tema, le osservazioni di A. PIRNI e F. CORVINO, Lo spazio teorico della giustizia intergenerazionale: linee per un percorso di ricerca, in *Lessico di etica pubblica*, 2019, fasc. 2, 1 ss.

degli interessi da quest'ultimo prodotti. Va ricordato che è affermazione ovvia quella per cui più aumenta lo stock, più aumentano gli interessi che annualmente l'Italia deve corrispondere ai propri creditori. Prima della pandemia gli interessi sul debito pubblico oscillavano tra i 70 e gli 80 miliardi di euro l'anno, una somma che ogni anno viene sottratta alle politiche pubbliche. In questa seconda accezione, a subire le conseguenze delle scelte passate sono anche le generazioni presenti, sulle cui spalle grava il pagamento degli interessi e le cui opzioni di policy, anche ammesso che i decisori fossero in grado di attivarle, sono estremamente più limitate rispetto a quelle di cui godevano le generazioni a vantaggio delle quali il debito è stato emesso.

### **2.3. Strategia del governo a livello nazionale per lo sviluppo sostenibile: le missioni e le 3P**

In virtù dello sviluppo sostenibile e del concetto di BES, nel contesto della contabilità pubblica, la strategia del governo a livello nazionale si basa su un approccio integrato che mira a raggiungere un equilibrio tra tre dimensioni fondamentali: l'economia, l'ambiente e il sociale. Questo approccio è spesso indicato come "le 3 P": profitto (profit), pianeta (planet) e persone (people)<sup>190</sup>.

1. Dimensione del profitto: il governo promuove la prosperità economica e l'efficienza nella gestione delle risorse finanziarie attraverso politiche fiscali responsabili, budget pubblici trasparenti e una gestione efficiente delle entrate e delle spese pubbliche. In termini di contabilità pubblica, ciò significa che il governo deve adottare politiche e misure che favoriscano la crescita economica sostenibile, promuovendo investimenti responsabili, incentivando l'innovazione e garantendo una gestione finanziaria trasparente e responsabile. Ciò implica l'adozione di misure per la riduzione del debito pubblico, il controllo della spesa e l'attrazione di investimenti responsabili per stimolare la crescita economica sostenibile.
2. Dimensione del pianeta: il governo si impegna a proteggere l'ambiente e promuovere la sostenibilità ecologica attraverso politiche ambientali e normative rigorose. Ciò può includere l'adozione di leggi per la riduzione

---

<sup>190</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, "UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa", Il Sole 24 ore, 2022.

delle emissioni di gas serra, l'implementazione di misure di efficienza energetica, la promozione delle energie rinnovabili, la gestione sostenibile delle risorse naturali e la tutela della biodiversità. La contabilità pubblica può svolgere un ruolo importante nella valutazione dell'impatto ambientale delle politiche pubbliche e nella misurazione dei progressi verso obiettivi ambientali specifici. La dimensione del pianeta riguarda la protezione dell'ambiente e la sostenibilità ecologica. In questo contesto, il governo deve impegnarsi a ridurre l'impatto ambientale delle attività economiche e promuovere politiche che favoriscano l'uso efficiente delle risorse naturali, la riduzione delle emissioni di gas serra, la tutela della biodiversità e la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

3. Dimensione delle persone: il governo si impegna a promuovere il benessere sociale e l'uguaglianza. Ciò può includere investimenti nella sanità, nell'istruzione, nella protezione sociale, nell'inclusione sociale e nella creazione di posti di lavoro dignitosi. La contabilità pubblica può contribuire a monitorare l'efficacia di queste politiche nel miglioramento del benessere delle persone e nella riduzione delle disuguaglianze. Il governo deve garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità, come istruzione, sanità, trasporti e alloggio, promuovendo l'inclusione sociale e l'uguaglianza di opportunità. Inoltre, deve adottare politiche che favoriscano la creazione di posti di lavoro dignitosi, la riduzione della povertà e la promozione di un'economia inclusiva<sup>191</sup>.

Alla luce del quadro appena descritto, le sfide degli ultimi anni hanno reso lo sviluppo sostenibile un obiettivo fondamentale per la comunità globale. L'Italia, in particolare, necessita di un programma strategico a lungo termine che consolidi i progressi compiuti negli ultimi anni.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite rappresenta una pietra miliare in questo percorso. L'Italia si è impegnata a recepire i suoi obiettivi strategici all'interno della propria programmazione economica, sociale e ambientale. In parallelo, anche l'Unione Europea sta lavorando per integrare i principi dell'Agenda 2030. Le modalità di declinazione degli obiettivi a livello

---

<sup>191</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, “UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa”, Il Sole 24 ore, 2022.

comunitario saranno una linea guida importante per gli Stati Membri nella definizione dei loro piani strategici<sup>192</sup>.

A livello nazionale, la Strategia Nazionale di sviluppo sostenibile (SNSvS) deve essere integrata con i documenti programmatici esistenti. In particolare, il raccordo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il Documento di Economia e Finanza (DEF) è fondamentale. Le azioni proposte e gli strumenti operativi dovranno inoltre essere compatibili con gli obiettivi vincolanti del Semestre Europeo, come i Target EU<sup>193</sup>.

Questo documento rappresenta un importante aggiornamento rispetto alla precedente "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia". Non solo: esso ci permette di inquadrare la strategia stessa all'interno di un contesto più ampio, quello della sostenibilità economico-sociale delineato dall'Agenda 2030.

Il Governo si impegna a rendere conto annualmente dei progressi compiuti. Attraverso un set di indicatori ben definiti e rappresentativi, monitoreremo le azioni intraprese e i risultati ottenuti in attuazione della Strategia. Questi indicatori saranno armonizzati con quelli di benessere equo e sostenibile (BES), per una valutazione completa e accurata.

Per definire la Strategia nel dettaglio, stabilire target quantitativi e monitorarne l'attuazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assumerà un ruolo di coordinamento e gestione. In questo compito, sarà affiancata dal Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare per la dimensione domestica, e dal Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale per la dimensione esterna<sup>194</sup>.

Il Ministero dell'Economia e Finanze avrà un ruolo chiave nel raccordare la Strategia con le politiche economiche e nel definire gli obiettivi relativi. Tuttavia, la sostenibilità richiede uno sforzo collettivo.

Va sottolineato il coinvolgimento di più attori, infatti il Governo stimolerà Regioni ed enti locali a fare la loro parte, in linea con le loro competenze, mentre un Forum sulla Strategia di sviluppo sostenibile sarà aperto alla società civile e agli esperti per un confronto continuo. Allo stesso tempo, il Sistema statistico nazionale, in collaborazione con quello europeo, migliorerà la tempestività e la completezza degli indicatori di monitoraggio, considerando

---

<sup>192</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *“UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa”*, Il Sole 24 ore, 2022.

<sup>193</sup> G. CENTURELLI, *“Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati”* in pubblicazione sul n. 1/2 del 2021 della Rivista Giuridica del Mezzogiorno, SVIMEZI, 2021.

<sup>194</sup> Ibidem.

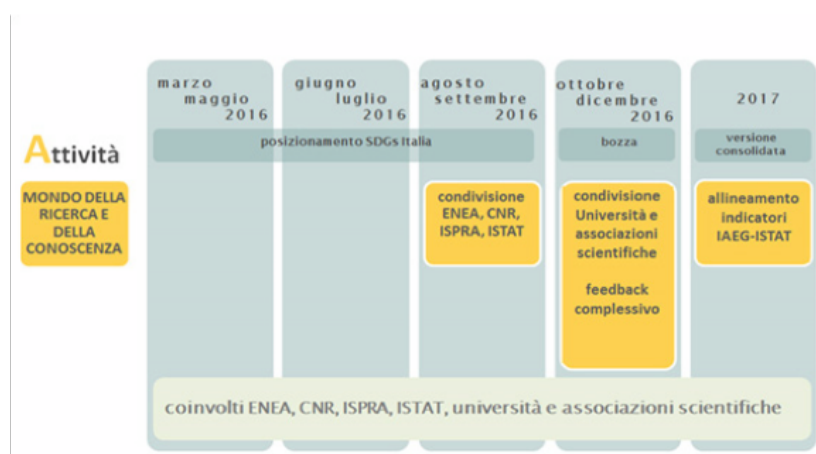
che le forze economiche e sociali del settore privato saranno determinanti, grazie alle recenti leggi di riforma del terzo settore e alle Società Benefit.

La collaborazione tra pubblico e privato è fondamentale per realizzare la Strategia. La sinergia tra le diverse competenze e la partecipazione attiva di tutti gli attori saranno la chiave per costruire un futuro più sostenibile per l'Italia.

La Strategia è stata elaborata con un approccio partecipativo, coinvolgendo diversi attori in tutte le fasi del processo.

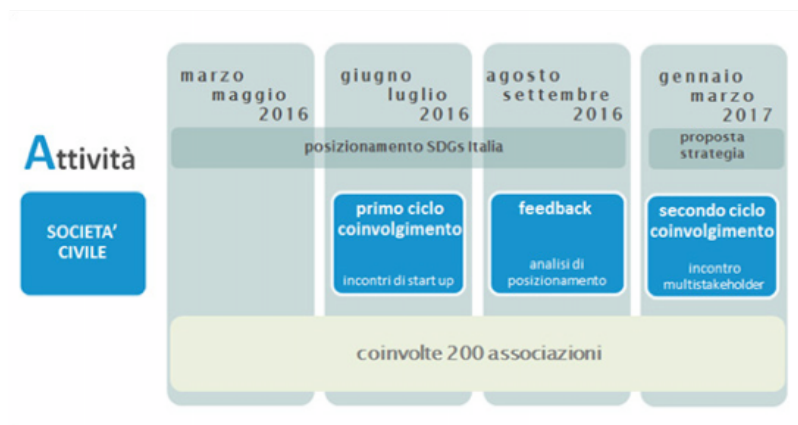
Il mondo della ricerca ha contribuito a consolidare le analisi tecnico-scientifiche. La società civile, con il coinvolgimento di oltre 200 ONG, ha fornito suggerimenti preziosi per l'analisi del contesto nazionale e la definizione della visione futura. Gli attori istituzionali hanno infine garantito coerenza con le scelte strategiche e gli strumenti di attuazione.

La Strategia finale terrà conto del Programma Nazionale di Riforma (PNR) e del Documento di Economia e Finanza (DEF), che definiscono gli obiettivi di lungo periodo e le azioni per il loro raggiungimento. Il percorso di declinazione della Strategia sarà condiviso con gli Enti Locali<sup>195</sup>.



Fonte: MASE, "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile".

<sup>195</sup> F. PETRONIO, "L'attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli", in finanza e tributi locali, 12/2021.



Fonte: MASE, "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile".



Fonte: MASE, "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile".

La proposta in oggetto è caratterizzata da cinque aree: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Ciascuna di esse si compone di un sistema di scelte strategiche, ordinate con numeri romani e declinate in obiettivi strategici nazionali (ordinati con numeri arabi), specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 target dell'Agenda 2030<sup>196</sup>.

L'area "Persone" si concentra sul benessere di tutti gli individui, garantendo loro una vita dignitosa in un ambiente sano. Per raggiungere questo obiettivo, serve una politica coerente ed efficace che vada oltre il semplice reddito e si concentri su altri aspetti chiave del benessere, come la salute, l'istruzione e l'accesso ai servizi essenziali.

La crisi economica ha evidenziato il problema crescente della disuguaglianza e della coesione sociale. L'elevata disparità di redditi minaccia la crescita e la sua sostenibilità a lungo termine, mentre le disparità di opportunità rallentano la mobilità sociale e influenzano negativamente la qualità della vita.

<sup>196</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, "L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile".



In questo contesto, il sistema di welfare deve fornire garanzie di accesso ai diritti fondamentali, come il lavoro, i servizi pubblici, l'alloggio e la salute. Allo stesso tempo, è fondamentale condividere politiche che favoriscano la crescita e restituiscano opportunità ai cittadini.

Per raggiungere questi obiettivi, è necessario utilizzare tutti gli strumenti disponibili, dalle politiche di bilancio alle riforme strutturali<sup>197</sup>.

L'allargamento del welfare implica inoltre la promozione di condizioni di uguaglianza, con ricadute su tutte le politiche sociali: dalla tutela del reddito alle misure di integrazione sociale, dalle politiche del lavoro a quelle dell'istruzione, della salute e dell'abitare.

In questa direzione si inseriscono il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), che prevede un beneficio economico per le famiglie disagiate, e la recente Legge delega sul contrasto alla povertà, che introduce il Reddito di inclusione (REI) come strumento strutturale per combattere la povertà in Italia<sup>198</sup>.

Le scelte strategiche da applicare per l'area "Persone" sono:

1. contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando i divari territoriali
2. garantire le condizioni per lo sviluppo del potenziale umano
3. promuovere la salute e il benessere

L'area "Pianeta" si concentra sulla tutela del nostro ambiente e delle sue risorse per le generazioni presenti e future. Le sfide da affrontare sono numerose e complesse.

Bisogna in primo luogo garantire una gestione delle risorse naturali, terrestri, marine e dei servizi eco-sistemici del Paese che garantisca un adeguato flusso di servizi ambientali per le generazioni attuali e future. Inoltre, è anche necessario attribuire al capitale naturale un adeguato valore all'interno dei processi economici, promuovere lo sviluppo di città sostenibili e invertire la tendenza allo spopolamento delle aree marginali, rafforzare la resilienza e la sostenibilità delle comunità e dei territori e custodire i paesaggi. Andando più nello specifico, l'Italia dovrà rafforzare il suo impegno per la conservazione di circa la metà delle specie di interesse comunitario e di oltre la metà degli habitat presenti sul suo territorio, per la tutela dell'elevato numero di specie a rischio di estinzione e di specie alloctone invasive, per il contrasto dei fenomeni di degrado del territorio e del suolo e di desertificazione, per la riduzione degli impatti negativi delle attività antropiche sull'aria e sulle acque.

---

<sup>197</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *"L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile"*.

<sup>198</sup> Ibidem.

In virtù di queste sfide, emerge chiaramente la necessità di adottare un approccio integrato, inclusivo ed orientato alla sostenibilità che caratterizzi i processi decisionali, di pianificazione e di attuazione delle policy. Questo approccio ha il fine di creare città sostenibili ed efficienti, comunità e territori più resilienti, connessi (mobilità e infrastrutture verdi) e sicuri, nei quali i livelli di rischio legati a fenomeni naturali ed antropici siano minimi e in cui, attraverso la cura e la custodia del territorio e delle sue risorse, siano conservati i caratteri identitari e i paesaggi del Paese<sup>199</sup>.

Le scelte strategiche da applicare per l'area "Pianeta" sono:

1. arrestare la perdita di biodiversità
2. garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali
3. creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali

Assicurare la "Prosperità" del Paese significa porre le basi per la creazione di un nuovo modello economico, circolare, che garantisca il pieno sviluppo del potenziale umano e un più efficiente e responsabile uso delle risorse.

A tal proposito è necessario individuare un percorso di sviluppo che minimizzi gli impatti negativi sull'ambiente, che favorisca la chiusura dei cicli materiali di produzione e consumo e che, più in generale, promuova una razionalizzazione dell'uso delle risorse e la valorizzazione del capitale umano. Alla luce di ciò, il progresso economico, sociale e tecnologico dovrà incentrarsi su sfide quali: la decarbonizzazione dell'economia; la promozione della ricerca e dell'innovazione; l'affermazione di modelli di produzione e consumo sostenibili; la qualificazione professionale e la sostenibilità dell'occupazione.

Le scelte strategiche da applicare per l'area "Prosperità" sono:

1. finanziare e promuovere ricerca e innovazione sostenibili
2. garantire piena occupazione e formazione di qualità
3. decarbonizzare l'economia

L'area "Pace" è connessa all'attuazione di politiche di protezione sociale e contrasto alla povertà delineate nell'ambito dell'area "Persone", fa riferimento alla necessità di promuovere società pacifiche, giuste e inclusive.

Le sfide da affrontare riflettono cambiamenti e questioni globali, in particolare rispetto alla realizzazione di politiche finalizzate all'inclusione dei migranti e richiedenti asilo, che promuovano il rispetto della diversità e la lotta alle discriminazioni. A questo si accompagna

---

<sup>199</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *"L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile"*.

la realizzazione di misure per il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, corruzione e violenza in tutte le sue forme.

Le scelte strategiche da applicare per l'area "Prosperità" sono:

1. promuovere una società non violenta e inclusiva
2. eliminare ogni forma di discriminazione
3. assicurare legalità e giustizia

L'ultima area Partnership fa riferimento alla declinazione della strategia, delle aree di intervento e degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo quale settore prioritario di applicazione della "dimensione esterna" dell'Agenda 2030, così come delineata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e rappresentata nell'ambito del percorso di costruzione della SNSvS<sup>200</sup>.

I principi e le finalità della Cooperazione allo sviluppo, parte integrante e qualificante della politica estera italiana, sono definiti dalla legge 11 agosto 2014, n.125 "*Disciplina sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*":

1. sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile;
2. tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello stato di diritto;
3. prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche.

In coerenza con questi obiettivi, le linee strategiche dell'azione della Cooperazione allo sviluppo italiana sono indicate nel Documento triennale di Programmazione e di Indirizzo approvato ogni anno dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale<sup>201</sup>, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (cfr. art. 12 della legge 11 agosto 2014, n.125). Il Documento di Programmazione e Indirizzo individua le priorità tematiche, settoriali e geografiche e fornisce il quadro delle risorse finanziarie destinate alla Cooperazione allo sviluppo, confermando un nuovo modus operandi a favore della prevedibilità e della programmabilità. La legge (art. 30) impegna inoltre il Governo italiano al rafforzamento della cooperazione allo sviluppo e a un percorso di graduale riallineamento del rapporto tra gli Aiuti Pubblici allo Sviluppo (APS) e il Reddito

---

<sup>200</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, "*L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile*".

<sup>201</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

Nazionale Lordo (RNL) del nostro Paese agli standard internazionali<sup>202</sup>. A tal fine sono stabiliti obiettivi di crescita intermedi dell'APS in vista del raggiungimento dello 0,30% del RNL nel 2020 e dello 0,7% nel 2030.

Nel breve-medio periodo, non va dimenticata l'esigenza di completare il raggiungimento degli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite in tutti i Paesi e di inserire i punti di forza della Cooperazione italiana nell'ottica più integrata che deriva dall'adozione dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile ampliando l'azione anche a nuovi settori d'intervento.

Inoltre, sarà necessario definire le priorità geografiche per fare in modo che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano possa costituire un fattore di leva anche per altre risorse, avviare schemi innovativi di cooperazione bi- e multi-laterali, di potenziare il coordinamento degli interventi con le altre Amministrazioni e gli altri attori della cooperazione al fine di: aumentarne complessivamente l'efficacia e la coerenza anche con le politiche di crescita interne; valutare più attentamente l'impatto dei programmi; consolidare dei meccanismi che consentano una revisione permanente dell'azione di cooperazione e che la rendano in grado di adattarsi a un contesto in sempre più rapida evoluzione; elaborare una visione nazionale da poter promuovere nei tavoli multilaterali che dibattono di cooperazione.

Per quanto concerne i temi legati all'ambiente ed ai cambiamenti climatici è complementare all'azione del Ministero degli Esteri, quella del Ministero dell'Ambiente. L'intervento del Ministero dell'Ambiente si dispiega attraverso accordi di collaborazione bilaterali (60 i Paesi ad oggi interessati), con le Banche di sviluppo e le istituzioni multilaterali, con priorità di intervento verso l'Africa e le Piccole isole del Pacifico e della regione caraibica.

Va considerato che le partnership in quest'area sono anche occasione di scambio di tecnologie e di promozione del sistema Italia. Sulla base di questi principi, le aree di intervento e i corrispondenti obiettivi nazionali individuati come prioritari per l'attuazione della "dimensione esterna" dell'Agenda 2030, nonché della Strategia Nazionale sono rappresentati di seguito.

Per concludere, al fine di integrare queste dimensioni, il governo può utilizzare gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) come strumenti di valutazione e monitoraggio. Questi indicatori consentono di valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulla sostenibilità economica, ambientale e sociale e di identificare eventuali squilibri o criticità da affrontare. Tali BES vanno interpretati come un'alternativa agli indicatori economici del PIL per

---

<sup>202</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

misurare il benessere del Paese. La contabilità pubblica può fornire dati e informazioni preziose per la misurazione di questi indicatori e per supportare la pianificazione e l'implementazione di politiche pubbliche più equilibrate e sostenibili<sup>203</sup>.

Nel caso del Benessere Equo e Sostenibile e dell'intervento del Governo, gli indicatori derivano da una letteratura oramai consolidata, non sono vincolati a un'impostazione teorica rigida, ma piuttosto ascrivibili ai contesti che li hanno generati, sono concettualmente contigui e riconducibili all'approccio "Beyond GDP". La finalità infatti è quella di offrire un quadro di informazioni quantitative integrato e arricchito per la misurazione del benessere e dello sviluppo sostenibile.

---

<sup>203</sup> R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *“UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell'Europa”*, Il Sole 24 ore, 2022.

## **3. BES e il rapporto con l'Agenda ONU 2030**

### **3.1. L'incidenza dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU (SDGs) nell'integrazione dei BES**

Alla luce del concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES), si evince una stretta complementarità tra gli indicatori BES e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Nel settembre 2015, i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione ambizioso volto a trasformare il nostro mondo e costruire un futuro migliore per le generazioni presenti e future.

Si tratta di un impegno globale per la sostenibilità, considerando che tale Agenda si compone di 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs - Sustainable Development Goals) e 169 target da raggiungere entro il 2030. Questi obiettivi, interconnessi e indivisibili, affrontano le sfide più urgenti del nostro tempo, dalla povertà e dalla fame al cambiamento climatico e alle disuguaglianze<sup>204</sup>.

Inoltre, l'Agenda 2030 è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che persegue il rafforzamento della pace universale e riconosce che sradicare la povertà, in tutte le sue forme e dimensioni, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile.

Le giovani generazioni possiamo considerarle come protagoniste del cambiamento, in quanto esse hanno un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli SDGs. Le loro energie, il loro entusiasmo e la loro voglia di cambiamento sono la chiave per costruire un futuro migliore. L'Agenda 2030 offre loro l'opportunità di incanalare le proprie potenzialità e contribuire a creare un mondo più giusto, più sicuro e più sostenibile<sup>205</sup>.

Ci si basa su uno spirito di rafforzata solidarietà globale per portare il mondo sul percorso della sostenibilità e della resilienza, in un viaggio collettivo in cui nessuno viene lasciato indietro. A tal proposito, i principi guida dell'Agenda 2030 sono integrazione, universalità, trasformazione e inclusione: i 17 SDG che propone sono obiettivi e traguardi universali che riguardano il mondo intero, paesi sviluppati e in via di sviluppo, sono interconnessi e

---

<sup>204</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *“L'Agenda 2030 e il contesto internazionale”*.

<sup>205</sup> Ibidem.

indivisibili e bilanciano le tre dimensioni della sostenibilità, ambientale, economica e sociale<sup>206</sup>.

Parallelamente, l'Accordo di Parigi, sottoscritto nel dicembre 2015 durante la XXI Conferenza delle Parti della UNFCCC, ha sancito l'impegno comune di contenere il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, auspicando un contenimento entro 1,5°C.

L'Agenda di Addis Abeba, adottata nel luglio 2015, ha ridefinito il quadro globale per il finanziamento delle politiche di sostenibilità. Con oltre 100 misure concrete, il documento rappresenta una pietra miliare per generare investimenti e affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali della comunità internazionale. Inoltre, il quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 ha rinnovato l'azione globale in tema di conoscenza, prevenzione e gestione del rischio di disastri di origine naturale e antropica.

Nel 2016 la nuova Agenda urbana, approvata dalle Nazioni Unite nell'ambito della conferenza Habitat III, delinea una visione condivisa per affrontare le sfide dello sviluppo urbano. Propone azioni per ripensare la pianificazione e gestione delle città, delineando le strategie globali di urbanizzazione per i successivi vent'anni, con l'obiettivo di un futuro migliore e più sostenibile<sup>207</sup>.

In seguito all'adozione dell'Agenda 2030, nel 2017 il Consiglio dell'UE nella formazione Sviluppo ha approvato le conclusioni "European Consensus on Development", delineando una visione comune per l'attuazione dell'Agenda a livello europeo.

Per coordinare l'azione su diverse dimensioni, il Consiglio ha confermato l'operatività del Gruppo di coordinamento Agenda 2030, composto da rappresentanti nazionali delegati al Gruppo Ambiente Globale e al CODEV. Questo gruppo rappresenta la struttura di dialogo tra gli Stati Membri e la Commissione in materia di attuazione dell'Agenda 2030.

Basandosi sul lavoro del Gruppo Agenda 2030, il Consiglio emana periodicamente conclusioni in materia di attuazione interna dell'Agenda, affidate alla formazione Consiglio Affari Generali. Le prime conclusioni, "La risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile – il futuro sostenibile dell'Europa", adottate a giugno 2017, hanno dato mandato alla Commissione di elaborare una strategia di attuazione con una visione post-2020 e la creazione di un sistema di indicatori per il monitoraggio dei risultati<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Commissione europea, Unione europea. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*. COM/2016/0739 final. Strasburgo, 2016.

<sup>207</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, "L'Agenda 2030 e il contesto internazionale".

<sup>208</sup> Ibidem.

Per promuovere la partecipazione della società civile e del settore privato, è stata istituita presso la Commissione Europea nel 2017 una piattaforma multistakeholder con un piano di lavoro biennale.

Tale piattaforma, a conclusione del suo mandato, ha adottato un contributo congiunto che è stato inserito nel documento di riflessione, “*Reflection Paper*” della Commissione, “Verso un'Europa sostenibile entro il 2030”, pubblicato a gennaio 2019.

Ad aprile del 2019, con l’adozione delle conclusioni “Verso un’Unione sempre più sostenibile” da parte del Consiglio Affari Generali, si demandava alla Commissione Europea la presentazione di ulteriori proposte concrete per definire un quadro strategico di riferimento onnicomprensivo per attuare l’Agenda 2030 a livello europeo. Successivamente, nelle conclusioni del 2021, “A comprehensive approach to accelerate the implementation of the UN 2030 Agenda for sustainable development - Building back better from the COVID-19 crisis”, il Consiglio ribadisce il forte impegno dell’UE verso l’Agenda 2030, intesa come guida sia nella dimensione interna che in quella esterna, per ricostruire meglio e in modo più sostenibile dopo l’impatto della pandemia COVID-19, riconosciuta come causa di un rallentamento nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Inoltre, in queste conclusioni il Consiglio invita la Commissione Europea ad agire in coerenza con lo European Green Deal, lo strumento che la Commissione europea considera essere la principale risposta alle sfide dell’Agenda 2030. In questo modo, l’invito a mettere in campo azioni significative per rivitalizzare gli sforzi verso l’Agenda 2030 è ribadito anche nelle Conclusioni del maggio 2023, “The EU at the half-time of the implementation of the 2030 Agenda: Steering transformative change and expediting progress at all levels”, preparatorie del Vertice delle Nazioni Unite 2023 dedicato agli SDGs<sup>209</sup>.

La Commissione Europea, sotto la guida della Presidente Von der Leyen, ha adottato un approccio proattivo all’attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) all’interno del proprio sistema amministrativo e di competenze. In particolare, la Commissione ha promosso diverse iniziative chiave<sup>210</sup>.

#### 1. Semestre Europeo rinnovato:

- A partire dal 2019, il Semestre Europeo è stato rinnovato per includere il monitoraggio degli SDG a livello europeo.

---

<sup>209</sup> Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “*L’Agenda 2030 e il contesto internazionale*”.

<sup>210</sup> Ibidem.



- La Comunicazione annuale "Annual Sustainable Growth Survey", pubblicata dal 2019, analizza i progressi compiuti verso gli SDG e fornisce raccomandazioni specifiche per gli Stati membri.
- Le "Raccomandazioni paese" annuali della Commissione evidenziano il contributo delle riforme nazionali all'avanzamento degli SDG.

## 2. Integrazione delle politiche:

- La Commissione europea, in particolare il Segretariato Generale, ha rafforzato il "Better Regulation Toolbox" per includere la valutazione degli impatti degli SDG su tutte le proposte regolamentari.

## 3. Capacitazione delle pubbliche amministrazioni:

- La Comunicazione "Enhancing the European Administrative Space" (ComPAct) del 2023 affronta il tema della capacitazione delle pubbliche amministrazioni di fronte alle sfide della sostenibilità.

## 4. Rendicontazione e monitoraggio:

- Nel corso dell'HLPF 2023, l'Unione Europea ha presentato la sua prima "Voluntary Review", illustrando lo stato di avanzamento dell'attuazione dell'Agenda 2030 da parte della Commissione, degli Stati membri e delle altre istituzioni europee<sup>211</sup>.

Va ricordato che gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono tutti collegati tra loro. Infatti, garantire un'istruzione di qualità, equa e inclusiva (Goal 4) vuol dire anche offrire pari opportunità a donne e uomini (Goal 5). Allo stesso tempo ad esempio, per assicurare salute e benessere (Goal 3), occorre vivere in un Pianeta sano (Goal 6, 13, 14 e 15). Analogamente, un lavoro dignitoso per tutti (Goal 8) richiede l'eliminazione delle disuguaglianze (Goal 10). Deduciamo dal quadro appena descritto che quindi gli SDGs sono fortemente interconnessi, ragion per cui l'Agenda 2030 lancia una sfida complessa<sup>212</sup>. Quest'ultima prevede che le tre dimensioni dello sviluppo (economica, ambientale e sociale) siano strettamente correlate tra loro, e che allo stesso tempo ciascun obiettivo non può essere considerato in maniera indipendente ma deve essere perseguito sulla base di un approccio sistemico, che tenga in considerazione le reciproche interrelazioni e non si ripercuota con effetti negativi su altre sfere dello sviluppo<sup>213</sup>. Per tale motivo, la crescita integrata di tutte e tre le componenti

<sup>211</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, "L'Agenda 2030 e il contesto internazionale".

<sup>212</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, "L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile".

<sup>213</sup> S. PEDRABISSI, "Sviluppo sostenibile: l'evoluzione giuridica di un concetto mai definito", Università di Parma, Italia, Volume 1, 2020.

consentirà il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, ma solo nel momento in cui tutti sono chiamati a contribuire<sup>214</sup>.

Gli SDGs sono universali, rimandano alla presenza di problemi che accomunano tutte le nazioni. Per questo motivo, tutti i Paesi sono chiamati a contribuire alla sfida per portare il mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo. Questo significa che ogni Paese deve impegnarsi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli SDGs e a rendicontare i propri risultati all'Onu. Non solo. All'interno dei Paesi serve un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura: per abbracciare lo sviluppo in ogni sua parte è fondamentale l'impegno di tutti<sup>215</sup>.

Nell'ottica della complementarità tra indicatori BES e SDGs, entrambi i sistemi condividono l'obiettivo di misurare il progresso di una società in modo olistico e multidimensionale, tenendo conto delle diverse componenti del benessere umano e della sostenibilità ambientale.



Fonte: Agenda 2030, “Sustainable development goals”.

È importante sottolineare inoltre che l'utilizzo congiunto di BES e SDGs può fornire una visione più completa e approfondita del benessere di una società. L'analisi congiunta dei due sistemi di indicatori permette di:

<sup>214</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, “L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”.

<sup>215</sup> Ibidem.

- Identificare le aree di maggiore criticità e di prioritario intervento.
- Monitorare l'evoluzione del benessere nel tempo e valutare l'impatto delle politiche pubbliche.
- Promuovere una governance più efficace e trasparente, basata su dati concreti e condivisi.

Rifacendosi ad un esempio concreto, L'indicatore BES "Reddito disponibile equivalente pro capite" può essere utilizzato per monitorare il Goal 1 SDGs "Povertà zero". Allo stesso tempo, il Goal 10 SDGs "Ridurre le disuguaglianze all'interno e tra le nazioni" può essere analizzato congiuntamente agli indicatori BES "Disuguaglianza di reddito" e "Tasso di povertà relativa".

Di seguito, per rafforzare tale concetto di complementarità, è possibile visionare il quadro degli indicatori BES inclusi nel framework SDGs<sup>216</sup>.

BES		SDGs
1. Salute	4 indicatori	4 nel Goal 3 
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel Goal 4 1 nel Goal 8  
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	10 indicatori	2 nel Goal 5 8 nel Goal 8  
4. Benessere economico (a)	5 indicatori	3 nel Goal 1 3 nel Goal 10  
5. Relazioni sociali		
6. Politica e istituzioni (a)	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 (b)	11 indicatori	1 nel Goal 1 2 nel Goal 6 1 nel Goal 7 1 nel Goal 8 3 nel Goal 11 2 nel Goal 12 2 nel Goal 13 1 nel Goal 14 2 nel Goal 15         
11. Innovazione, ricerca e creatività	3 indicatori	3 nel Goal 9 
12. Qualità dei servizi (a)	8 indicatori	1 nel Goal 1 3 in Goal 3 1 nel Goal 6 1 nel Goal 9 2 nel Goal 11 1 nel Goal 16      

(a) 1 indicatore ripetuto in più Goal  
(b) 4 indicatori ripetuti in più Goal

Fonte: Istat, "Raccordo BES\_SDGS".

<sup>216</sup> Istat, "Raccordo BES\_SDGS", reperibile nel sito: [https://www.istat.it/it/files/2018/04/Raccordo\\_BES\\_SDGS- Giugno\\_23\\_ITA.pdf](https://www.istat.it/it/files/2018/04/Raccordo_BES_SDGS- Giugno_23_ITA.pdf).

### **3.1.1. (segue): Dati e statistiche aggiornati su ciascun Goal dell'Agenda ONU per la sostenibilità del Pianeta**

Nel contesto descritto fin'ora, potrebbe essere interessante andare ad analizzare a che punto siamo oggi su ciascun Goal dell'Agenda Onu per la sostenibilità del pianeta, rifacendoci ad alcuni dati empirici che evidenziano sia aspetti negativi che positivi<sup>217</sup>.

Partendo dal primo obiettivo, “Sconfiggere la povertà”, la povertà non si esaurisce nella mera mancanza di guadagno e risorse per una vita sostenibile. Essa si manifesta in una serie di deprivazioni interconnesse, tra cui fame e malnutrizione, accesso limitato all'istruzione e ai servizi essenziali, discriminazione ed esclusione sociale, nonché scarsa partecipazione ai processi decisionali. In tale contesto, la crescita economica assume un ruolo cruciale, a patto che sia inclusiva e volta alla creazione di posti di lavoro sostenibili e alla promozione dell'uguaglianza<sup>218</sup>.

Secondo i dati e le statistiche:

- oltre 700 milioni di persone, pari al 10% della popolazione mondiale, versano in condizioni di povertà estrema;
- l'aver un lavoro non garantisce di per sé condizioni di vita decenti: nel 2018, l'8% dei lavoratori e delle loro famiglie viveva in povertà estrema;
- a livello globale, si registra un divario di genere significativo, con 122 donne tra i 25 e i 34 anni in povertà estrema per ogni 100 uomini della stessa fascia d'età;
- l'Africa subsahariana concentra la maggior parte delle persone che vivono con meno di 1,90 dollari al giorno;
- elevati tassi di povertà si riscontrano frequentemente in paesi piccoli, fragili e colpiti da conflitti;
- i bambini sono particolarmente vulnerabili alla povertà: uno su cinque vive in condizioni di estrema indigenza;
- nel 2018, il 55% della popolazione mondiale non aveva accesso a forme di protezione sociale;

---

<sup>217</sup> United Nations, “UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals”.

<sup>218</sup> Ibidem.

- nello stesso anno, solo il 41% delle madri ha beneficiato di prestazioni di sostegno alla maternità alla nascita del figlio<sup>219</sup>.

Nell'ottica dell'obiettivo 2 inerente alla sconfitta della fame, è giunto il momento di ripensare radicalmente il modo in cui produciamo, distribuiamo e consumiamo il cibo<sup>220</sup>.

L'agricoltura, la silvicoltura e la pesca, se gestite in modo responsabile, possono fornire nutrimento per tutti, generare redditi adeguati e sostenere uno sviluppo rurale incentrato sulle persone, proteggendo al contempo l'ambiente. Tuttavia, ci troviamo ad affrontare una preoccupante realtà: il degrado di suoli, fiumi, oceani, foreste e biodiversità avanza a ritmo sostenuto. Il cambiamento climatico esercita una pressione crescente sulle risorse da cui dipendiamo, amplificando i rischi associati a disastri ambientali come siccità e alluvioni<sup>221</sup>.

I dati e i relativi impatti mostrano che:

- circa 821 milioni di persone nel mondo soffrivano di denutrizione nel 2017;
- la maggior parte delle persone che soffrono la fame vive in Paesi in via di sviluppo, dove il 12,9% della popolazione è denutrita;
- la malnutrizione è responsabile di quasi la metà (45%) delle morti nei bambini sotto i cinque anni, pari a 3,1 milioni di bambini ogni anno;
- Nel 2018, il 22% dei bambini sotto i 5 anni, 149 milioni di bambini nel mondo, soffriva di malnutrizione cronica.

L'agricoltura rappresenta il settore con la maggiore forza lavoro a livello globale, fornendo mezzi di sostentamento al 40% della popolazione mondiale.

- 500 milioni di piccole aziende agricole producono fino all'80% del cibo consumato in gran parte dei Paesi in via di sviluppo. Investire in queste aziende aiuta a migliorare la sicurezza alimentare e la nutrizione delle fasce più povere della popolazione, garantendo al contempo la produzione di cibo per i mercati locali e globali.
- Se le donne attive in agricoltura avessero pari accesso alle risorse rispetto agli uomini, il numero delle persone che soffre la fame nel mondo potrebbe ridursi di 150 milioni.

---

<sup>219</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

<sup>220</sup> Ibidem.

<sup>221</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *“L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”*.

La povertà energetica rappresenta un ulteriore ostacolo alla riduzione della fame nel mondo: 840 milioni di persone non hanno accesso all'elettricità; la maggior parte di queste vive nelle aree rurali delle regioni in via di sviluppo.

Il terzo goal riprende il tema della salute e benessere, motivo per cui garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età rappresenta un pilastro fondamentale per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Sconfiggere un'ampia gamma di malattie e affrontare le diverse sfide sanitarie, sia recenti che persistenti, richiede un impegno costante e multiforme<sup>222</sup>.

Nella salute globale ci sono stati dei progressi:

- dal 1990, il numero di bambini che muoiono ogni giorno si è ridotto di 17.000. Tuttavia, ogni anno ancora più di cinque milioni di bambini non raggiungono il quinto compleanno;
- nonostante i progressi globali, la mortalità infantile si concentra in maniera crescente nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale, dove si verificano quattro su cinque decessi infantili;
- l'istruzione materna, anche se limitata alla scuola primaria, aumenta le probabilità di sopravvivenza dei figli;
- la mortalità materna si è ridotta del 37% dal 2000.

Al contempo diverse sono le sfide persistenti<sup>223</sup>:

- nei Paesi in via di sviluppo, solo la metà delle donne riceve adeguata assistenza medica durante il parto;
- sempre meno adolescenti hanno figli nella maggior parte delle regioni in via sviluppo, ma i progressi hanno visto un rallentamento. Negli anni 2000 non si è visto lo stesso aumento nell'uso di contraccettivi degli anni '90.
- l'HIV rimane la principale causa di morte tra le donne in età riproduttiva a livello globale;
- l'AIDS è la principale causa di morte tra gli adolescenti (10-19 anni) in Africa e la seconda a livello mondiale;
- tra il 2000 e il 2015, il tasso di incidenza della malaria è diminuito del 37% e il suo tasso di mortalità è sceso del 58%.

---

<sup>222</sup> United Nations, "UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals".

<sup>223</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

Il quarto obiettivo è rappresentato dalla garanzia di un'istruzione di qualità. Negli ultimi anni, il livello di alfabetizzazione di base è migliorato considerevolmente, ma persistono sfide significative per il raggiungimento degli obiettivi di istruzione universale.

Pur essendo stata raggiunta l'uguaglianza di genere nell'istruzione primaria a livello globale, solo pochi Paesi hanno raggiunto questo risultato a tutti i livelli educativi. Le disparità di accesso e di qualità dell'istruzione rimangono evidenti, soprattutto in aree rurali, contesti di conflitto e fasce di popolazione marginalizzate<sup>224</sup>.

I dati aggiornati mostrano che:

- nei Paesi in via di sviluppo, il tasso di iscrizione alla scuola primaria ha raggiunto il 91%, tuttavia 57 milioni di bambini ne sono ancora esclusi;
- più della metà dei bambini non iscritti a scuola vive nell'Africa subsahariana;
- si stima che il 50% dei bambini in età da scuola primaria che non frequentano le lezioni risieda in zone colpite da conflitti;
- a livello mondiale, 617 milioni di giovani non possiedono competenze di base in matematica, lettura e scrittura.

La parità di genere invece caratterizza il quinto obiettivo. Garantire alle donne e alle ragazze parità di accesso all'istruzione, alle cure mediche, a un lavoro dignitoso, così come la rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici, promuoverà economie sostenibili, di cui potranno beneficiare le società e l'umanità intera<sup>225</sup>.

I fatti e le cifre mostrano che:

- 750 milioni di donne e ragazze hanno contratto matrimonio prima dei 18 anni e almeno 200 milioni di donne e ragazze in 30 Paesi hanno subito mutilazione genitale femminile;
- tra il 2000 e il 2017, il numero ragazze tra i 15 e i 19 anni che hanno subito mutilazione genitale femminile nei 30 Paesi dove la pratica è più diffusa è diminuito da una ragazza su due a una su tre;
- in 18 Paesi del mondo, i mariti possono legalmente impedire alle mogli di lavorare.
- in 39 Paesi, figlie e figli non hanno gli stessi diritti ereditari e in 49 Paesi mancano leggi per proteggere le donne dalla violenza domestica;
- una donna o ragazza su cinque, incluso il 19% delle donne e ragazze tra i 15 e i 49 anni, ha subito violenza fisica e/o sessuale da parte di un partner intimo negli ultimi

---

<sup>224</sup> ESMA, “ESG scores”, reperibile nel sito: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-launches-call-evidence-esg-ratings>.

<sup>225</sup> United Nations, “UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals”.

12 mesi. Eppure, in 49 Paesi del mondo non esistono leggi specifiche per proteggere le donne da queste forme di violenza;

- in 46 Paesi, le donne detengono oltre il 30% di seggi nei parlamenti nazionali in almeno una Camera;
- a livello globale, le donne occupano soltanto il 13% dei posti di lavoro nel settore primario;
- in Nordafrica, le donne detengono meno di un quinto dei posti di lavoro retribuiti in settori non agricoli. La proporzione di donne che occupano posti di lavoro retribuiti al di fuori del settore primario è aumentato dal 35 % del 1990 al 41% del 2015.

L'accesso ad un'acqua pulita con la garanzia dei servizi igienico-sanitari rappresenta invece il sesto goal<sup>226</sup>. Le proiezioni per il futuro non sono rosee: entro il 2050, si stima che almeno un quarto della popolazione mondiale sarà colpito da carenza d'acqua, con gravi conseguenze per la salute, l'economia e la stabilità globale<sup>227</sup>.

I dati e le statistiche infatti risultano essere allarmanti.

- Servizi igienici inadeguati: una struttura sanitaria su quattro non ha accesso ad acqua corrente, mentre 3 persone su 10 e 6 su 10 non dispongono rispettivamente di servizi sicuri per l'acqua potabile e per l'igiene.
- Defecazione all'aperto: almeno 892 milioni di persone continuano a praticare la defecazione all'aperto, con gravi rischi per la salute e l'ambiente.
- Progressi recenti: tra il 1990 e il 2015, la quota della popolazione globale con accesso a migliori risorse di acqua potabile è aumentata dal 76% al 90%.
- Scarsità idrica: oltre il 40% della popolazione mondiale soffre di scarsità d'acqua, una problematica in aumento che colpisce oltre 1,7 miliardi di persone che vivono in aree con alti livelli di consumo idrico e scarsa depurazione.
- Mancanza di servizi igienici: 2,4 miliardi di persone non hanno accesso a servizi igienici di base, come WC o latrine.
- Inquinamento delle acque: più dell'80% delle acque reflue non viene depurata prima di essere riversata in fiumi e mari, contribuendo all'inquinamento e al degrado ambientale.
- Mortalità infantile: ogni giorno, circa 1000 bambini muoiono a causa di malattie diarroiche prevenibili legate all'acqua e all'igiene.

---

<sup>226</sup> Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

<sup>227</sup> United Nations, "UN Department of Economic and Social Affairs. *The 17 goals*".



- Irrigazione: circa il 70% dell'acqua prelevata da fonti naturali viene utilizzata per l'irrigazione, evidenziando la necessità di un uso più efficiente e sostenibile delle risorse idriche.
- Disastri naturali: inondazioni e altre calamità legate all'acqua causano il 70% dei decessi associati a disastri naturali, sottolineando l'urgente necessità di interventi di prevenzione e gestione del rischio.

Aspetto cruciale ed attuale è rappresentato dal settimo obiettivo in cui si fa riferimento all'energia pulita ed accessibile. La transizione verso un sistema energetico sostenibile rappresenta un imperativo per il futuro del pianeta e del genere umano<sup>228</sup>.

In questo caso i dati mostrano che:

- il 13% della popolazione mondiale non ha accesso a moderni sistemi di elettrificazione, privando milioni di persone di opportunità di sviluppo e benessere;
- 3 miliardi di persone utilizzano combustibili legnosi, carbone, carbonella o concime animale per cucinare e riscaldarsi, con gravi conseguenze per la salute e l'ambiente;
- l'energia rappresenta la principale fonte di emissioni di gas serra a livello globale, con circa il 60% del totale, contribuendo al riscaldamento globale e alle sue nefaste conseguenze;
- l'utilizzo di combustibili fossili per l'energia domestica causa un inquinamento atmosferico interno che ha provocato 4,3 milioni di morti nel 2012, di cui il 60% donne e ragazze;
- la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale di energia ha raggiunto il 17,5%, evidenziando una tendenza positiva verso un futuro più sostenibile.

L'ottavo goal incentiva una crescita economica e un lavoro dignitoso per tutti. Circa metà della popolazione mondiale vive ancora in condizioni di povertà, con un reddito giornaliero equivalente a circa due dollari. In molti contesti, avere un lavoro non garantisce l'uscita dalla povertà<sup>229</sup>. Questa situazione di stallo e disuguaglianza richiede un ripensamento e una riorganizzazione delle politiche economiche e sociali volte all'eradicazione della povertà.

In questo caso le cifre mostrano che:

- il tasso di disoccupazione globale era del 5,6% nel 2017, in calo rispetto al 6,4% del 2000;

---

<sup>228</sup> Commissione europea, Unione europea. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*. COM/2016/0739 final. Strasburgo, 2016.

<sup>229</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *“L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”*.

- il 61% dei lavoratori a livello globale era impiegato in lavori informali, con il 51% (escluso il settore agricolo) in questa categoria;
- gli uomini guadagnano il 12,5% in più rispetto alle donne in 40 dei 45 Paesi per cui sono disponibili dati. Ci vorranno altri 68 anni per raggiungere la parità salariale;
- il tasso di partecipazione della forza lavoro femminile è del 63% mentre quello maschile è del 94%;
- le donne svolgono 2,6 volte in più lavoro domestico e di cura rispetto agli uomini;
- a livello globale sono necessari 470 milioni di impieghi per coloro che entreranno nel mercato del lavoro tra il 2016 e il 2030.

Il nono goal è a favore delle imprese, dell'innovazione e delle infrastrutture<sup>230</sup>. Gli investimenti in infrastrutture e tecnologie rappresentano un pilastro fondamentale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e per il rafforzamento delle capacità delle comunità in numerosi Paesi<sup>231</sup>.

Le statistiche in questo caso sono bene chiare nel delineare il quadro.

- Accesso alle reti a banda larga: il 16% della popolazione globale non ha accesso alle reti a banda larga.
- Impatto sulle attività economiche: in molti Paesi africani, infrastrutture inadeguate incidono sul 40% della produttività di impresa.
- Crescita del settore manifatturiero: la quota globale di valore aggiunto del settore manifatturiero sul Pil è aumentata dal 15,2% del 2005 al 16,3% del 2017, trainata dalla crescita in Asia.
- Effetto moltiplicatore dei posti di lavoro: ogni posto di lavoro nell'industria manifatturiera crea 2,2 posti di lavoro in altri settori.
- Occupazione: le piccole e medie imprese manifatturiere e di processo rappresentano il 90% delle imprese e sono responsabili del 50-60% dell'occupazione a livello mondiale.

L'obiettivo numero 10 prevede la riduzione dell'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni. Ad oggi, le disparità di reddito si sono ridotte sia tra diversi Paesi che all'interno dei Paesi<sup>232</sup>.  
Fatti e cifre.

- Più del 64,4% dei prodotti dei Paesi meno sviluppati sono stati esportati nei mercati globali a tariffe zero, un aumento del 20% rispetto al 2010.

---

<sup>230</sup> United Nations, "UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals".

<sup>231</sup> Ibidem.

<sup>232</sup> Ibidem.

- I bambini facenti parte del 20% più povero della popolazione hanno una probabilità fino a tre volte maggiore di morire prima di aver compiuto cinque anni rispetto ai bambini provenienti da famiglie più benestanti.
- La protezione sociale è stata estesa su scala globale in modo significativo, tuttavia le persone con disabilità hanno una probabilità fino a cinque volte maggiore di dover sostenere spese sanitarie catastrofiche.
- Nonostante il complessivo declino dei tassi di mortalità materna nella maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, le donne che vivono in aree rurali rischiano di morire durante il parto tre volte di più delle donne che vivono nei centri urbani.
- Fino al 30% della disparità di reddito è dovuta alle disuguaglianze all'interno delle famiglie, inclusa quella tra donne e uomini. Rispetto agli uomini, è più probabile per le donne avere un reddito al di sotto del 50% del reddito mediano.

L'undicesimo goal mira a rendere le città e le comunità sostenibili. Le sfide che le città si trovano ad affrontare includono la congestione del traffico, la carenza di fondi per la fornitura di servizi essenziali, la scarsità di alloggi adeguati e il degrado infrastrutturale<sup>233</sup>.

I numeri anche in questo caso forniscono una visione dettagliata del contesto.

- Popolazione urbana: circa 3,5 miliardi di persone (metà della popolazione mondiale) vivono in città oggi, con una stima di 5 miliardi entro il 2030.
- Espansione urbana: il 95% dell'espansione urbana nei prossimi decenni avverrà nei Paesi in via di sviluppo.
- Baraccopoli: attualmente 883 milioni di persone vivono in baraccopoli, principalmente in Asia orientale e sudorientale.
- Consumo energetico e impatto ambientale: le città occupano solo il 3% della superficie terrestre, ma sono responsabili del 60-80% del consumo energetico e del 75% delle emissioni di carbonio.
- Pressione sulle risorse e salute pubblica: la rapida urbanizzazione esercita pressione sulle risorse di acqua dolce, sulle fognature, sull'ambiente e sulla salute pubblica.
- Inquinamento atmosferico: a partire dal 2016, il 90% degli abitanti delle città ha respirato aria insalubre, con 4,2 milioni di morti attribuibili all'inquinamento atmosferico. Oltre la metà della popolazione urbana mondiale è stata esposta a livelli di inquinamento atmosferico almeno 2,5 volte superiori al limite di sicurezza.

---

<sup>233</sup> United Nations, "UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals".

Il dodicesimo goal si rifà consumo e la produzione sostenibile si basano sul principio di "fare di più e meglio con meno". L'obiettivo è aumentare il benessere derivante dalle attività economiche, riducendo l'utilizzo di risorse, il degrado ambientale e l'inquinamento lungo l'intero ciclo produttivo, migliorando così la qualità della vita.

I numeri anche qui risultano chiari.

- Richiesta di risorse: se la popolazione mondiale raggiungesse i 9,6 miliardi entro il 2050, servirebbero quasi tre pianeti per soddisfare la domanda di risorse naturali.
- Rendicontazione di sostenibilità: il 93% delle 250 più grandi aziende del mondo pubblica report di sostenibilità.
- Inquinamento dell'acqua: l'umanità sta inquinando l'acqua più velocemente di quanto la natura possa purificarla.
- Risparmio energetico: se la popolazione mondiale utilizzasse lampadine a risparmio energetico, si risparmierebbero 120 miliardi di dollari ogni anno.
- Spreco alimentare: un terzo del cibo prodotto viene perso o sprecato ogni anno.
- Obesità e malnutrizione: 2 miliardi di persone nel mondo sono sovrappeso o obese, mentre la malnutrizione rimane un problema diffuso.
- Impatto del settore alimentare: il settore alimentare è responsabile del 30% del consumo di energia e del 22% delle emissioni di gas serra a livello globale.

Il tredicesimo si pone come fine ultimo la lotta al cambiamento climatico. Le emissioni di gas serra, principalmente derivanti dalle attività umane, sono la principale causa del cambiamento climatico. Attualmente, queste emissioni si trovano al loro livello più alto nella storia, con un conseguente aumento di 0,85°C della temperatura media globale tra il 1880 e il 2012. Se non si interviene tempestivamente, si prevede che la temperatura media della superficie terrestre aumenterà di 3°C nel corso del XXI secolo, con gravi conseguenze per l'ambiente e la società<sup>234</sup>.

Le statistiche ci presentano il quadro in maniera esaustiva.

- Adesione all'Accordo di Parigi: 175 Paesi hanno ratificato l'Accordo di Parigi, con 168 che hanno comunicato i loro primi contributi nazionali volontari.
- Aumento di temperatura: dal 1880 al 2012, la temperatura media globale ha registrato un aumento di circa 0,85°C, con un impatto significativo sulle coltivazioni (circa il 5% di calo del raccolto di grano per ogni grado in aumento).
- Riscaldamento degli oceani, scioglimento dei ghiacci e innalzamento del livello del mare: dal 1901 al 2010, il livello globale medio dei mari si è alzato di 19 cm.

---

<sup>234</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *“L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”*.

L'estensione del ghiaccio dell'Artico ha subito una costante ritirata in ogni decennio a partire dal 1979, con una perdita di 1,07 milioni di chilometri quadrati per decennio.

- Previsioni future: se le emissioni di gas serra non saranno drasticamente ridotte, la temperatura globale supererà 1,5°C entro la fine del secolo rispetto al periodo 1850-1990. Si prevede un ulteriore riscaldamento degli oceani, scioglimento dei ghiacci e innalzamento del livello del mare (24-30 cm entro il 2065 e 40-63 cm entro il 2100). Inoltre, molti aspetti del cambiamento climatico persisteranno per secoli, anche in caso di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.
- Aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub>: dal 1990 le emissioni globali di diossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) sono aumentate del 50% circa.

Il quattordicesimo obiettivo mira alla conservazione e all'utilizzo in modo durevole degli oceani, dei mari e delle risorse per uno sviluppo sostenibile<sup>235</sup>.

L'importanza delle acque marine la si comprende da numeri ben definiti.

- Superficie e volume: gli oceani coprono circa i tre quarti della superficie terrestre, contengono il 97% dell'acqua presente sulla Terra e rappresentano il 99% dello spazio, in termini di volume, occupato sul pianeta da organismi viventi.
- Sostentamento: più di 3 miliardi di persone dipendono dalla biodiversità marina e costiera per il loro sostentamento.
- Biodiversità: gli oceani contengono approssimativamente 200.000 specie identificate, ma il numero reale potrebbe essere nell'ordine dei milioni.
- Mitigazione del cambiamento climatico: gli oceani assorbono circa il 30% dell'anidride carbonica prodotta dagli umani, mitigando così l'impatto del riscaldamento globale sulla Terra.
- Economia: le industrie ittiche marine danno impiego, direttamente o indirettamente, a più di 200 milioni di persone.

Giungendo al quindicesimo goal, ritroviamo la protezione, il ripristino e il favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre<sup>236</sup>.

Le foreste, ricoprendo il 30,7% della superficie terrestre, svolgono un ruolo fondamentale per la salute del pianeta e il benessere dell'umanità. Dalle statistiche si può ragionare su diversi aspetti.

- Sostentamento: circa 1,6 miliardi di persone dipendono dalle foreste per il loro sostentamento, includendo circa 70 milioni di persone indigene.

---

<sup>235</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *"L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile"*.

<sup>236</sup> Ibidem.

- Sicurezza alimentare: 2,6 miliardi di persone dipendono direttamente dall'agricoltura, ma il 52% del terreno agricolo è moderatamente o gravemente compromesso dal deterioramento del suolo.
- Biodiversità: delle 8.300 specie di animali conosciute, circa l'8% si è estinto e un 22% è a rischio estinzione.
- Pesca: il pesce fornisce il 20% di proteine animali a circa 3 miliardi di persone. Dieci specie ittiche forniscono circa il 30% del pescato in mare, mentre dieci specie contribuiscono al 50% della produzione dell'acquacoltura.
- Alimentazione: oltre l'80% dell'alimentazione umana deriva dalle piante. Tre colture cerealicole - riso, mais e grano - forniscono il 60% dell'apporto calorico quotidiano.

Il sedicesimo obiettivo afferisce alla sfera della pace, giustizia promuovendo Istituzioni che siano sempre più solide. La costruzione di istituzioni efficienti e responsabili a tutti i livelli e l'accesso universale alla giustizia sono necessari per rafforzare lo stato di diritto e creare un ambiente sicuro e stabile per tutti<sup>237</sup>.

Dai fatti e le cifre in questo caso si evince che:

- tra le istituzioni più affette da corruzione, vi sono la magistratura e la polizia;
- corruzione, concussione, furto ed evasione fiscale costano ai Paesi in via di sviluppo circa 1,26 mila miliardi di dollari l'anno; questa somma di denaro potrebbe essere usata per sostenere coloro che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno per almeno sei anni;
- circa 28,5 milioni di bambini in età scolare che non frequentano la scuola primaria vivono in Paesi colpiti da conflitti;
- lo stato di diritto e lo sviluppo sono caratterizzati da una significativa interrelazione e si rafforzano a vicenda, rendendo tale compresenza necessaria per lo sviluppo sostenibile a livello nazionale ed internazionale;
- la violenza contro i bambini riguarda più di 1 miliardo di bambini nel mondo e costa alle società fino a 7 mila miliardi di dollari l'anno;
- il 50% dei bambini del mondo subiscono violenza ogni anno.

In ultimo, per concludere l'analisi dei dati relativi ai 17 SDGs aggiornati, ricordiamo l'ultimo obiettivo secondo cui si parla di partnership per gli obiettivi<sup>238</sup>. Il successo dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile richiede la creazione di partenariati inclusivi e

---

<sup>237</sup> Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, *“L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”*.

<sup>238</sup> Commissione europea, Unione europea. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*. COM/2016/0739 final. Strasburgo, 2016.

multistakeholder tra governi, settore privato e società civile. Nel settore pubblico, I sistemi di revisione e monitoraggio, i regolamenti e le strutture di incentivi devono essere riorganizzati per attrarre capitali e rafforzare lo sviluppo sostenibile<sup>239</sup>.

Concludendo con gli ultimi dati e statistiche, ricordiamo che Il rafforzamento dei meccanismi nazionali di controllo, come le istituzioni supreme di revisione e le funzioni di supervisione delle legislature, è fondamentale per garantire la trasparenza e l'accountability.

- Fondi per l'assistenza allo sviluppo: nel 2017, i fondi per l'assistenza allo sviluppo hanno raggiunto i 146,6 miliardi di dollari, con un aumento dello 0,6% rispetto al 2016.
- Accesso al mercato: il 79% delle importazioni dai Paesi in via di sviluppo entra nei Paesi sviluppati esenti da dazi.
- Indebitamento: il peso del debito sui Paesi in via di sviluppo rimane stabile a circa il 3% delle entrate legate alle esportazioni.
- Diffusione di internet: il numero degli utenti di internet in Africa è quasi duplicato negli ultimi quattro anni.
- Nativi digitali: il 30% dei giovani nel mondo sono nativi digitali, attivi online da almeno cinque anni.
- Divario digitale: più di 4 miliardi di persone, tuttavia, non usufruiscono di internet, e il 90% di queste appartiene alle regioni in via di sviluppo.

Per concludere questo paragrafo, ricorderei le parole dell'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon: *«La nuova Agenda è una promessa da parte dei leader a tutte le persone in tutto il mondo. È un'Agenda per le persone, per sradicare la povertà in tutte le sue forme, un'Agenda per il pianeta, la nostra casa».*

### **3.2. Le politiche e gli strumenti operativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**

Il presente lavoro di tesi si concentra sul tema del Benessere Equo e Sostenibile (BES), in particolare sul suo ruolo all'interno del DEF (Documento di Economia e Finanza) e del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). L'obiettivo principale è quello di analizzare la correlazione tra BES e PNRR, evidenziando come il raggiungimento degli

---

<sup>239</sup> United Nations, "UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals".

obiettivi di benessere equo e sostenibile possa essere perseguito attraverso gli strumenti e le risorse del Piano Nazionale<sup>240</sup>.

In questo paragrafo analizzeremo le politiche e gli strumenti operativi del PNRR, con particolare attenzione a quelli che mirano a promuovere la sostenibilità sociale, economica e ambientale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta uno strumento di fondamentale importanza per la ripresa economica dell'Italia a seguito della crisi pandemica da COVID-19. Con una dotazione finanziaria di 191,5 miliardi di euro, il PNRR si configura come il piano più grande d'Europa. Oltre i fondi europei preesistenti<sup>241</sup> (FSE, FESR), si è aggiunto anche il programma Next Generation EU (NGEU) che si rivolge specificamente alle nuove generazioni (ciclo 21-27). Quest'ultimo prevede 70 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto e 120 miliardi di euro di prestiti a tassi agevolati. L'attuazione del PNRR è stata avviata il 6 luglio 2021 sotto il Governo Draghi, in collaborazione con l'ECOFIN. Il piano è stato oggetto di una rinegoziazione nel 2023 a seguito della Guerra in Ucraina, che ha determinato un aumento dei costi energetici, a cui si è risposto con il dispositivo REPowerEU, in cui il governo attuale destina il 7% al tema energetico<sup>242</sup>.

Per quanto concerne la struttura e gli obiettivi del PNRR, il piano si articola in 6 missioni, 16 componenti, 134 investimenti e 63 riforme. Per monitorare l'avanzamento del piano, sono stati previsti target quantitativi per gli investimenti e milestone qualitative per le riforme<sup>243</sup>. La novità del PNRR consiste nell'introduzione di un nuovo metodo di governo<sup>244</sup> basato sulla performance, che lega i finanziamenti al raggiungimento di obiettivi specifici<sup>245</sup>.

---

<sup>240</sup> V. MANZETTI, *“Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni, in Bilancio Comunità e Persona”*, n. 2 – 2021.

<sup>241</sup> Commissione europea, *“Guidance to member states Recovery and Resilience Plans”*, Bruxelles, 22 gennaio 2021.

<sup>242</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina*, (2022) 5342, Bruxelles 20/07/2022.

<sup>243</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 23 dicembre 2021, *“Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”* - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

<sup>244</sup> N. LUPO, *“Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo”*, in *Diritto Pubblico* 3/2022.

<sup>245</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 6 ottobre 2022, *“Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”* - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera e), del



In virtù del quadro descritto possiamo sottolineare anche alcune sfide<sup>246</sup> che tale piano si ritrova ad affrontare come nel caso del rapporto con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ha espresso alcune perplessità sul PNRR, evidenziando il rischio che le risorse non vengano adeguatamente utilizzate a causa dell'inefficienza della pubblica amministrazione. Inoltre, le difficoltà sono aumentate a causa della priorità data alle riforme rispetto agli investimenti.

L'attuazione del PNRR presenta diverse criticità. Innanzitutto, l'ordine di priorità adottato ha dato precedenza alle riforme, di competenza della sfera politica, rispetto agli investimenti, che invece fanno capo alla pubblica amministrazione<sup>247</sup> (PA). Tale scelta ha determinato un rallentamento nell'esecuzione del piano, a causa della minore efficienza della PA rispetto all'apparato politico.

Rifacendosi ai piani operativi e alle priorità del PNRR, è importante distinguere tra i Piani Operativi Nazionali (PON), a livello nazionale, e i Piani Operativi Regionali (POR), a livello regionale. L'UE ha lanciato il PNRR nel luglio 2020, includendolo in un pacchetto più ampio che comprende Next Generation EU, Reactive EU e Resilience Facility Fund (RFF).

Inoltre, ricordiamo che il piano ruota intorno a tre assi principali: transizione digitale e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale, con focus sulle politiche di coesione per ridurre i divari territoriali e sociali.

Oltre a questi assi, il PNRR individua tre priorità trasversali: parità di genere, attraverso azioni positive per le donne; protezione e valorizzazione dei giovani; superamento dei divari territoriali, con particolare attenzione al Mezzogiorno<sup>248</sup> (la cui prima Cassa per il Mezzogiorno risale al 1950).

Il 27 luglio 2023, il Ministro per gli Affari Europei, Raffaele Fitto, ha apportato alcune modifiche al PNRR, che possono essere riassunte in tre tipologie:

1. conferma dei progetti con modifiche nei tempi e nella rendicontazione;

---

decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

<sup>246</sup> R. BORSARI, *“Dalla cabina di regia all’Anac: la sfida della compliance sulle risorse del Pnrr”*, articolo in Il Sole 24ore, edizione del 5/03/22, estratto da p. 24.

<sup>247</sup> G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *“Manuale di diritto amministrativo”*, Giappichelli, Torino, 2022.

<sup>248</sup> Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *“Relazione sullo statuto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”* - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Terza Relazione, Italiadomani, 31 maggio 2023.

2. spostamento di risorse da alcuni progetti ad altri (es: Roma-Pescara a Roma-Bari);
3. eliminazione di alcuni progetti che non permettevano di rispettare le scadenze previste per il 31 dicembre 2026.

Infine, è aperto un dibattito sulla natura giuridica del PNRR. Alcune interpretazioni lo qualificano come un atto normativo, mentre altre lo considerano un contratto o un atto di indirizzo politico<sup>249</sup>.

Il PNRR si configura come un procedimento euro nazionale, in quanto disciplinato in parte da norme europee e in parte da norme nazionali. Le norme europee definiscono i principi generali e gli obiettivi del PNRR, mentre le norme nazionali ne specificano le modalità di attuazione<sup>250</sup>.

Il piano finanzia 63 riforme orizzontali<sup>251</sup>, che sono considerate essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Piano. Le riforme orizzontali riguardano diversi ambiti, tra cui: pubblica amministrazione, giustizia, istruzione, ricerca, sanità. Inoltre, va ricordato che prevede l'adozione di azioni positive per favorire l'inclusione dei gruppi svantaggiati. Le azioni positive sono misure volte a rimuovere gli ostacoli che impediscono ai gruppi svantaggiati di raggiungere condizioni di parità con gli altri cittadini<sup>252</sup>.

In questo contesto, il portale Italiadomani rappresenta uno strumento fondamentale per monitorare l'attuazione del PNRR<sup>253</sup>. Attraverso il portale è possibile:

- consultare le informazioni relative alle missioni, agli investimenti e alle riforme del PNRR;
- accedere agli strumenti operativi e innovativi del PNRR;
- monitorare l'avanzamento delle spese del piano;

---

<sup>249</sup> N.LUPO, “PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri”, in *federalismi.it* 28/2023, pp. 4-14.

<sup>250</sup> N. LUPO, “Un metodo di governo nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR [Piani nazionale di ripresa e resilienza] e il divieto di reversal”, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2024, pp. 11-18.

<sup>251</sup> L. MONTI, “I fondi europei, guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027”, LUISS UNIVERSITY PRESS, 24 giugno 2021.

<sup>252</sup> G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, “Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza”, CEDAM, Padova, 2010.

<sup>253</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 6 ottobre 2022, “Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza” - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

- comprendere la governance del PNRR<sup>254</sup>.

Il monitoraggio delle spese del PNRR avviene attraverso il sistema informativo ReGIS. Tutte le amministrazioni titolari del PNRR caricano le loro informazioni sulla rendicontazione in ReGIS, che è un database gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

La governance del PNRR<sup>255</sup> è stata modificata dal Governo attuale con la Legge n. 41 del 2023 (convertita dal Decreto-legge n. 13 del 2023)<sup>256</sup>, che ha apportato diverse modifiche al decreto-legge n. 77 del 2021 (convertito dalla Legge n. 108 del 2021).

Le modifiche alla governance del piano le ritroviamo nel decreto-legge n.41 del 2023 che si divide in tre parti<sup>257</sup>: riorganizzazione della governance; gestione dei fondi; riassetto del sistema di monitoraggio e valutazione.

La Cabina di regia è l'organismo di vertice per la governance del PNRR. È presieduta dal Presidente del Consiglio è composta da Ministri, sottosegretari di Stato, rappresentati del Dipartimento per la programmazione economica e per il coordinamento delle politiche economiche, rappresentanti della Ragioneria dello Stato<sup>258</sup>.

La cabina di regia prevedeva anche l'attivazione dei poteri sostitutivi in situazioni di inerzia o ritardo (ad esempio nel caso del commissario straordinario nominato che svolge i ruoli dell'ente che non ce la fa), oltre alle funzioni di coordinamento e monitoraggio, garantendo anche il confronto con il partenariato (sindacati, Confindustria sul piano della transizione 4.0)<sup>259</sup>. Il terzo compito è fare una relazione per il Parlamento sull'aggiornamento dello stato di attuazione degli investimenti del PNRR. Va ricordato anche il tavolo permanente formato da enti locali, categorie sociali, università, dando pareri al governo sulle priorità centrali e trasversali. Sempre nella legge del 2021 un gran ruolo per il PNRR spettava anche al MEF

---

<sup>254</sup> N. LUPO, “*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*”, rivista federalismi.it, 2022.

<sup>255</sup> Ibidem.

<sup>256</sup> Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41.

<sup>257</sup> Ibidem.

<sup>258</sup> Ibidem.

<sup>259</sup> R. BORSARI, “*Dalla cabina di regia all'Anac: la sfida della compliance sulle risorse del Pnrr*”, articolo in Il Sole 24ore, edizione del 5/03/22, estratto da p. 24.

con il dipartimento della RGS. Il servizio centrale del PNRR aveva un ruolo di sorveglianza importante e coordinamento, fondamentale anche nell'ottica dell'audit.

La legge del 2023 ha modificato il ruolo del MEF, che ora ha solo compiti economici e contabili. Il ruolo di indirizzo e coordinamento con l'Unione Europea è stato attribuito al Ministro per gli Affari Europei, le politiche di coesione e il PNRR (Raffaele Fitto) o al Presidente del Consiglio.

La Legge n. 41 del 2023 (convertita dal Decreto-legge n. 13 del 2023) ha introdotto diverse modifiche alla governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questa sede si analizzeranno le principali novità introdotte dalla legge, con particolare riferimento al principio di sussidiarietà, alla partecipazione e alla semplificazione.

La governance del PNRR si articola su tre livelli di attività<sup>260</sup>:

- coordinamento strategico svolto dalla Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio;
- coordinamento economico-contabile svolto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF);
- gestione svolta dalle singole amministrazioni competenti.

In tale quadro descritto, ricordiamo che ciascun ministero ha un'unità di missione dedicata al PNRR, che svolge attività di coordinamento e monitoraggio degli interventi. Inoltre, in vista del rafforzamento dei meccanismi di dissenso, la legge ha rafforzato i meccanismi di risoluzione dei contrasti tra i ministeri competenti. In caso di dissenso, è prevista una discussione tra i ministri competenti, al fine di trovare una soluzione condivisa<sup>261</sup>.

La L. 41 del 2023 ha istituito due nuove strutture<sup>262</sup>:

- ispettorato generale del PNRR: presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS);
- struttura di missione: presso la Cabina di regia, guidata da Manfredi Selvaggi.

Parlando di governance, negli ultimi tempi sta assumendo sempre più importanza EPPO che è la Procura della Corte dei Conti Europea che ha accesso a tutti i nostri dati del sistema informativo ReGIS.

---

<sup>260</sup> Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41.

<sup>261</sup> Ibidem.

<sup>262</sup> Legge 21 aprile 2023, n. 41, *La "Nuova" Governance del Piano, Attuazione del PNRR e stato di avanzamento*.

Riferendoci al tema dello Stato di avanzamento, entriamo nel vivo dell'attuazione, facendo riferimento alla terza relazione sullo stato di avanzamento del PNRR<sup>263</sup>, presentata al Parlamento dal Ministro per gli Affari Europei, le politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto, a maggio 2023.

La prima parte della terza relazione di maggio 2023 ha l'indice, la seconda parte ha una scheda descrittiva con lo Stato di avanzamento. Tale relazione ha impiegato 66,9 MLD di euro (28,5 MLD di sovvenzioni) di cui sentiamo parlare oggi per il pagamento della terza rata che serve a prendere un po' di respiro, pensando già al pagamento della quarta rata da effettuarsi nel secondo semestre del 2023. La maggior parte delle risorse sono state assorbite da eco bonus (condomini, efficientamento energetico, sussidi quindi per il sostenimento ambientale con sconto in fattura che prevede una restituzione nel tempo con credito di imposta) e sisma bonus (dissesto e terremoti), credito d'imposta (tecnologia 4.0 per trasformazione digitale) con Ministeri che drenano maggiormente risorse come quello delle Infrastrutture e dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Di rilevante importanza è anche la posizione della Corte dei Conti rispetto al PNRR. La Corte dei Conti è il giudice contabile con potere giurisdizionale per chi ha responsabilità contabile (ha potere giudiziario particolare oltre a quello della magistratura, mentre i ministeri hanno potere esecutivo<sup>264</sup>), effettua controllo esterno sul PNRR, valutando efficacia, efficienza ed economicità delle risorse<sup>265</sup>. La Corte dei Conti quando redige la relazione sul PNRR ha un ruolo d'ausilio non con poteri giurisdizionali. Il controllo concomitante è stato eliminato dal governo attuale. La Corte ha raccomandato la stabilizzazione del personale dedicato al PNRR. Nel dicembre 2022, sono stati spesi 23 mld (12% del PNRR), ma escludendo eco e sisma bonus, la spesa scende al 6%. Le amministrazioni considerano gli obiettivi meno difficili di quanto valutati dalla Corte. Sul riparto territoriale delle risorse, il 40% di esse è destinato al Sud<sup>266</sup> (Quota Sud) e per la

---

<sup>263</sup> Legge 21 aprile 2023, n. 41, *La "Nuova" Governance del Piano, Attuazione del PNRR e stato di avanzamento*.

<sup>264</sup> M. DANI, *"Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea"*, in *Lav. Dir.*, n. 1, 2018.

<sup>265</sup> A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *"La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità e controllo"*, 2022.

<sup>266</sup> Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *"Relazione sullo statuto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"* - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Terza Relazione, Italiadomani, 31 maggio 2023.

Corte tale target è stato rispettato con la destinazione del 39%, ma più della metà dei progetti è gestita dai comuni, contrariamente all'accentramento del governo. Gli ostacoli trovati dalla Corte nel piano sono i tempi lunghi dei ministeri, le gare e l'aggiudicazione dei contratti (codice dei contratti pubblici), il rischio di partecipazione ai bandi con requisiti difficili, la rendicontazione dei progetti che impiega molto tempo, le criticità di settore.

Analogamente, va considerata la posizione della Fondazione Ambrosetti. Essa si rifà al settore privato-sociale noto come anche settore terziario, no-profit, né pubblico né privato (ex. Legambiente, fondazioni, comitati, associazioni), con una finalità sociale<sup>267</sup>. Nell'associazione dunque ritroviamo l'unione di più cittadini con una finalità sociale in cui conta l'elemento personale, la fondazione invece fa prevalere più l'elemento patrimoniale<sup>268</sup>. Il terzo settore da un lato può essere messo in discussione per il non profit, perché il lucro vi è però per destinazione sociale, con il divieto di lucro soggettivo<sup>269</sup>. È interessante osservare che nella Fondazione Ambrosetti hanno istituito l'Osservatorio con sede a Milano. I dati sono open data presi con il sistema ReGIS<sup>270</sup>. Nell'Osservatorio abbiamo 5 Position Paper. Nel 2022 viene pubblicato il Rapporto ad un anno dal varo in cui vennero criticati gli eccessivi controlli anche dalla Corte dei Conti. Con quello del 2023<sup>271</sup> si studiano i dati del monitoraggio pubblicati nel 2022 a dicembre come nel caso delle risorse spese per i progetti territoriali (65% passano per comuni con meno di 5000 abitanti). L'idea di 50 mila euro per valorizzare i progetti territoriali come la scuola di pastorizia viene criticata ai fini dell'investimento complessivo per il Paese, considerando anche le capacità di spesa che purtroppo al Sud a volte mancano, ragion per cui vanno create prima tali capacità di spesa rimanendo così in linea con la visione del Governo di Fitto e dell'Osservatorio Ambrosetti, perché altrimenti si rischia una polverizzazione del denaro. Idea contrapposta è quella di Decaro e della Corte dei Conti che prevedono spinte dal basso. L'attendibilità di un progetto

---

<sup>267</sup> Osservatorio Ambrosetti, 1°position paper, Una (potenziale) leva per il rilancio del Paese, *“Lo scenario dell’Economia e della Finanza”*, 26 e 27 marzo 2021.

<sup>268</sup> Osservatorio Ambrosetti, 2°position paper, Una (potenziale) leva per il rilancio del Paese, *“Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive”*, 3, 4 e 5 settembre 2021.

<sup>269</sup> Osservatorio Ambrosetti, 3°position paper, A sei mesi dal varo, *“Lo scenario dell’Economia e della Finanza”*, 1 e 2 aprile 2022.

<sup>270</sup> Osservatorio Ambrosetti, 4°position paper, Ad un anno dal varo, *“Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive”*, 2,3 e 4 settembre 2022.

<sup>271</sup> Osservatorio Ambrosetti, 5°position paper, A due anni dal varo, *“Lo scenario dell’Economia e della Finanza”*, 31 marzo e 1 aprile 2023.

dipende anche dalla fiducia del Parlamento rispetto al Governo che se viene meno, fa cadere il Governo<sup>272</sup>.

La revisione del Piano che è in corso con il Ministro in carica, riguarda la prima categoria di revisioni che sono formali come nel caso del progetto Roma-Bari in cui ci sono stati cambiamenti di milestone-target del progetto. Il Progetto è un'attività finita nel tempo con un obiettivo (project management). La seconda revisione invece è sostanziale e prevede una riallocazione delle risorse sempre nello stesso settore, spostando da una misura all'altra (Ministero delle infrastrutture da Roma-Bari a Napoli-Milano). La terza è la più "drastica" perché si definanziano delle misure per spostare le risorse da altre parti, con misure eliminate dal PNRR che cercano nuove forme di finanziamento<sup>273</sup>.

Il quadro descritto fino a questo momento sul PNRR ha riportato un excursus delle politiche del PNRR, permettendoci così di introdurre ora il tema legato agli strumenti operativi del piano.

Bisogna partire dalle misure di semplificazione che si dividono in misure a carattere orizzontale (tutti gli investimenti delle riforme del PNRR) e verticale (riguardano specifici settori). Il grande tema, partendo dalle misure orizzontali, è riformare il Codice degli appalti con disposizioni di affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione ossia misure di semplificazione. Ad esempio, per realizzare il progetto della costruzione di una palestra viene fatta una gara di appalto per la progettazione preliminare ed esecutiva. Per accelerare vi è la possibilità di fare un unico appalto per esecuzione e progettazione, considerando anche l'intervento dell'ATI cioè associazione temporanea di imprese, per cui tale misura semplificativa viene applicate al PNRR. Va ricordato anche il tema della procedura accelerata in materie di verifiche antimafia in cui prima di un progetto vanno richieste delle certificazioni alla Procura, Questura, con l'interoperabilità delle banche dati. La Conferenza dei servizi è uno strumento di semplificazione in cui ad esempio un Comune deve considerare, prima di un progetto comunale, l'eventuale presenza di un sito archeologico. In questo caso dovrà alla Soprintendenza, se per esempio si trattasse di fognatura dovrà chiedere all'Agenzia della protezione ambientale. Ci si rivolge quindi per non bloccare il procedimento alla Conferenza dei Servizi, un istituto che permette di riunire tutte le PA attorno ad un tavolo comune, in cui la decisione viene presa dall'amministrazione che ha la

---

<sup>272</sup> Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, dossier XIX Legislatura, Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, *"Le Proposte del Governo per la Revisione del PNRR e il capitolo RepowerEU"*, 31 luglio 2023.

<sup>273</sup> Ibidem.

competenza primaria<sup>274</sup>. Va ricordato tra le misure orizzontali anche il dimezzamento dei termini per gli espropri, in quanto anche la procedura degli espropri rallenta molto. SIC sta per sito di importanza comunitario, associato a procedure VIA cioè valutazione dell'impatto ambientale per cui vanno dimezzati i tempi di queste procedure, considerando nell'ottica dell'ambiente anche la riduzione dei tempi del rilascio delle autorizzazioni antincendio. In ultimo, per gli interessi culturali va considerata la semplificazione delle attività di Soprintendenza speciale in materia di beni culturale e paesaggistici.

I 3 investimenti per la Riforma della PA sono stati il portale unico del reclutamento, cioè la piattaforma Inpa in cui si possono caricare CV per velocizzare la preselezione; una task force temporanea di 3 anni di 1000 professionisti attenti anche ai piani di performance; il rafforzamento delle competenze della PA. Va notato che la performance individuale è quella del singolo dirigente, definita in base ad obiettivi da cui dipendono le remunerazioni ed indirizzi mentre la performance organizzativa è relativa all'operato di tutta l'amministrazione rispetto ad un obiettivo comune<sup>275</sup>.

La semplificazione deve riguardare non solo la fase di affido ma anche di programmazione e progettazione per contemperare la spesa, badando anche alla garanzia della qualità della spesa per perseguire l'obiettivo, tramite l'indice di efficienza che è diverso da quello di efficacia<sup>276</sup>. Le misure verticali che riguardano solo certi progetti e riforme, sono relative alle semplificazioni delle procedure volte al riutilizzo dei beni del demanio, agli accrediti dell'agenzia digitale AgID (SPID ad ex.), all'edilizia scolastica per edifici in cattive condizioni, ai dottorati di ricerca seguendo la stessa scia degli stage, alle 10 opere delle tratte ferroviarie importanti come Palermo-Messina-Catania, alla normativa contro il dissesto idrologico, alle fonti rinnovabili, agli impianti radioelettrici col green, agli impianti eolici e mini impianti solari, al riformare il procedimento autorizzatorio.

In tale ottica un ruolo cruciale è occupato in questi ultimi tempi dal codice dei contratti pubblici che lo scorso anno ha subito una riforma, ricollegandosi al D.lgs. 36 del marzo 2023. Le prime 5 modifiche riguardano i lavori pubblici, poi vi sono norme semplificatorie per i 144 investimenti del PNRR, poi ci sono le semplificatorie temporanee che riguardano

---

<sup>274</sup> B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, *“La gestione del Recovery Plan: le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi”*, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, 2021.

<sup>275</sup> Ibidem.

<sup>276</sup> H. BONURA, A. RUGHETTI (a cura di), *“L'impresa pubblica in Italia e i servizi per i cittadini. Riflessioni su mercato, società pubbliche e pubblica amministrazione dopo la legge Madia”*, Milano, 2017.



solo un certo termine di tempo (sunset law) entro il 31 dicembre 2026, successivamente vi sono quelle di semplificazione per alcuni comparti dei servizi pubblici (ex. istituti penitenziari), a seguire le norme normalizzate cioè di semplificazione non solo per PNRR ma per tutti i contratti pubblici. L'obiettivo di semplificazione è accelerare la spesa garantendone la qualità. Le 3 fasi sono programmazione, progettazione ed esecuzione. Il capitolato rappresenta l'insieme di tutti i requisiti tecnici, come nel caso di un edificio da creare. Ad esempio, l'appalto per la costruzione di un centro sportivo è l'appalto dei lavori e non di servizi, considerando le soglie(importi)<sup>277</sup>. Nell'UE l'appalto per lavori è pari a 5,3mln mentre per servizi ad 1 mln di euro<sup>278</sup>. MePA è il mercato elettronico della Pubblica Amministrazione che permette l'iscrizione al mercato elettronico della PA<sup>279</sup>, considerando che la digitalizzazione coinvolge l'AgID e l'ANAC che è contro interessata perché più si alza il limite dell'affido diretto più è alto il rischio di corruzione. Va considerato inoltre che il sistema nazionale di approvvigionamento digitale si ricollega all'e-procurement cioè allo svolgere gli appalti di servizi con piattaforme digitali<sup>280</sup>. Nell'ottica della digitalizzazione per la conservazione dei dati si sta spingendo verso il Cloud per l'interoperabilità delle amministrazioni secondo il "principio once only", evitando ad esempio la ripetitività nella trasmissione di documenti e certificati, rafforzando la sicurezza dagli hacker di questi dati e anche il principio della cyber security, rafforzando l'idea per cui la PA non ha un solo obiettivo, ma tanti.

Riallacciandoci a quest'ultimo punto sull'utilizzo delle piattaforme digitali, della digitalizzazione e al tema della semplificazione, potrebbe essere interessante soffermarci brevemente sul servizio civile digitale. Si tratta di un investimento. Per la formazione digitale il PNRR prevede 195 milioni di euro, di cui una parte destinati alla Repubblica digitale<sup>281</sup>. Ci sono tre azioni: facilitazione digitale con progetti regionali; fondo per la Repubblica digitale, che punta a ricercare le buone pratiche regionali scalate su pratica nazionale; servizio civile digitale che aveva come stakeholder principali soggetti con basse skills digitali, fragili e anziani tramite enti con percorsi di capacity building. In generale il

---

<sup>277</sup> M. CLARICH, *"Manuale di diritto amministrativo"*, Bologna, 2017, Il Mulino.

<sup>278</sup> Consiglio dell'Unione Europea, decisione di esecuzione del CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE), Bruxelles, 6 luglio 2021.

<sup>279</sup> Ibidem.

<sup>280</sup> N. LUPO, *"Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti"*, rivista federalismi.it, 2022.

<sup>281</sup> Ibidem.

servizio civile universale (ha più di 40 anni) nasce dalle ceneri della legislazione dell'obiezione di coscienza con progetti di utilità sociale e culturale, rivolto a chi ha massimo 29 anni non compiuti con la ratio della difesa non armata della patria e pace tra popoli. Il servizio civile digitale fa parte dell'universale che coinvolge programmi sviluppati in progetti socioculturali come assistenza, valorizzazione dell'ambiente e dei beni culturali, ecc. Il Servizio civile digitale nasce da un accordo tra il dipartimento dell'amministrazione digitale e il dipartimento per le politiche giovanili con un programma quadro che è lo sviluppo dell'accordo con risultati coerenti con riforma ed investimento. Vi è un bando di selezione dei progetti prima, vagliato dal dipartimento e finanziato, con poi posti messi a disposizione per giovani 18-29 che presentano il CV per un'indennità di 500 euro. Per il servizio civile digitale sono stati stanziati 60 milioni di euro. Si prevedono 9700 (il target che ci si auspica) operatori volontari come facilitatori digitali e 100 enti di facilitazione digitale. Le finalità del programma quadro sono rafforzare le competenze digitali, promuovere le competenze digitali dei cittadini e degli enti, garantire l'inclusione digitale. Gli enti di servizio civile universale presentano dei programmi in cui si sviluppano i progetti. Il servizio civile digitale finanzia 2 assi: programmi di facilitazione digitale presso l'ente (di terzo settore come sindacati ma anche università di servizio civile universale) e attività di educazione digitale<sup>282</sup>. Il servizio civile digitale si attua con 3 cicli e ciascuno dura 3 anni. Il Secondo ciclo è partito l'anno scorso con l'avviso pubblico rivolto agli enti (il bando ai ragazzi) il 31 gennaio 2023.

Il servizio civile digitale segue il procedimento amministrativo del bando, gestito dal Presidente del Consiglio e dagli enti scolastici. La borsa è erogata dal dipartimento. Non è un lavoro o un rapporto collaborativo, ma un servizio. Il contratto è tra volontari e dipartimento. Le regioni contribuiscono per difesa, ambiente e protezione civile. Analizzando le fasi in sequenza, si comincia con l'accordo tra Presidenza del Consiglio, dipartimento digitale e dipartimento giovanile. Dopo, vi è il programma quadro che definisce obiettivi e termini. Gli enti devono promuovere facilitazione digitale o educazione. Per quanto concerne l'avviso agli enti, devono essere presentati almeno due progetti valutati dipartimento insieme ai programmi. A tal proposito, possiamo notare che nel 2022, programmi insufficienti ricevono idoneità. Di seguito, il finanziamento va dal dipartimento ai volontari tramite decreto. Infine, il bando è pubblicato dal dipartimento e poi gli enti selezionano i volontari.

---

<sup>282</sup> N. LUPO, "Un metodo di governo nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR [Piani nazionale di ripresa e resilienza] e il divieto di reversal", in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2024, pp. 11-18.

L'ultimo argomento che conclude il tema degli strumenti operativi del PNRR è rappresentato dalla Riforma della Pubblica Amministrazione. Nella Costituzione, secondo anche Sabino Cassese, abbiamo 3 tipi di concezione di PA<sup>283</sup>: la prima, che ritroviamo nell'art.97 della Cost., dove la PA è la longa manus del governo intesa come apparato esecutivo-giudiziario-legislativo (piano esecutivo, ogni anno i ministri fanno l'atto di indirizzo noto come la direttiva annuale in cui vengono dati gli obiettivi ai dirigenti); la seconda è la concezione della PA legata all'imparzialità in cui il ruolo della PA è di contemperare i tanti interessi, diverso dal concetto d'indipendenza della magistratura; l'ultima la ritroviamo nell'art.98 della Cost. per cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ossia collettività<sup>284</sup>. Secondo una concezione più moderna associata anche al PNRR, l'amministrazione va vista come un'infrastruttura che serve ad erogare dei servizi, facendo prevalere la concezione dell'imparzialità e di organo di servizio. Negli ultimi 10 anni vi è stato un blocco del turnover, cioè delle assunzioni, e in questo contesto conta anche il talent management nella PA cioè attrarre i giovani talenti ad esempio con il concorso SNA, ragion per cui possiamo dire che ad oggi servirebbe l'"Amazon della PA".

Nell'ottica della Riforma della PA bisogna lavorare sull'accesso alla PA<sup>285</sup> (formazione del personale con profili generici nella PA, in cui conta il talent management), sulla buona amministrazione per cui bisogna semplificare le procedure e adottare sistemi di semplificazione e di valutazione con OIV, ossia con organismi internazionali di valutazione che sono nominati dal Ministro stesso, in cui conta ad esempio il controllo strategico per la valutazione dei dirigenti in termini di strategie e obiettivi. La valutazione però non funziona a causa della sua visione adempimentale che rischia di essere o di eccessivo controllo punitivo o autoreferenziale dei sistemi, con dirigenti che si dettano da soli gli obiettivi in un sistema chiuso e non aperto verso l'esterno, che potrebbe aprirsi coinvolgendo i cittadini e con più indicatori a disposizione come i customer experience. È necessario lavorare anche sul capitale umano-competenza (corsi di aggiornamento con più investimenti come la SNA) e sulla digitalizzazione. In tale contesto va sottolineato che la differenza tra pubblico e privato è l'assenza di mercato, in quanto nella PA i servizi sono definiti e noti, non è la domanda che guida, per cui bisognerebbe creare un'amministrazione anche per i funzionari

---

<sup>283</sup> S. CASSESE, *"La nuova costituzione economica"*, Editori Laterza, gennaio 2021.

<sup>284</sup> F. BARTOLINI, *"Codice civile e Leggi complementari"*, La Tribuna, 49° edizione, luglio 2019.

<sup>285</sup> N. LUPO, *"Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti"*, rivista federalismi.it, 2022.

che sia orientata ai risultati, in cui contano i sistemi di valutazione che andrebbero introdotti nella PA in maniera dettagliata.

Concludiamo questo paragrafo, prima di introdurre il prossimo sulle missioni del PNRR con particolare attenzione alla seconda inerente alla rivoluzione verde, con uno degli ultimi strumenti operativi del piano ossia la procedura di spesa, tema rilevante per la contabilità pubblica.

Sinteticamente ricordiamo che la procedura di spesa prevede 4 fasi: l'impegno della spesa, cioè accantonare risorse con un'obbligazione giuridicamente vincolante che deriva dal contratto di appalto, la liquidazione fatta dal dirigente tramite cui si definisce un pagamento (il RUP è il responsabile unico del procedimento amministrativo che non deve essere per forza un dirigente, si occupa del certificato di regolare esecuzione), l'ordinativo per consentire al tesoriere di pagare con mandato. Una delle soluzioni del governo sarebbe nominare RUP anche esterni alla PA, aspetto sul quale si potrebbe discutere perché il responsabile del procedimento dovrebbe essere proprio il dirigente rispetto a problemi come le offerte anomale cioè basse rispetto alle prestazioni del bando con la regola del prezzo massimo ribasso, contraria all'offerta tecnica). In vista di quanto appena detto concludiamo col dire che nel PNRR vi è l'autorizzazione ad unica fase impegno-liquidazione, incidendo sul tema dei tempi di pagamenti della PA.

### **3.3. Focus sulla missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si articola in sei missioni, ciascuna composta da diverse componenti<sup>286</sup>. Le missioni, identificate con un codice "Mnumero", sono:

M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

- Favorisce la digitalizzazione del Paese, contrastando l'analfabetismo digitale anche tra i giovani, attraverso il servizio civile digitale e l'agenda digitale.
- Promuove il turismo e la cultura 4.0, con iniziative come le visite digitali a musei e gallerie (es. Galleria Borghese).

---

<sup>286</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 6 ottobre 2022, "Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

#### M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

- Persegue gli obiettivi della green economy, con la Strategia di sviluppo sostenibile (SSS).
- Incentiva l'economia circolare, favorendo il riciclo dei materiali e l'utilizzo di energie rinnovabili (Protocollo di Kyoto).
- Promuove la tutela del territorio e la decarbonizzazione.

#### M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile<sup>287</sup>

- Potenzia l'alta velocità ferroviaria, soprattutto nel Sud Italia.
- Promuove il trasporto intermodale, collegando treni a navi e altri mezzi di trasporto.
- Istituisce Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno, con vantaggi burocratici e fiscali per le imprese (credito d'imposta di 1,5 miliardi di euro).

#### M4 - Istruzione e ricerca

- Distingue tra ricerca di base (creazione di conoscenza) e ricerca applicata (a fini commerciali).
- Punta a un sistema di istruzione e ricerca più moderno e competitivo, in linea con le esigenze del mercato del lavoro.
- Incentiva l'investimento in R&D da parte delle aziende, favorendo un modello produttivo post-fordista.

#### M5 - Inclusione e coesione

- Promuove politiche del lavoro attive per aumentare l'occupazione.
- Interviene sulla disoccupazione con misure passive (sussidi, NASpI) e attive (formazione, reinserimento lavorativo).
- Investire in infrastrutture sociali e rafforza il ruolo del terzo settore.
- Promuove la coesione territoriale, riducendo le disparità tra le diverse aree del paese.

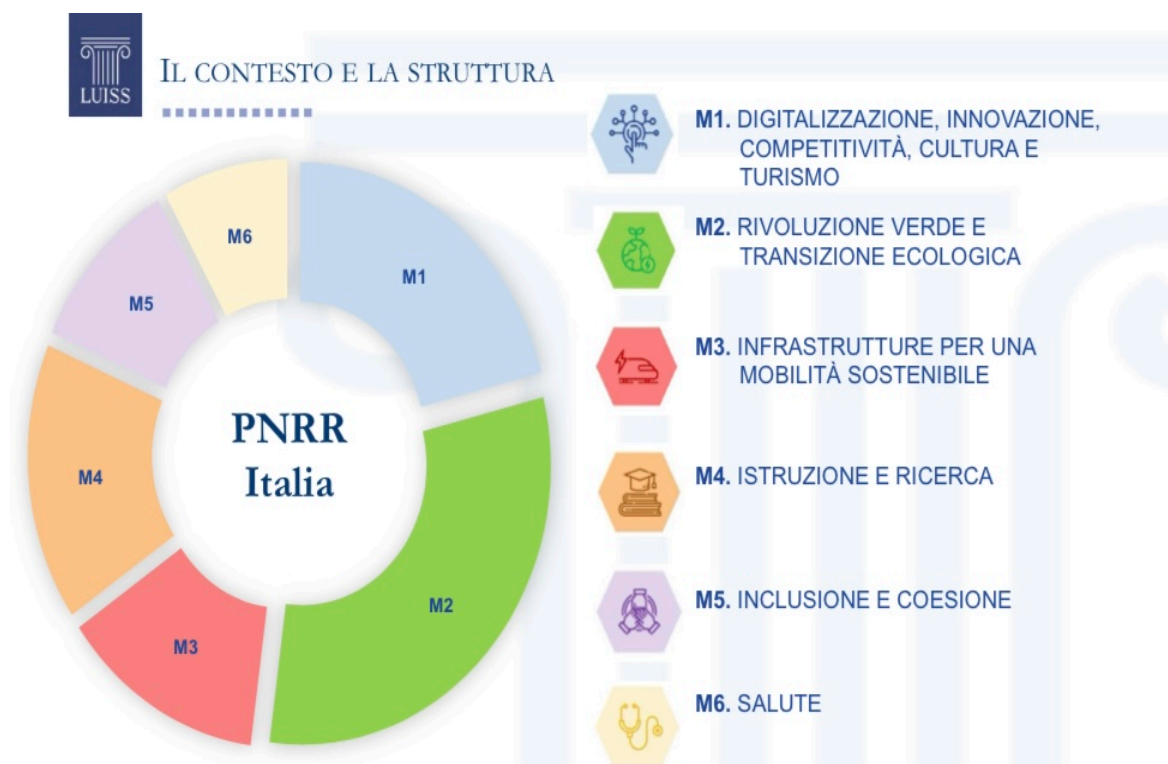
#### M6 - Salute

- Realizza diversi progetti legati all'emergenza COVID-19.
- Promuove la deospedalizzazione attraverso la telemedicina.
- Implementa il fascicolo sanitario elettronico, che contiene la storia clinica di ciascun cittadino.

---

<sup>287</sup> Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *“Quarta relazione sullo statuto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”* - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - 22 febbraio 2024.

In virtù del Benessere Equo e Sostenibile e della sostenibilità, è importante focalizzare l'attenzione sulla missione numero 2 del PNRR, con un focus importante in materia di ambiente<sup>288</sup>.



Fonte: Italiadomani, slides LUISS “Politiche e strumenti operativi del PNRR”.

La missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), denominata "Rivoluzione verde e transizione ecologica", rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda il piano di rilancio dell'Italia post-pandemia. Con una dotazione di 59,46 miliardi di euro, la Missione si concentra su quattro macro-aree:

- Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1)
- Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2)

<sup>288</sup> Consiglio dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere della politica e dei visti.

- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici<sup>289</sup> (M2C3)
- Tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4)



Fonte: Italiadomani, slides LUISS “Politiche e strumenti operativi del PNRR”.

Per ciascuna di queste quattro componenti della missione numero 2 del PNRR sono previste determinate attività svolte dal MASE, (Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica)<sup>290</sup>.

Rifacendosi alla componente 1 della missione 2 del PNRR, “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”, agisce su due filiere fondamentali: quella agricola e alimentare e quella dei rifiuti che da scarto tornano risorsa grazie ai principi dell’economia circolare<sup>291</sup>.

Da un lato, il complesso di investimenti e riforme si prefiggono di migliorare la gestione dei rifiuti e dell’economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata,

<sup>289</sup> N. LUPO, “L’aggiornamento e l’integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico”, in Quaderni costituzionali 2/2023, pp. 435-437.

<sup>290</sup> Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “MISSIONE 2 (M2) Rivoluzione verde e transizione ecologica”.

<sup>291</sup> Ibidem.

ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud e realizzando progetti esemplari (“faro”) altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.

Dall'altra parte, l'ulteriore obiettivo della componente 1 è quello di sviluppare una filiera agricola e alimentare più smart e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale, attraverso una catena di distribuzione sempre più sostenibile<sup>292</sup>.

In questo quadro, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è impegnato in forma diretta esclusivamente nelle seguenti Misure della componente 1<sup>293</sup>: incentivare il paradigma dell'economia circolare con una gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti; realizzare nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernare quelli già esistenti; mirare ai progetti “faro” di economia circolare per un maggiore e migliore riciclo di carta, cartone, plastica e tessili; rifarsi alla strategia nazionale e all'annesso programma nazionale per la gestione dei rifiuti; fornire supporto tecnico alle autorità locali; sviluppare progetti integrati con investimenti legati alle isole verdi e alla cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali.

La seconda componente della missione 2 del PNRR, “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”, ha come fine quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici di decarbonizzazione attraverso cinque linee di riforme e investimenti.

La prima linea di investimento mira all'incremento della quota di energie prodotte da fonti rinnovabili.

La seconda linea di intervento punta a potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete per accogliere l'aumento di produzione da fonti rinnovabili e aumentarne la resilienza a fenomeni climatici estremi<sup>294</sup>.

Per quanto concerne la terza linea progettuale, essa è riservata all'idrogeno, promuovendone la produzione, la distribuzione e gli usi finali in linea con le strategie comunitarie e nazionali.

---

<sup>292</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 6 ottobre 2022, “*Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*” - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

<sup>293</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, “*MISSIONE 2 (M2) Rivoluzione verde e transizione ecologica*”.

<sup>294</sup> Ibidem.



Il quarto obiettivo all'interno della Componente è quello di sviluppare un trasporto locale più sostenibile non solo ai fini della decarbonizzazione ma anche come leva di miglioramento complessivo della qualità della vita (riduzione inquinamento dell'aria e acustico, diminuzione congestioni e integrazione di nuovi servizi).

Infine, la quinta linea intende promuovere lo sviluppo in Italia di catene di fornitura competitive nelle aree a maggior crescita che consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie ed anzi di farne motore di occupazione e crescita.

Su tale componente il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è impegnato in forma diretta esclusivamente nelle seguenti Riforme e Investimenti: incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile; potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete; promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno; sviluppare un trasporto locale più sostenibile; sviluppare una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione.

L'efficienza energetica degli edifici è una delle leve più rilevanti ed efficienti per la riduzione delle emissioni nel nostro Paese. L'attuale Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, il cosiddetto "PNIEC", mira ad ambiziosi obiettivi in termini di efficientamento energetico e la Componente 3 della missione 2 del PNRR, "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", si pone l'obiettivo specifico di agire su questi aspetti e non solo. Tra le misure che la compongono, oltre alla riduzione dei consumi, da cui consegue l'abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub>, è significativo anche il riferimento all'esposizione al rischio sismico del nostro Paese e al miglioramento delle condizioni abitate dei cittadini, alleviando fra le altre cose la povertà energetica<sup>295</sup>.

In questo senso la componente si pone tre obiettivi specifici. Il primo da ricordare è l'attuazione di un programma per migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con interventi riguardanti in particolare scuole e cittadelle giudiziarie. Il secondo invece è l'introduzione di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e per l'edilizia sociale, attraverso detrazioni fiscali per i costi sostenuti per gli interventi. E, infine il terzo è lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti.

---

<sup>295</sup> Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41.

Su questa componente il Ministero dell'Ambiente è impegnato in forma diretta esclusivamente nelle seguenti Riforme e Investimenti: efficientamento energetico degli edifici pubblici; semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico; efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale privata e pubblica; sistemi di teleriscaldamento<sup>296</sup>.

L'Italia è un Paese bello quanto fragile, si è esposto nel corso degli anni agli effetti dei cambiamenti climatici, al dissesto idrogeologico e a numerose forme di inquinamento.

Proprio per questo motivo la componente 4 della missione 2 del PNRR, "Tutela del territorio e della risorsa idrica" si prefigge di mettere in campo le azioni necessarie per rendere il Paese più resiliente agli effetti dei cambiamenti climatici, proteggendo la natura e le biodiversità.

Al fine del raggiungimento di questi obiettivi, sarà fondamentale dotare l'Italia 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 all'interno della componente 4 consentiranno perciò 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 che sul versante della gestione delle emergenze. Con gli interventi del PNRR si potrà agire a tutto campo 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<sup>297</sup>.

Una particolare attenzione, è riservata anche 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)<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), A.C. 1752.

<sup>297</sup> Consiglio dell'Unione Europea, decisione di esecuzione del CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE), Bruxelles, 6 luglio 2021.

<sup>298</sup> Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier n. 248 decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

Su tale componente il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è impegnato in forma diretta esclusivamente nelle seguenti Riforme e Investimenti: rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico tramite la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione; prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio; salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine; garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime ad esempio tramite investimenti in fognatura e depurazione e misure per garantire la piena capacità gestionale per servizi idrici integrati<sup>299</sup>.

### **3.3.1. (segue): Parallelismo degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con gli indicatori BES**

In questo paragrafo, ci si propone di approfondire il parallelismo tra la missione 2 del PNRR e il BES, evidenziandone le connessioni virtuose e il potenziale contributo al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile in Italia.

Gli obiettivi strategici della missione 2 del PNRR presentano un significativo parallelismo con diversi degli indicatori macro del Benessere Equo e Sostenibile (BES) contenuti nell'allegato del Documento di Economia e Finanza (DEF)<sup>300</sup>.

Particolare attenzione verrà posta sull'analisi degli obiettivi strategici della missione 2 e la loro correlazione con gli indicatori macro BES e sull'identificazione delle sinergie tra la missione 2 e i BES per promuovere uno sviluppo sostenibile che integri la dimensione economica, sociale e ambientale.

---

<sup>299</sup> Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier n. 248 decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19 “*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”.

<sup>300</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

Dal seguente elenco, possiamo osservare meglio quali sono gli obiettivi del PNRR<sup>301</sup> che si rifanno agli indicatori BES.

- 1°obiettivo: Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Emissioni di gas serra, Intensità energetica.
- 2°obiettivo: Promozione dell'efficienza energetica. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Consumi energetici finali, Fonti rinnovabili nel mix energetico.
- 3°obiettivo: Riqualficazione energetica e sostenibilità degli edifici. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Consumi energetici degli edifici, Superficie degli edifici efficienti dal punto di vista energetico.
- 4°obiettivo: Tutela dell'ambiente. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Superficie protetta, Indice di pressione antropica sull'ambiente naturale.
- 5°obiettivo: Promozione di pratiche agricole sostenibili e riduzione dell'inquinamento. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Consumo di suolo agricolo, Utilizzo di fertilizzanti e pesticidi.
- 6°obiettivo: Sviluppo di una mobilità sostenibile. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Consumo di suolo per infrastrutture di trasporto, Modal split dei trasporti.
- 7°obiettivo: Promuovere la circolarità dell'economia e la gestione sostenibile delle risorse. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Utilizzo sostenibile delle risorse naturali. La promozione della circolarità dell'economia mira a ridurre l'utilizzo di risorse. Questo obiettivo può contribuire a migliorare l'indicatore macro BES relativo all'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e promuovere una gestione più efficiente delle risorse<sup>302</sup>.
- 8°obiettivo: Preservare e valorizzare il patrimonio culturale e paesaggistico. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Numero di siti culturali e naturali UNESCO, Patrimonio culturale a rischio. La valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico rappresenta un obiettivo importante per la conservazione della diversità culturale e la promozione del turismo sostenibile. Questo obiettivo può

---

<sup>301</sup> Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, dossier XIX Legislatura, Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, *“Le Proposte del Governo per la Revisione del PNRR e il capitolo RepowerEU”*, 31 luglio 2023.

<sup>302</sup> Ibidem.

contribuire a migliorare gli indicatori macro BES relativi al numero di siti UNESCO e al patrimonio culturale a rischio<sup>303</sup>.

- 9°obiettivo: Promuovere la sostenibilità nelle città e nelle comunità. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Qualità dell'ambiente urbano, accessibilità ai servizi pubblici. La promozione della sostenibilità nelle città e nelle comunità si concentra sull'adozione di politiche e soluzioni sostenibili per migliorare la qualità dell'ambiente urbano e garantire l'accessibilità ai servizi pubblici. Questo obiettivo può contribuire a migliorare gli indicatori macro BES relativi alla qualità dell'ambiente urbano e all'accessibilità ai servizi pubblici.
- 10°obiettivo: Rafforzare la resilienza alle sfide ambientali e climatiche. - Indicatori macro BES correlati nel DEF: Esposizione ai rischi climatici, Capacità di adattamento ai cambiamenti climatici. Il rafforzamento della resilienza alle sfide ambientali e climatiche si concentra sulla riduzione della vulnerabilità delle comunità e delle infrastrutture ai rischi climatici e sulla promozione di strategie di adattamento. Questo obiettivo può contribuire a migliorare gli indicatori macro BES relativi all'esposizione ai rischi climatici e alla capacità di adattamento ai cambiamenti climatici.
- 11°obiettivo: "Conservazione della biodiversità" - si concentra sempre sulla promozione della sostenibilità ambientale. Indicatori BES associati potrebbero includere: riduzione delle emissioni di gas serra, aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, conservazione della biodiversità, gestione sostenibile delle risorse naturali, riduzione dell'inquinamento ambientale<sup>304</sup>.
- 12°obiettivo: "Salute e benessere" - mira a migliorare la salute e il benessere delle persone, promuovendo l'accesso equo alle cure sanitarie, l'adozione di stili di vita sani e la prevenzione delle malattie. Indicatori BES associati potrebbero includere: aspettativa di vita in buona salute, mortalità infantile, accesso ai servizi sanitari, indicatori di salute mentale, stili di vita salutari<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, dossier XIX Legislatura, Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, *“Le Proposte del Governo per la Revisione del PNRR e il capitolo RepowerEU”*, 31 luglio 2023.

<sup>304</sup> Ibidem.

<sup>305</sup> Ibidem.

- 13°obiettivo: "Gestione dei rifiuti", per migliorare il ciclo di gestione dei rifiuti in Italia, promuovendo il passaggio da un'ottica di smaltimento a un'ottica di economia circolare. Ciò implica aumentare la raccolta differenziata, il riciclo e il riutilizzo dei materiali, riducendo al contempo la produzione di rifiuti. Indicatori BES associati alla gestione dei rifiuti potrebbero includere: la salvaguardia dell'ambiente, la promozione dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile, il miglioramento della qualità della vita e l'efficienza energetica.
- 14°obiettivo: "Tutela delle acque", per garantire una gestione sostenibile delle risorse idriche per soddisfare le esigenze del territorio e della popolazione in modo equo ed efficiente. Indicatori BES associati potrebbero includere: la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, la promozione della salute pubblica, lo sviluppo di infrastrutture idriche adeguate e la creazione di posti di lavoro nel settore idrico.

In conclusione, l'integrazione di questi obiettivi con gli indicatori macro BES nel DEF indica la coerenza tra le misure del PNRR e il quadro di riferimento per la misurazione del benessere in Italia, evidenziando l'importanza di adottare politiche e azioni coerenti per raggiungere una società più equa, sostenibile ed inclusiva nel contesto della transizione ecologica<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> Camera dei deputati - Servizio Studi XVIII Legislatura, *“Benessere equo e sostenibile”*.

## 4. Caso studio: analisi dell'indicatore BES

### n.11. “Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti”.

#### 4.1. Definizione, evoluzione e previsioni future dell'indicatore BES n.11

Mentre l'ombra dei cambiamenti climatici si allunga sul pianeta, l'Italia risponde con un sistema di indicatori per monitorare i progressi verso un futuro più sostenibile. Tra questi, l'indicatore BES n.11 "emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" assume un ruolo centrale, offrendo una misura tangibile dell'impatto ambientale del Paese. In questo primo paragrafo dell'ultimo capitolo, intraprenderemo un'analisi approfondita di questo indicatore, esplorandone la definizione, l'evoluzione nel tempo e le previsioni per il futuro.

L'indicatore BES n.11, come ritroviamo anche all'interno dei diversi allegati BES del DEF e delle annesse relazioni<sup>307</sup>, può essere definito come l'insieme di *tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante*<sup>308</sup>. All'interno del dominio "Ambiente" del sistema di indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile), l'indicatore "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" pro-capite assume un ruolo centrale nel monitoraggio della salute del nostro pianeta. L'indicatore considera le emissioni di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC), esafluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>) e trifluoruro di azoto (NF<sub>3</sub>), assegnando a ciascun gas un peso specifico che riflette il suo potenziale di riscaldamento atmosferico in confronto all'anidride carbonica.

I dati utilizzati per la costruzione dell'indicatore provengono dall'Inventario Nazionale delle Emissioni Atmosferiche, disaggregati per branche di attività economica e per attività delle famiglie. Questo approccio permette di:

---

<sup>307</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

<sup>308</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegati Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2017-2024.

- valutare l'andamento della qualità dell'ambiente, infatti l'analisi delle emissioni di CO<sub>2</sub> eq. pro capite nel tempo offre una visione immediata dell'evoluzione della qualità dell'aria e degli effetti delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici;
- misurare la sostenibilità in termini di rischio climatico, considerando che l'indicatore rappresenta un proxy per la valutazione della sostenibilità ambientale di un territorio, permettendo di stimare il potenziale contributo alle alterazioni climatiche.

Nella sezione successiva, presenteremo l'andamento delle emissioni di CO<sub>2</sub> eq. pro capite nel periodo 2008-2022, fornendo anche le previsioni per gli anni 2023-2026<sup>309</sup>. L'analisi di questi dati ci permetterà di comprendere meglio l'impatto delle attività umane sull'ambiente e di individuare possibili strategie per un futuro più sostenibile.

Nell'ambito della presente relazione<sup>310</sup>, l'Istat ha fornito i dati definitivi per il 2021 e quelli provvisori per il 2022 relativi all'indicatore "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" pro capite. Rispetto a quanto diffuso nell'Allegato BES 2023<sup>311</sup>, entrambi i valori sono stati leggermente rivisti al rialzo.

Dopo il crollo del 2020 causato dalla pandemia e dalle relative misure di contenimento, nel 2021 si è registrato un aumento più consistente delle emissioni di CO<sub>2</sub> eq.

Nel 2022, le emissioni complessive hanno mostrato una sostanziale stabilità (+0,1%), determinando tuttavia un lieve incremento dell'indicatore pro capite (+0,1 tonnellate). A livello settoriale, si è osservato un generale aumento delle emissioni nei settori produttivi: costruzioni (+3,4%), industria in senso stretto (+1,2%), servizi (+1,0%). Fanno eccezione le emissioni agricole, che hanno registrato un calo del 3,2%. Le emissioni associate alle famiglie, invece, sono complessivamente diminuite (-1,3%). Tuttavia, se scomposte per fonte emissiva, si osservano andamenti differenziati: quelle associate ai trasporti sono in sensibile crescita (+8,1%), mentre quelle generate dalle attività di riscaldamento sono in netta contrazione (-12,4%).

Sulla base del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2023 e delle normative fiscali per gli indicatori di disuguaglianza del reddito netto e della povertà assoluta individuale, sono state effettuate delle previsioni per l'andamento dell'indicatore nel quadriennio 2023-2026.

---

<sup>309</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

<sup>310</sup> Ibidem.

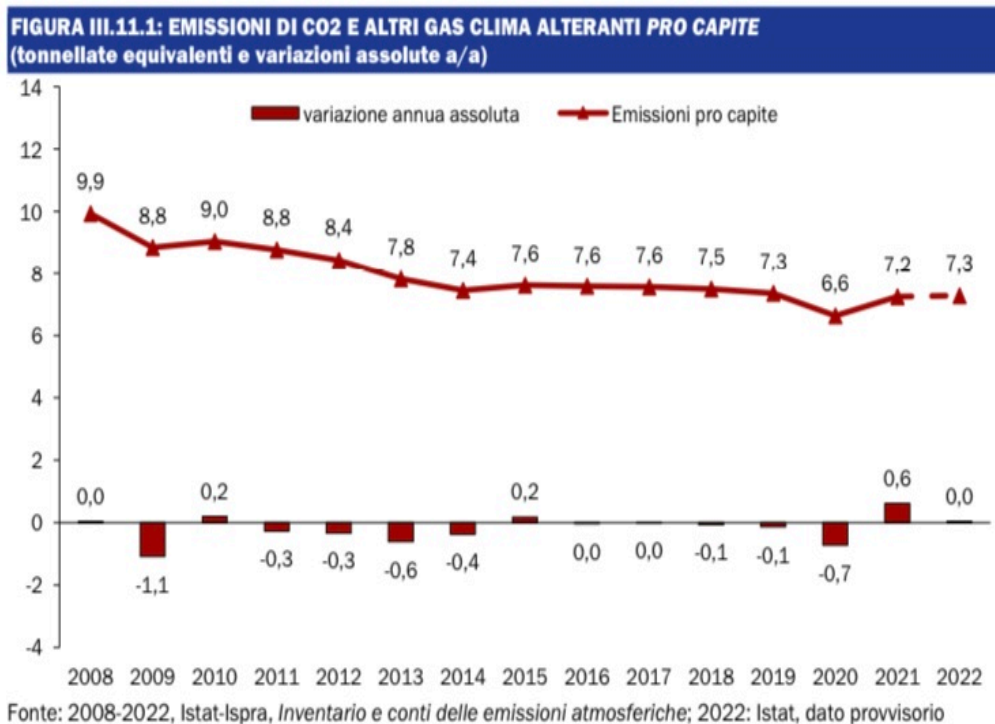
<sup>311</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.



Per quanto concerne le emissioni pro capite, si prevede una crescita graduale delle emissioni pro capite, con un incremento complessivo del 2,1% nel periodo 2023-2026. Tale crescita dovrebbe essere trainata principalmente dall'aumento delle emissioni nei settori produttivi, in particolare nell'industria (+1,7%) e nei servizi (+1,3%). Le emissioni associate alle famiglie dovrebbero invece rimanere sostanzialmente stabili (+0,2%).

Va notato che le previsioni si basano su diverse ipotesi, tra cui:

- crescita economica moderata e graduale;
- aumento dell'efficienza energetica nei settori produttivi e residenziali;
- sviluppo di fonti energetiche rinnovabili;
- implementazione di politiche di contrasto ai cambiamenti climatici.



Dopo il rapido recupero dei consumi energetici registrato nel 2021 a seguito della ripresa economica, il 2022 ha visto un'inversione di tendenza dovuta all'aumento dei prezzi del gas e dell'elettricità (Figura III.11.2). Questa sezione fornisce un'analisi approfondita

dell'andamento dei consumi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub> in Italia nel 2022 e 2023, evidenziando le principali cause dei cambiamenti osservati<sup>312</sup>.

- il consumo di gas naturale è stato il più colpito dai rincari energetici, con una contrazione del 17,2% tra il 2021 e il 2023. Questo calo ha riportato i consumi ai livelli del 2014, il minimo della serie storica. La riduzione del consumo di gas è dovuta a diversi fattori come la diminuzione della produzione termoelettrica. La produzione di energia elettrica da gas naturale è notevolmente diminuita, spinta dall'aumento dei costi del combustibile e dall'incremento della produzione da fonti rinnovabili;
- crescita delle rinnovabili - la produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>313</sup>, in particolare l'idroelettrico, ha registrato un significativo aumento nel 2023, compensando in parte la riduzione della produzione termoelettrica;
- temperature invernali miti - le temperature invernali più favorevoli rispetto alla media hanno ridotto la domanda di gas naturale per il riscaldamento domestico.

Anche il consumo di elettricità ha subito una contrazione, seppur di minore entità rispetto al gas (-2,8% nel 2022 e -3,8% nel biennio 2021-2023). Questo calo è dovuto principalmente al rallentamento dell'attività industriale e alle condizioni climatiche favorevoli che hanno ridotto la domanda di energia per il riscaldamento e il raffrescamento.

Nel settore dei trasporti, i consumi di carburante per autotrazione sono rimasti sostanzialmente stabili nell'ultimo anno (-0,4% rispetto al 2022), dopo la significativa crescita registrata nel 2022 (+5,0%).

Le emissioni di CO<sub>2</sub> complessive sono stimate in contrazione di oltre il 5% nel 2023 rispetto al 2022. Questa riduzione è direttamente legata alla diminuzione dei consumi di gas naturale e carbone, i combustibili fossili più inquinanti<sup>314</sup>.

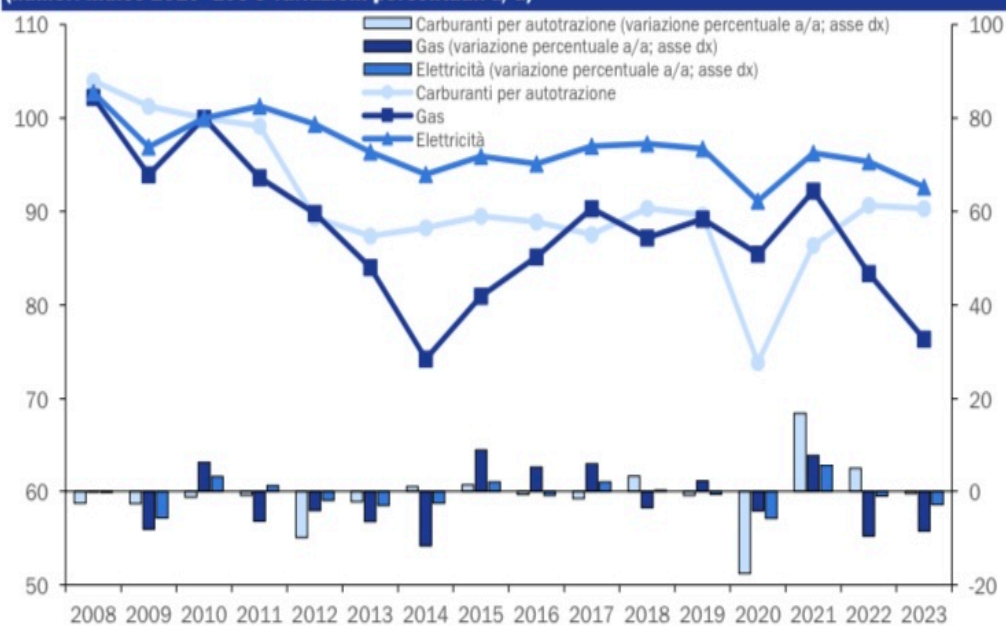
---

<sup>312</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

<sup>313</sup> L. MONTI, *“I fondi europei, guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027”*, LUISS UNIVERSITY PRESS, 24 giugno 2021.

<sup>314</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

**FIGURA III.11.2: CONSUMI DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, DI GAS NATURALE E DI ELETRICITÀ (numeri indice 2010=100 e variazioni percentuali a/a)**

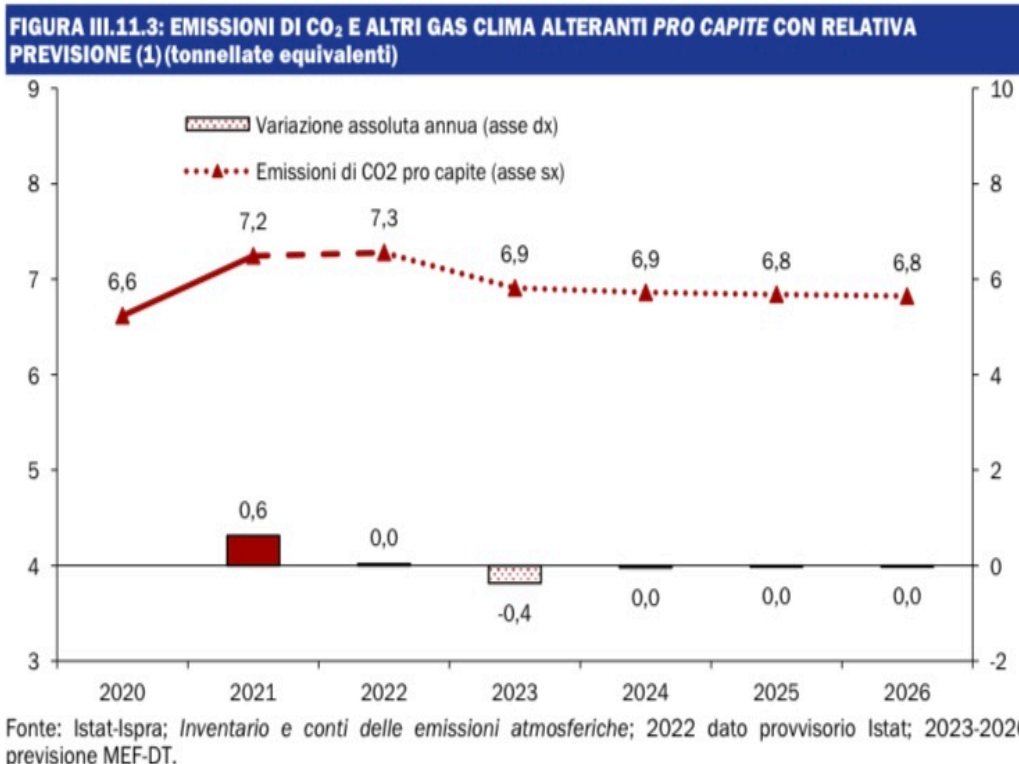


Fonte: elaborazione MEF su dati Mimit, Terna e SNAM.

Se si esclude il 2020, anno in cui la contrazione delle emissioni è stata determinata dalle misure restrittive adottate per contenere la pandemia, il 2023 rappresenta un anno storico per l'indicatore "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" pro capite. Per la prima volta, infatti, si stima che l'indicatore scenda sotto la soglia simbolica delle 7 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. pro capite (Figura III.11.3). Questo traguardo rappresenta un passo significativo verso il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello nazionale e internazionale.

Le previsioni per il triennio 2024-2026 indicano un ulteriore calo delle emissioni complessive in ciascun anno<sup>315</sup>. Tuttavia, in termini pro capite, si stima una lieve riduzione solo nel 2025. Questo rallentamento nella discesa dell'indicatore pro-capite potrebbe essere dovuto a una serie di fattori, tra cui la ripresa economica post-pandemia e l'aumento del prezzo dei combustibili fossili che, nel breve termine, potrebbe incentivare il ricorso a fonti energetiche meno efficienti.

<sup>315</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.



L'andamento dell'indicatore "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" in termini assoluti è strettamente correlato alla dinamica delle emissioni nei diversi settori produttivi. Nel 2022, il settore industriale in senso stretto ha svolto un ruolo cruciale nel determinare la contrazione complessiva delle emissioni. Questo settore, che generava il 46% del totale emissioni nel 2022, ha registrato un calo significativo delle emissioni, compensando ampiamente l'aumento registrato nei settori dei servizi e delle costruzioni.

Diversi fattori hanno contribuito alla riduzione delle emissioni nel settore industriale:

- transizione verso fonti energetiche più pulite - l'industria italiana ha avviato un percorso di decarbonizzazione, sostituendo progressivamente i combustibili fossili con fonti energetiche più sostenibili, come il gas naturale e le rinnovabili;
- investimenti in efficienza energetica - le imprese hanno investito in tecnologie e processi produttivi più efficienti dal punto di vista energetico, consentendo di ridurre i consumi di energia e, di conseguenza, le emissioni di gas serra;
- implementazione di normative ambientali - l'introduzione di normative ambientali più stringenti ha spinto le aziende ad adottare pratiche produttive più sostenibili per conformarsi agli standard richiesti.

Nonostante la contrazione nel settore industriale, le emissioni nei settori dei servizi e delle costruzioni hanno registrato un aumento nel 2022. Questo incremento è principalmente dovuto alla crescita del settore dei servizi considerando che comprendendo attività come il

commercio, il trasporto e il turismo, ha registrato una crescita nel 2022, determinando un aumento delle emissioni associate a queste attività.

Inoltre, bisogna considerare anche le attività di ristrutturazione e costruzione, seppur non sempre efficienti dal punto di vista energetico, hanno contribuito all'aumento delle emissioni nel settore edile.

Grazie all'ultimo Allegato BES 2024 del DEF<sup>316</sup>, analizzeremo anche l'evoluzione dell'indicatore fino al 2023 e si formuleranno le previsioni per il periodo 2024-2027, con particolare attenzione al superamento della soglia simbolica delle 7 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. pro capite.

Secondo la stima provvisoria fornita dall'Istat, le emissioni pro capite nel 2023 tornano su un sentiero di riduzione (-0,3 tonnellate eq.), dopo il rimbalzo registrato nel 2021 a seguito del venir meno delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19 e della contestuale ripresa economica (Figura II.11.1). Questo dato positivo rappresenta un passo importante verso il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello nazionale e internazionale.

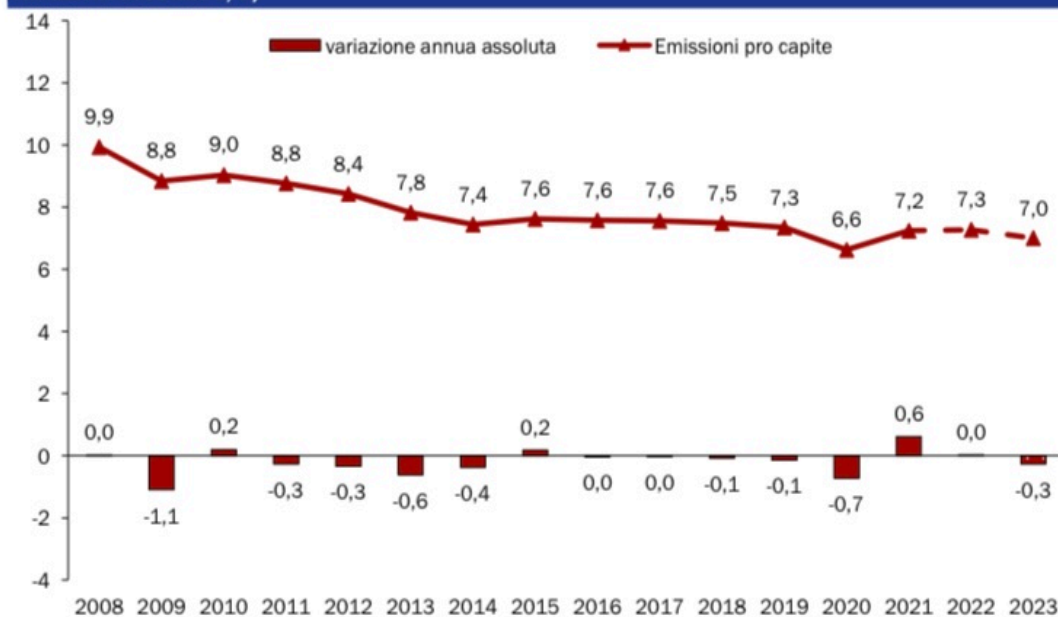
L'andamento differenziato delle emissioni pro capite nel 2022 evidenzia la necessità di interventi mirati nei singoli settori produttivi. Se da un lato si osserva una riduzione delle emissioni delle famiglie (-1,3% rispetto al 2021) e dell'agricoltura (-3,2%), dall'altro lato i settori produttivi registrano un aumento: costruzioni (+3,4%), industria in senso stretto (+1,2%) e servizi (+1,0%).

Sulla base delle previsioni contenute nel DEF 2023, si stima che le emissioni pro-capite continueranno a diminuire nel periodo 2024-2027, con un calo complessivo del 2,1%. Tuttavia, tale riduzione dovrebbe avvenire a un ritmo più lento rispetto al 2023, con una media annua dello 0,3%.

---

<sup>316</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

**FIGURA II.11.1: EMISSIONI DI CO<sub>2</sub> E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PRO CAPITE (tonnellate equivalenti e variazioni assolute a/a)**



Fonte: 2008-2023: Istat-Ispira; Inventario e conti delle emissioni atmosferiche; 2022 dato provvisorio; 2023: stima, Istat.

L'intensità emissiva, intesa come rapporto tra le emissioni di CO<sub>2</sub> eq. e il PIL o il valore aggiunto di un settore, rappresenta un indicatore fondamentale per valutare l'efficienza energetica di un'economia e il suo impegno nella lotta ai cambiamenti climatici<sup>317</sup>.

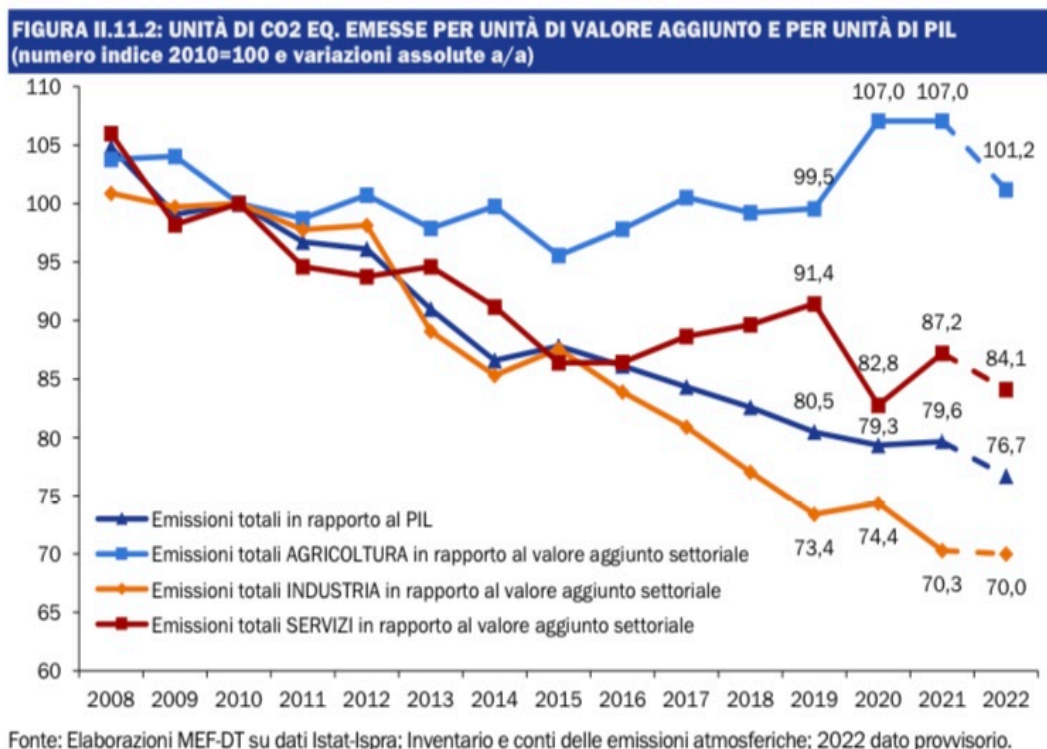
Nel periodo 2008-2022, l'intensità emissiva in Italia ha mostrato una costante riduzione, con sporadiche eccezioni (Figura II.11.2). Questo trend positivo è dovuto a una serie di fattori, tra cui maggiore efficienza energetica, incremento delle fonti rinnovabili e politiche di decarbonizzazione.

L'intensità emissiva dei tre settori produttivi considerati (agricoltura, industria e servizi) nel 2022 ha subito una riduzione, ma a tassi differenziati (Figura II.11.2).

Il settore agricolo ha registrato la contrazione più marcata dell'intensità emissiva, grazie all'adozione di tecniche agricole più sostenibili e all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Nell'industria, la riduzione dell'intensità emissiva nel settore industriale è stata più contenuta rispetto all'agricoltura. Ciò è dovuto in parte alla maggiore difficoltà di decarbonizzare alcuni processi produttivi industriali e al minor ricorso alle fonti rinnovabili.

<sup>317</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

Il settore dei servizi ha registrato una riduzione dell'intensità emissiva più lenta rispetto agli altri due settori. Questo trend è dovuto alla natura eterogenea del settore, che comprende attività con livelli di emissione di CO<sub>2</sub> eq. molto diversi tra loro<sup>318</sup>.



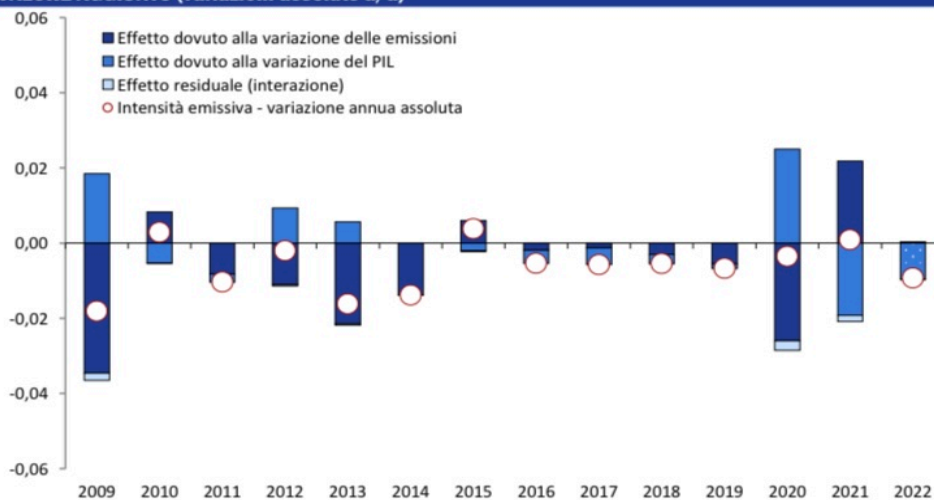
Scomponendo la variazione annuale dell'intensità emissiva del PIL nei suoi componenti, si osserva che la contrazione dell'indicatore è stata principalmente determinata dal calo significativo delle emissioni di CO<sub>2</sub> eq.<sup>319</sup> (Figura II.11.3).

Sebbene il calo delle emissioni di CO<sub>2</sub> eq. abbia rappresentato il principale fattore determinante la contrazione dell'intensità emissiva del PIL, anche la crescita del PIL ha svolto un ruolo positivo. Infatti, un aumento del PIL a fronte di emissioni stabili o in leggera diminuzione si traduce in una riduzione dell'intensità emissiva.

<sup>318</sup> ME Ministero dell'Economia e delle Finanze F, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

<sup>319</sup> Ibidem.

**FIGURA II.11.3: CONTRIBUTO ALLA VARIAZIONE ASSOLUTA ANNUA DELL'INTENSITÀ EMISSIVA DEL VALORE AGGIUNTO (variazioni assolute a/a)**



Fonte: Elaborazioni MEF-DT su dati Istat-Ispira; Inventario e conti delle emissioni atmosferiche; 2022 dato provvisorio.

Le previsioni per il periodo 2024-2027 indicano una ulteriore riduzione delle emissioni complessive in ciascun anno<sup>320</sup>. Tuttavia, la dinamica attesa presenta differenze significative tra i settori considerati (settore industriale, trasporti delle famiglie, settori dell'agricoltura e dei servizi).

Il calo complessivo delle emissioni è in gran parte ascrivibile al settore industriale, dove si stima una riduzione in ciascun anno del periodo di previsione. Questo trend positivo è dovuto principalmente all'adozione di tecnologie più efficienti e all'aumento della quota di energia proveniente da fonti rinnovabili nei processi produttivi.

Anche per i trasporti delle famiglie si prevede una riduzione delle emissioni in ciascun anno del periodo considerato. Questo miglioramento è associato all'introduzione di veicoli più efficienti dal punto di vista energetico e alla crescente diffusione della mobilità elettrica.

In controtendenza con i settori industriali e dei trasporti delle famiglie, le emissioni dei settori dell'agricoltura e dei servizi sono stimate in lieve aumento nel periodo 2024-2027<sup>321</sup>. Questo incremento, seppur contenuto, controbilancia in parte la contrazione prevista negli altri due settori.

In termini pro capite, l'indicatore "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" mostra un andamento più stabile nel periodo 2024-2027. Si stima infatti una riduzione di 0,1 tonnellate

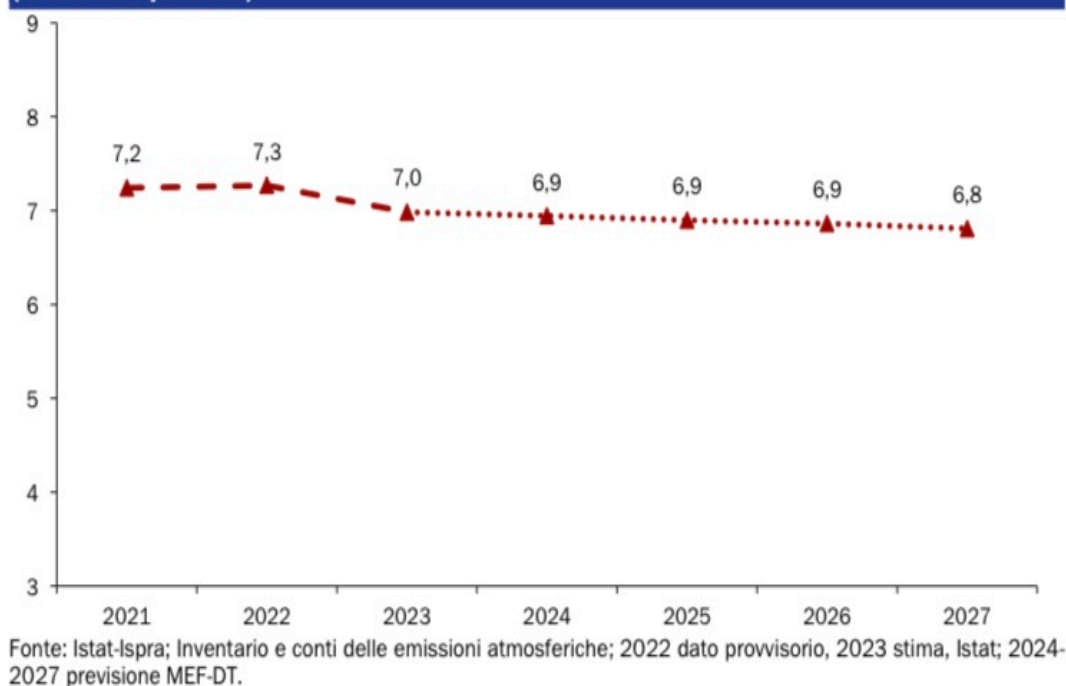
<sup>320</sup> Le previsioni qui riportate non prendono in considerazione politiche aggiuntive che possono essere incluse in particolare nella versione finale del PNIEC attesa per giugno 2024 e che potrebbero avere effetti già negli anni 2025-2027.

<sup>321</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.



eq. solo nel primo e nell'ultimo anno di previsione<sup>322</sup>. Questo rallentamento nella discesa dell'indicatore pro-capite potrebbe essere dovuto a una serie di fattori, tra cui la ripresa economica post-pandemia e l'aumento del prezzo dei combustibili fossili che, nel breve termine, potrebbe incentivare il ricorso a fonti energetiche meno efficienti.<sup>323</sup>

**FIGURA II.1.1.4: EMISSIONI DI CO2 E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PRO CAPITE E RELATIVA PREVISIONE (tonnellate equivalenti)**



Concludendo quindi, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione prefissati a livello nazionale e internazionale, è necessario un impegno continuo su tutti i fronti, con interventi mirati per promuovere l'efficienza energetica, l'utilizzo di fonti rinnovabili e la transizione verso modelli di mobilità più sostenibili.

## 4.2. Realizzare il Green Deal Europeo

L'UE vanta norme ambientali tra le più rigorose al mondo, che proteggono la natura e la qualità di vita dei cittadini, promuovono un'economia più verde e favoriscono l'utilizzo

<sup>322</sup> Se in tutto il periodo di previsione la popolazione fosse mantenuta costante al livello del 2023 le riduzioni dell'indicatore si verificherebbero nel 2024 e nel 2026.

<sup>323</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

accorto e razionale delle risorse naturali. Le sfide ambientali non conoscono confini. Ecco perché dobbiamo affrontarle con lo strumento della cooperazione sia all'interno dell'UE sia con il resto del mondo<sup>324</sup>.

La tutela dell'ambiente e la promozione di una crescita sostenibile vanno di pari passo. La politica ambientale può svolgere un ruolo fondamentale nel creare occupazione e nello stimolare gli investimenti. Le innovazioni ecologiche possono essere applicate ed esportate, rendendo l'Europa più competitiva e migliorando la salute e il benessere dei cittadini.

Il settimo programma di azione per l'ambiente dell'UE orienta la politica ambientale dell'Unione fino al 2020 e definisce la visione dell'UE per il 2050. Tale visione prevede, tra l'altro, che si possa vivere in un ambiente senza sprechi, in cui le risorse naturali siano gestite in modo sostenibile e la biodiversità sia protetta, valorizzata e ripristinata.

Il programma si concentra su tre elementi principali:

- proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE;
- trasformare l'UE in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- proteggere i cittadini dell'UE da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere.

L'UE si sta adoperando per salvaguardare le risorse naturali e arrestare il declino delle specie e degli habitat in pericolo. Natura 2000 è una rete di aree naturali protette dell'UE, in cui le attività umane sostenibili possono coesistere con specie e habitat rari e vulnerabili. L'acqua, l'inquinamento atmosferico e le sostanze chimiche sono tra le principali preoccupazioni dei cittadini riguardo all'ambiente. Per proteggere i cittadini da pressioni e da rischi di ordine ambientale per la salute e il benessere, la politica dell'UE mira a garantire acqua potabile sicura e acque di balneazione pulite, a migliorare la qualità dell'aria, a ridurre l'inquinamento acustico e ad attenuare o eliminare gli effetti delle sostanze chimiche nocive<sup>325</sup>.

Utilizzare materiali e risorse per un lungo periodo e progettare prodotti destinati a durare a lungo e più facili da riutilizzare e riciclare sono due degli obiettivi del piano d'azione dell'UE per l'economia circolare. Una delle pietre angolari del piano d'azione è costituita dalla strategia per la plastica, il cui obiettivo è rendere riutilizzabili o riciclabili tutti gli imballaggi di plastica nell'UE entro il 2030; la strategia prevede anche la riduzione della plastica monouso. Ripensare i cicli di vita dei prodotti contribuirà a una gestione più sostenibile di

---

<sup>324</sup> European Commission, “*Energy, Climate change, Environment*”, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

<sup>325</sup> Ibidem.

risorse preziose e aiuterà a ridurre al minimo gli sprechi e a rendere l'Europa più resiliente per quanto riguarda l'approvvigionamento delle materie prime<sup>326</sup>.

Le preoccupazioni riguardo all'ambiente non si fermano alle frontiere dell'UE. Mentre la popolazione mondiale continua a crescere, l'UE è in prima linea negli sforzi internazionali volti a promuovere uno sviluppo sostenibile. È necessario fare di più per mantenere puliti l'aria, gli oceani e altre risorse idriche, per utilizzare i terreni e gli ecosistemi in modo sostenibile e per mantenere il cambiamento climatico entro livelli gestibili.

L'UE sta lavorando alacremente per ridurre le emissioni di gas serra, realizzare la transizione verso un'economia pulita, sostenibile e a basse emissioni di carbonio e affrontare le conseguenze inevitabili del cambiamento climatico<sup>327</sup>.

Con la sua azione per il clima, l'UE sta intervenendo in risposta ai cambiamenti climatici del pianeta, in particolare l'innalzamento delle temperature globali dovuto a un aumento delle emissioni di gas a effetto serra provocato dall'attività umana. L'aumento delle temperature medie ha molte conseguenze, tra cui una maggiore intensità e frequenza di eventi climatici estremi quali alluvioni, siccità e tempeste. Tali eventi non soltanto rappresentano una minaccia diretta per le popolazioni ma possono anche mettere a repentaglio la produzione alimentare e determinare una scarsità di acqua che a sua volta può essere all'origine di carestie, conflitti regionali e migrazioni di massa<sup>328</sup>.

Per evitare che i cambiamenti climatici raggiungano livelli pericolosi, con l'accordo di Parigi sul cambiamento climatico la comunità internazionale ha concordato che l'aumento medio della temperatura del pianeta deve essere mantenuto ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, con l'obiettivo di limitarlo a 1,5 °C. L'UE ha posto in essere una gamma di politiche e di strumenti atti a ridurre le emissioni e a favorire la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, mentre la sua strategia di adattamento promuove azioni quali la realizzazione di opere di difesa contro le inondazioni, lo sviluppo di colture resistenti alla siccità e la modifica delle normative edilizie.

Evitare di affrontare il problema del cambiamento climatico potrebbe rivelarsi assai costoso per l'UE e per il resto del mondo. Al contempo, la crescente domanda di tecnologie pulite offre opportunità di innovazione, modernizzazione industriale e crescita e occupazione

---

<sup>326</sup> European Commission, *“Energy, Climate change, Environment”*, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

<sup>327</sup> European Commission, *“Delivering the European Green Deal”*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>328</sup> Ibidem.

«verdi». L'azione per il clima è ormai integrata in tutti i principali programmi di spesa dell'UE e il 20 % del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 è destinato a iniziative connesse al clima<sup>329</sup>.

L'UE guida gli sforzi profusi a livello mondiale per combattere il cambiamento climatico, in particolare spronando la comunità internazionale a mantenere lo slancio dato dall'accordo di Parigi e ad attuare concretamente l'accordo in tutto il mondo.

Diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 costituisce contemporaneamente la sfida e l'opportunità più grande del nostro tempo. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione europea ha presentato il Green Deal europeo, il pacchetto di misure finora più ambizioso, che permetterà ai cittadini europei e alle imprese di beneficiare di una transizione verde e sostenibile.

Il Green Deal europeo ha definito il progetto di questo cambiamento trasformativo. Un cambiamento che porterà con sé molti benefici, dalla creazione di nuove opportunità per l'innovazione, gli investimenti e i posti di lavoro verdi, al miglioramento della nostra salute e del nostro benessere.

Tutti i 27 Stati membri dell'UE si sono impegnati a trasformare l'Unione nel primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Per raggiungere questo obiettivo, si sono impegnati a ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. L'UE ha ora obiettivi climatici giuridicamente vincolanti che riguardano tutti i settori chiave dell'economia. Il pacchetto complessivo comprende:

- obiettivi di riduzione delle emissioni in un'ampia gamma di settori;
- un obiettivo per incrementare i pozzi di carbonio naturali;
- un sistema aggiornato di scambio di emissioni per limitare le emissioni, dare un prezzo all'inquinamento e generare investimenti nella transizione verde;
- un sostegno sociale per i cittadini e le piccole imprese.

Gli Stati membri spenderanno ora il 100% delle entrate derivanti dallo scambio di quote di emissione in progetti legati al clima e all'energia e alla dimensione sociale della transizione. Come ulteriore passo avanti nel percorso verso la neutralità climatica, la Commissione ha presentato la sua valutazione per un obiettivo climatico dell'UE per il 2040 nel febbraio 2024. La Commissione ha raccomandato di ridurre le emissioni nette di gas serra nell'UE del 90% entro il 2040 rispetto ai livelli del 1990, in linea con i recenti pareri scientifici e con gli impegni assunti dall'UE nell'ambito dell'Accordo di Parigi. Il Parlamento europeo e gli

---

<sup>329</sup> European Commission, *“Delivering the European Green Deal”*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

Stati membri discuteranno questo obiettivo e la prossima Commissione presenterà proposte legislative su questa base.

Il Green Deal europeo ha già dato un esempio positivo e ha indotto i principali partner internazionali a fissare i propri obiettivi di neutralità climatica.

Con gli investimenti nelle tecnologie per le energie rinnovabili, si stanno sviluppando competenze e prodotti che andranno a beneficio anche del resto del mondo.

Con il passaggio ai trasporti ecologici, si assiste alla creazione di aziende leader a livello mondiale in grado di servire un mercato globale in crescita. In tal modo, lavorando con i partners internazionali, si potranno ridurre insieme le emissioni nel trasporto marittimo e nell'aviazione in tutto il mondo.

Al vertice COP28 delle Nazioni Unite, che si terrà a Dubai nel 2023, l'UE ha spinto per un sostanziale aumento delle ambizioni climatiche globali per mantenere l'obiettivo di 1,5°C, in linea con l'Accordo di Parigi. L'UE ha inoltre ottenuto un accordo per accelerare la transizione globale dai combustibili fossili e triplicare le energie rinnovabili e raddoppiare l'efficienza energetica entro questo decennio<sup>330</sup>.

L'UE, i suoi Stati membri e la Banca europea per gli investimenti sono insieme i maggiori finanziatori pubblici del clima per le economie in via di sviluppo, con 28,5 miliardi di euro nel 2022.

Inoltre, alla luce del quadro appena descritto, va ricordato che il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE è una delle pietre angolari della politica dell'UE in materia di clima e sta riducendo le emissioni provenienti dalle industrie, dalle centrali elettriche e dal settore del trasporto aereo all'interno dell'Europa in maniera economicamente efficiente. Tutti i paesi dell'UE hanno inoltre definito obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni in altri settori, quali i trasporti, l'edilizia e l'agricoltura<sup>331</sup>.

Rimanendo sempre nel perimetro del Green Deal, concludiamo questo secondo paragrafo dell'ultimo capitolo di questa tesi ricordando le politiche energetiche dell'UE. Esse mirano

---

<sup>330</sup> European Commission, *“Delivering the European Green Deal”*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>331</sup> Consiglio dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere della politica e dei visti.

a garantire un approvvigionamento di energia sicuro, competitivo e a prezzi accessibili perseguendo al contempo gli obiettivi climatici dell'Unione<sup>332</sup>.

L'Europa deve affrontare una serie di sfide importanti in materia di energia. Oltre all'obiettivo di base, ovvero garantire un approvvigionamento di energia sicuro in tutta l'UE a prezzi accessibili per tutti, si avverte sempre più la necessità di agevolare il passaggio da un'economia basata sui combustibili fossili a un sistema neutro sotto il profilo delle emissioni di carbonio, ossia la cosiddetta transizione verso l'energia pulita. L'economia deve inoltre diventare più efficiente sotto il profilo energetico, integrare l'innovazione e le nuove tecnologie, migliorare i collegamenti transfrontalieri nel settore dell'energia e ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia.

Sebbene ogni Stato membro rimanga competente a definire la composizione della propria gamma energetica, il coordinamento delle norme a livello dell'UE permette un'impostazione comune che migliora l'effetto complessivo delle misure e consente all'UE di imporsi quali leader mondiale nella lotta al cambiamento climatico. Attraverso l'iniziativa «Energia pulita per tutti gli europei» l'UE sta aggiornando le norme comuni in maniera da agevolare e incoraggiare gli investimenti futuri e, dunque, accelerare la transizione verso l'energia pulita e contribuire ad attuare gli impegni assunti dall'UE nell'ambito dell'accordo di Parigi.

Decarbonizzare il sistema energetico dell'Unione europea è fondamentale per il conseguimento dei nostri obiettivi climatici, nel quadro del Green Deal europeo annunciato nel dicembre del 2019. La produzione e l'utilizzo di energia sono all'origine di oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE<sup>333</sup>.

Un'ulteriore iniziativa dell'UE è l'istituzione dell'Unione europea dell'energia, che è destinata a migliorare le sinergie con altri settori strategici quali i trasporti, la ricerca e l'innovazione, la digitalizzazione, l'economia circolare e la finanza sostenibile.

Affrontare queste sfide a livello dell'UE offrirà anche nuove opportunità per quanto riguarda la crescita e l'occupazione, la ricerca e un mercato dell'energia più competitivo e più sostenibile. Anche i consumatori dovrebbero trarne notevoli vantaggi in termini di diritto di cambiare fornitore di energia, riduzione della bolletta energetica delle famiglie e aspetti inerenti alla qualità della vita, come la diminuzione dell'inquinamento atmosferico<sup>334</sup>.

Tra le altre politiche ed azioni che contribuiscono a garantire il raggiungimento degli obiettivi che l'UE si è prefissata figurano:

---

<sup>332</sup> European Commission, “*EU energy policy*”, reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>333</sup> Ibidem.

<sup>334</sup> Ibidem.

- nuove reti transfrontaliere del gas e dell'elettricità (progetti di interesse comune), compresi progetti volti a favorire una migliore integrazione delle rinnovabili nella rete;
- progettazione ecocompatibile ed etichettatura energetica finalizzate a promuovere una maggiore efficienza energetica nei prodotti per uso domestico;
- sostegno a progetti di ricerca e innovazione a livello dell'UE, con l'obiettivo di accelerare tutti gli aspetti della transizione verso l'energia pulita attraverso il programma quadro Orizzonte 2020;
- azioni tese a contribuire al progetto internazionale ITER in materia di fusione nucleare, che è uno dei progetti più ambiziosi al mondo nel campo dell'energia<sup>335</sup>.

Realizzare il Green Deal richiederà sforzi significativi e un cambiamento radicale del nostro modo di vivere e lavorare. Tuttavia, i benefici di una società decarbonizzata e più sostenibile sono immensi: un ambiente più sano, un'economia più resiliente e un futuro più sicuro per le generazioni future.

#### **4.2.1. (segue): EU emissions trading system (EU ETS)**

Il Sistema europeo per lo scambio di quote di emissione (EU ETS) rappresenta uno strumento cardine nella lotta dell'Unione Europea contro i cambiamenti climatici<sup>336</sup>. L'EU ETS, si configura come un sistema di "cap and trade", ovvero un meccanismo di mercato che limita le emissioni di gas serra provenienti da specifici settori industriali<sup>337</sup>.

L'EU ETS opera stabilendo un tetto massimo alle emissioni totali di gas serra consentite all'interno del sistema. Questo tetto viene progressivamente ridotto nel tempo, incentivando le aziende a ridurre le proprie emissioni per rimanere all'interno del limite consentito.

Per adempiere agli obblighi imposti dal sistema, le aziende necessitano di permessi di emissione, ovvero certificati che attestano il diritto ad emettere una tonnellata di CO<sub>2</sub> o gas

---

<sup>335</sup> European Commission, “EU energy policy”, reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>336</sup> M. GOVERNATORI, “Armonizzazione UE della fiscalità su energia”, Derrick Energia, il blog di Derrick (approfondimenti su energia, ambiente, economia, istruzione), 13 ottobre 2019.

<sup>337</sup> European Commission, “Delivering the European Green Deal”, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

serra equivalenti. L'acquisizione di questi permessi avviene attraverso due modalità principali<sup>338</sup>:

- aste - l'Unione Europea mette all'asta un quantitativo di permessi pari al tetto massimo di emissioni stabilito per l'anno in corso. Le aziende partecipano alle aste offrendo un prezzo per i permessi, e quelli che presentano le offerte più alte si aggiudicano i certificati;
- scambio sul mercato - le aziende possono inoltre acquistare e vendere i permessi tra di loro sul mercato aperto. Il prezzo dei permessi fluttua in base alla domanda e all'offerta, incentivando le aziende a ridurre le emissioni per diminuire il proprio fabbisogno di permessi e massimizzare i profitti dalla vendita di quelli eccedenti.

L'EU ETS si applica alle emissioni di gas serra prodotte da una serie di settori industriali, tra cui:

- generazione di energia elettrica e calore - centrali elettriche alimentate da combustibili fossili (carbone, gas naturale, petrolio) e impianti di cogenerazione;
- produzione industriale - settori ad alta intensità di emissioni come la siderurgia, la produzione di cemento, la raffineria del petrolio e la produzione di carta;
- aviazione - emissioni provenienti dai voli all'interno dello Spazio Aereo Europeo (EEA).

In totale, l'EU ETS copre circa il 36% delle emissioni di gas serra dell'Unione Europea.

L'EU ETS si è dimostrato uno strumento efficace nel ridurre le emissioni di gas serra nei settori coperti. Ad esempio, nel 2022, le emissioni dei settori ETS sono diminuite del 37% rispetto ai livelli del 2005.

Questo successo è dovuto principalmente a due fattori. In primo luogo, bisogna considerare la riduzione del tetto massimo. la progressiva riduzione del tetto massimo di emissioni ha costretto le aziende ad adottare tecnologie più efficienti e a ridurre il proprio impatto ambientale.

Va Preso in considerazione anche il prezzo del carbonio, infatti l'aumento del prezzo dei permessi di emissione ha reso più oneroso per le aziende emettere gas serra, incentivando investimenti in tecnologie a basse emissioni<sup>339</sup>.

La revisione della direttiva ETS dell'UE e gli aggiornamenti al sistema ETS esistente segnano un passo significativo verso il rafforzamento delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici dell'Unione Europea. Le modifiche apportate introducono misure più

---

<sup>338</sup> H. S. ROSEN e T. GAYER, *“Scienza delle finanze. McGraw-Hill”*, 2018 (V edizione).

<sup>339</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *“Emission Trading”*.



ambiziose e mirate per ridurre le emissioni di gas serra, accelerando la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio.

L'aspetto più rilevante della revisione è l'innalzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni entro il 2030 al -62% rispetto ai livelli del 2005. Questo obiettivo ambizioso rappresenta un impegno concreto da parte dell'UE a contrastare il cambiamento climatico e a raggiungere gli accordi di Parigi. Per conseguire questo obiettivo, la riduzione annuale delle emissioni è stata incrementata al 4,3% a partire dal 2024, con un ulteriore aumento al 4,4% a partire dal 2026<sup>340</sup>.

Un'altra modifica significativa riguarda l'eliminazione graduale delle quote gratuite di emissioni, che venivano assegnate a determinate industrie per compensare i costi associati alle politiche di decarbonizzazione. Questa eliminazione, prevista tra il 2026 e il 2034, avverrà in parallelo con l'introduzione graduale del Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), una misura volta a ridurre il rischio di fuga di carbonio.

La revisione rafforza inoltre i due fondi chiave dedicati a sostenere la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio: il Fondo per l'innovazione e il Fondo per la modernizzazione<sup>341</sup>. Il Fondo per l'innovazione è stato incrementato da 450 a 575 milioni di quote, mentre il Fondo per la modernizzazione è stato ampliato con l'aggiunta di tre nuovi Stati membri ammissibili: Grecia, Portogallo e Slovenia.

L'ETS viene esteso al settore marittimo, con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra provenienti dalle navi. La graduale integrazione avverrà entro il 2026. Inoltre, l'EU ETS-Aviation viene aggiornato con l'adozione di un approccio "clean-cut" e l'estensione dello "stop-clock" fino alla fine del 2026<sup>342</sup>.

La Commissione europea si è impegnata a valutare l'ambito di applicazione dell'EU ETS entro la metà del 2026, con l'obiettivo di identificare ulteriori settori da includere nel sistema. Parallelamente, l'eliminazione graduale delle assegnazioni gratuite di emissioni proseguirà, contribuendo a rafforzare l'efficacia del sistema ETS nel raggiungere gli obiettivi climatici ambiziosi dell'UE.

Nella lotta contro il cambiamento climatico, l'Unione Europea (UE) si è posta come obiettivo ambizioso la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Un elemento chiave di

---

<sup>340</sup> European Commission, *“Delivering the European Green Deal”*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>341</sup> Ibidem.

<sup>342</sup> Ibidem.

questa strategia è il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), annunciato dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen.

Il CBAM mira a prevenire la cosiddetta "fuga di carbonio", ovvero il fenomeno per cui le aziende europee, di fronte a politiche interne di riduzione delle emissioni più stringenti, potrebbero trasferire la loro produzione in Paesi con regimi climatici meno rigorosi, causando un aumento complessivo delle emissioni globali.

Per contrastare questo fenomeno, il CBAM introduce un sistema di tariffazione del carbonio sulle importazioni di determinati prodotti ad alta intensità di emissioni provenienti da Paesi extra UE. In sostanza, gli importatori dovranno acquistare certificati CBAM al costo equivalente al prezzo del carbonio che sarebbe stato applicato se il bene fosse stato prodotto all'interno dell'UE, in base al Sistema Europeo di scambio delle emissioni (ETS)<sup>343</sup>.

La fase pilota del CBAM è partita con l'obiettivo di raccogliere dati sulle emissioni incorporate nei prodotti importati. A partire dal 2026, il sistema diventerà pienamente operativo, applicandosi inizialmente a un'ampia gamma di merci, tra cui cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, energia elettrica e idrogeno.

Il calcolo del prezzo del carbonio da applicare ai prodotti importati avverrà tramite una formula complessa che tiene conto del contenuto di carbonio effettivo del bene, del prezzo del carbonio all'interno dell'ETS e di eventuali crediti di carbonio già acquisiti dal produttore non UE.

Il CBAM è uno strumento innovativo con il potenziale di generare molteplici benefici<sup>344</sup>:

- riduzione delle emissioni di gas serra - disincentivando la produzione inquinante nei Paesi extra UE, il CBAM può contribuire a ridurre l'impatto globale sul clima;
- creazione di un campo di gioco livellato - le aziende europee e quelle extra UE saranno sottoposte a simili oneri di carbonio, garantendo condizioni di concorrenza più eque;
- generazione di entrate per l'UE - i proventi derivanti dalla vendita dei certificati CBAM potranno essere utilizzati per finanziare politiche di contrasto al cambiamento climatico e sostegno alle filiere produttive più sostenibili.

Tuttavia, l'implementazione del CBAM presenta anche alcune sfide:

---

<sup>343</sup> European Commission, *"Delivering the European Green Deal"*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>344</sup> Ibidem.

- complessità tecnica - la progettazione e la gestione del sistema richiedono competenze tecniche elevate e una stretta collaborazione tra le autorità doganali e gli Stati membri dell'UE;
- rischio di controversie commerciali - il CBAM potrebbe essere visto come una misura protezionistica da parte di alcuni Paesi terzi, con potenziali ripercussioni sulle relazioni commerciali internazionali;
- necessità di misure di accompagnamento - per facilitare la transizione verso un sistema di produzione a basse emissioni di carbonio, è necessario supportare le imprese europee con misure di sostegno e incentivi all'innovazione.

È importante sottolineare che il CBAM non è un sistema di tipo "cap-and-trade" come l'ETS dell'UE<sup>345</sup>. In un sistema cap-and-trade, viene definito un limite massimo di emissioni di gas serra e vengono assegnate un numero corrispondente di permessi di emissione commerciabili. Le aziende possono acquistare e vendere questi permessi per conformarsi al limite. Il CBAM, invece, non stabilisce un limite di emissioni, ma piuttosto applica una tariffa al carbonio alle importazioni di prodotti ad alta intensità di emissioni provenienti da Paesi extra UE. Questa tariffa è commisurata al prezzo del carbonio nell'ETS, garantendo che i produttori europei e non europei competano su un campo di gioco livellato in termini di costi del carbonio<sup>346</sup>.

Il prezzo del carbonio applicato nel CBAM rifletterà quello dell'ETS, garantendo coerenza tra i due sistemi. Tuttavia, per facilitare la transizione verso il CBAM, la Commissione Europea ha previsto la concessione di certificati CBAM gratuiti fino al 2026. Questi certificati funzioneranno in modo analogo alle quote gratuite di emissione nell'ETS, consentendo alle aziende di importare prodotti senza dover pagare inizialmente il prezzo pieno del carbonio.

L'implementazione del CBAM è avvenuta in fasi successive. La prima fase, iniziata nell'ottobre 2023, ha introdotto l'obbligo per gli importatori di comunicare il contenuto di carbonio dei beni selezionati ad alta intensità di emissione. Questa fase rappresenta un'importante misura di raccolta dati, propedeutica all'introduzione di una carbon tax coerente con il prezzo del carbonio nell'ETS<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> H. S. ROSEN e T. GAYER, *“Scienza delle finanze. McGraw-Hill”*, 2018 (V edizione).

<sup>346</sup> Ibidem.

<sup>347</sup> European Commission, *“Delivering the European Green Deal”*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

Un aspetto cruciale del CBAM è la sua capacità di evitare la doppia tassazione del carbonio. Per questo motivo, il sistema terrà conto non solo dei meccanismi di prezzo del carbonio nei Paesi esportatori, ma anche di politiche non legate al prezzo che potrebbero avere un impatto equivalente sulle emissioni di gas serra. Ad esempio, se un Paese esportatore ha rigorose normative sulle emissioni che producono gli stessi risultati e costi di una tassa sul carbonio, il CBAM dovrà considerare questa "carbon tax ombra" al fine di evitare una tassazione eccessiva

La conformità del CBAM alle regole del commercio globale è un tema complesso e dibattuto. I trattati dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) vietano la discriminazione tra le importazioni di beni simili provenienti da diversi Paesi e tra le merci importate e quelle prodotte localmente.

Tuttavia, la WTO ammette anche l'utilizzo di misure di "aggiustamento al confine" per proteggere l'ambiente, a condizione che tali misure siano applicate in modo non discriminatorio e proporzionato all'obiettivo ambientale perseguito. La Commissione Europea sostiene che il CBAM rientri in questa categoria, in quanto mira a ridurre le emissioni globali di gas serra e a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, senza discriminare specifici Paesi o merci<sup>348</sup>.

Va tenuto presente anche che il CBAM mira a contrastare il fenomeno della "rilocalizzazione delle emissioni di carbonio", ovvero il trasferimento di attività produttive ad alta intensità di emissioni verso Paesi con politiche climatiche meno rigorose. Il meccanismo funziona applicando un prezzo del carbonio alle importazioni di una selezione mirata di prodotti, tra cui: cemento, ferro, acciaio, alluminio, fertilizzanti, elettricità e idrogeno.

Il prezzo del carbonio applicato è commisurato al prezzo delle emissioni nell'ETS dell'UE, garantendo così un trattamento equo per i produttori europei e quelli extra-UE. La fase transitoria, che terminerà nel 2026, prevede un'introduzione graduale del CBAM, accompagnata da una corrispondente eliminazione graduale delle quote gratuite di emissioni nell'ETS dell'UE<sup>349</sup>.

In ultimo, concludiamo questo paragrafo ricordando che, per quanto concerne l'EU ETS che copre gli edifici e il trasporto su strada, l'andamento delle emissioni negli edifici e nel trasporto su strada non è in linea con gli obiettivi del 2030. Insieme, questi settori sono responsabili del 30% delle emissioni totali dell'UE.

---

<sup>348</sup> European Commission, *"Delivering the European Green Deal"*, reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>349</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *"Emission Trading"*.

A partire dal 2027, un nuovo sistema ETS dell'UE (ETS2) coprirà le emissioni di CO2 degli edifici, del trasporto su strada e dei combustibili utilizzati nell'industria a basse emissioni.

Il sistema ETS2 garantirà una forte riduzione delle emissioni entro il 2030 (42% rispetto al 2005). Ciò significa una riduzione annuale del 5,1%<sup>350</sup>.

Inoltre, non è prevista l'assegnazione gratuita e i proventi delle aste saranno utilizzati per istituire il Fondo sociale per il clima e dagli Stati membri dell'UE per scopi climatici e sociali.

#### **4.2.2. (segue): Fondo sociale per il clima: una transizione socialmente equa**

L'Europa si trova ad affrontare la sfida pressante di decarbonizzare la sua economia e contrastare i cambiamenti climatici. Al centro di questo sforzo ambizioso si trova il Sistema Europeo di Scambio delle Emissioni (ETS), che introduce un prezzo per le emissioni di gas serra, incentivando così le aziende a ridurre il loro impatto ambientale. Tuttavia, la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio potrebbe avere un impatto sociale significativo, soprattutto per le fasce più vulnerabili della popolazione.

Per questo motivo, l'Unione Europea ha istituito il Fondo Sociale per il Clima (FSC)<sup>351</sup>, un programma innovativo con una dotazione di 86,7 miliardi di euro per il periodo 2026-2032<sup>352</sup>. Il Fondo mira a mitigare gli oneri derivanti dall'ETS2 per i cittadini più colpiti dalla transizione energetica, garantendo così un processo equo e inclusivo.

Il Fondo Sociale per il Clima persegue tre obiettivi principali: proteggere le famiglie vulnerabili, sostenere le imprese e i lavoratori e promuovere la mobilità pulita a basse emissioni e sostenibile per tutti i cittadini.

Il Fondo Sociale per il Clima sarà finanziato da una quota dei proventi delle aste delle quote di emissione ETS2. I fondi saranno distribuiti agli Stati membri in base a una formula che tiene conto di fattori quali la quota di popolazione a basso reddito e il livello di emissioni di gas serra.

---

<sup>350</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, "Emission Trading".

<sup>351</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un *Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, in GU UE Serie L 130 del 16.5.2023.

<sup>352</sup> European Commission, "Delivering the European Green Deal", reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

Ogni Stato membro avrà la responsabilità di elaborare un piano nazionale per l'utilizzo dei fondi del FSC, assicurando che le misure adottate siano conformi agli obiettivi generali del programma. La Commissione Europea svolgerà un ruolo di supervisione, monitorando l'attuazione dei piani nazionali e garantendo un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse. Il Fondo Sociale per il Clima è un elemento cruciale per garantire una transizione energetica equa e inclusiva in Europa. Si stima che il programma aiuterà milioni di cittadini vulnerabili ad affrontare i costi dell'ETS2, creando al contempo nuove opportunità di lavoro e di crescita economica<sup>353</sup>.

Il Fondo Sociale per il Clima sarà finanziato da due fonti principali:

- 65 miliardi di euro - provenienti dal Fondo stesso, alimentato da una quota dei proventi delle aste delle quote di emissione ETS2;
- 21,7 miliardi di euro - provenienti da contributi nazionali degli Stati membri, pari al 25% del totale.

Le spese a carico del Fondo Sociale per il Clima saranno ammissibili a partire dal 1° gennaio 2026. Tale data coincide con l'anticipo ("frontloading") dell'asta di 50 milioni di quote ETS nel 2026. A partire dal 2027, invece, le entrate derivanti dalle aste ETS saranno destinate direttamente al Fondo<sup>354</sup>.

Per quanto riguarda le risorse del Fondo, esse saranno destinate al finanziamento di Piani sociali per il clima, proposti dagli Stati membri dell'Unione europea alla Commissione europea entro il 30 giugno 2025.

I piani dovranno contenere coerentemente una serie di misure e investimenti nazionali, esistenti o nuovi, per far fronte all'impatto della fissazione del prezzo del carbonio sulle famiglie vulnerabili, sulle microimprese vulnerabili e sugli utenti vulnerabili dei trasporti, al fine di assicurare l'accessibilità economica del riscaldamento, del raffrescamento e della mobilità, accompagnando e accelerando nel contempo le misure necessarie per conseguire gli obiettivi climatici dell'Unione europea<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> European Commission, "Delivering the European Green Deal", reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>354</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un *Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, in GU UE Serie L 130 del 16.5.2023.

<sup>355</sup> Ibidem.

L'erogazione del sostegno finanziario del Fondo sociale per il clima sarà subordinata al conseguimento, da parte dello Stato membro richiedente, di traguardi (*milestone*, risultati qualitativi) e obiettivi (*target*, risultati quantitativi) negli ambiti di intervento.

Il Fondo Sociale per il Clima si concentrerà su quattro aree di intervento prioritarie:

- sostegno alle famiglie vulnerabili - il FSC fornirà assegni diretti, riduzioni delle tariffe energetiche e altre forme di assistenza alle famiglie a basso reddito per aiutarle ad affrontare i costi crescenti dell'energia;
- efficienza energetica e ristrutturazione degli edifici - il Fondo investirà in misure per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, come l'isolamento termico e l'installazione di sistemi di riscaldamento e raffreddamento a basse emissioni;
- mobilità pulita e trasporti - il FSC sosterrà lo sviluppo di infrastrutture per il trasporto pubblico, l'acquisto di veicoli a basse emissioni e l'introduzione di sistemi di biglietteria integrati;
- sostegno diretto temporaneo al reddito - il Fondo potrà fornire un sostegno finanziario temporaneo alle persone che hanno perso il lavoro a causa della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio<sup>356</sup>.

L'Unione Europea inoltre, ha recentemente rivisto il regolamento sull'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF), introducendo nuovi obiettivi ambiziosi per rafforzare la capacità dei pozzi naturali di carbonio di assorbire CO<sub>2</sub>.

La revisione del regolamento LULUCF si propone di raggiungere due obiettivi principali.

Prima di tutto mira ad aumentare l'assorbimento di carbonio da parte dei pozzi naturali<sup>357</sup>.

Dal 2021 al 2025, bisogna mantenere l'attuale obiettivo di "no-debit", garantendo che le emissioni di gas serra derivanti dal settore LULUCF siano interamente compensate da un assorbimento equivalente di CO<sub>2</sub>. Dal 2026 al 2030, è necessario raggiungere un assorbimento netto di carbonio di -310 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente entro il 2030. Questo obiettivo rappresenta un aumento significativo rispetto al precedente target di -27 milioni di tonnellate.

In secondo luogo, la revisione del regolamento LULUCF si propone di promuovere pratiche di gestione del suolo e delle foreste più sostenibili<sup>358</sup>. Il regolamento incoraggia l'adozione

---

<sup>356</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un *Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, in GU UE Serie L 130 del 16.5.2023.

<sup>357</sup> European Commission, "*Delivering the European Green Deal*", reperibile nel sito: [https://climate.ec.europa.eu/index\\_en](https://climate.ec.europa.eu/index_en).

<sup>358</sup> Ibidem.

di pratiche agricole e forestali che favoriscono l'aumento del contenuto di carbonio nel suolo e negli alberi, come l'agricoltura conservativa, l'agroforestazione e la silvicoltura a rotazione. Vengono inoltre introdotte misure specifiche per la protezione delle foreste esistenti e la riforestazione di aree degradate.

La revisione del regolamento LULUCF è attesa apportare molteplici benefici come la mitigazione dei cambiamenti climatici, il miglioramento della qualità del suolo, la tutela della biodiversità e la creazione di posti di lavoro.

La responsabilità per l'attuazione del regolamento LULUCF spetta agli Stati membri dell'UE. Ogni Stato dovrà elaborare un Piano Nazionale LULUCF che definisca gli obiettivi di assorbimento di carbonio e le misure per raggiungerli.

La Commissione Europea svolgerà un ruolo di supervisione e monitoraggio, garantendo che gli Stati membri rispettino i loro obblighi e fornendo assistenza tecnica e finanziaria per l'attuazione dei Piani Nazionali LULUCF<sup>359</sup>.

Va ricordato anche che l'Unione Europea ha adottato una serie di misure ambiziose per decarbonizzare il settore dei trasporti, tra cui la revisione degli standard di CO<sub>2</sub> per auto e furgoni.

La revisione degli standard di CO<sub>2</sub> per auto e furgoni si propone di raggiungere obiettivi ambiziosi in termini di riduzione delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti stradali.

Gli obiettivi principali sono:

- riduzione del 55% delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture entro il 2030 - questo obiettivo rappresenta un passo significativo rispetto al precedente target del 37%;
- riduzione del 50% delle emissioni di CO<sub>2</sub> dei furgoni entro il 2030 - anche per i furgoni, il target di riduzione è stato innalzato rispetto al precedente obiettivo del 30%;
- 100% di auto nuove a emissioni zero entro il 2035 - questo obiettivo significa che a partire dal 2035, tutte le nuove auto vendute nell'UE dovranno essere a emissioni zero, ovvero elettriche o alimentate da idrogeno.

Infine, per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni, la revisione degli standard di CO<sub>2</sub> prevede un'eliminazione graduale dei veicoli con motore a combustione interna, sia a benzina che diesel. Si stima che entro il 2030, la quota di mercato delle auto elettriche nell'UE raggiungerà il 30%, mentre per i furgoni la quota si attesterà intorno al 25%<sup>360</sup>.

---

<sup>359</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un *Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, in GU UE Serie L 130 del 16.5.2023.

<sup>360</sup> *Ibidem*.



### **4.2.3. (segue): Nuova normativa sui gas fluorurati (F-gases) e sulle sostanze che danneggiano l'ozono (ODS)**

Il nuovo Regolamento sui gas fluorurati (UE) 2024/573<sup>361</sup>, entrato in vigore l'11 marzo 2024, rappresenta un passo fondamentale nella lotta al cambiamento climatico. Rafforzando la legislazione esistente, il Regolamento mira a ridurre significativamente le emissioni di gas fluorurati (HFC), potenti gas serra con un impatto climalterante migliaia di volte superiore alla CO<sub>2</sub>.

L'obiettivo principale del Regolamento è quello di diminuire le emissioni di HFC del 90% entro il 2050 rispetto ai livelli del 2015. Questo ambizioso obiettivo si traduce in un potenziale risparmio di circa 40 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> entro il 2030 e di un totale di 310 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> entro il 2050. Un beneficio significativo per la mitigazione del cambiamento climatico e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

Per raggiungere tale obiettivo, il Regolamento introduce diverse misure chiave.

In primo luogo, bisogna concentrarsi sulla riduzione graduale degli HFC. Il Regolamento impone un calendario di riduzione graduale delle quote di HFC che possono essere immesse sul mercato. Questa riduzione avverrà in diverse fasi, con scadenze specifiche per diverse categorie di utilizzo.

In secondo luogo, è necessario soffermarsi sull'inasprimento del sistema di quote. Il sistema di quote esistente per gli HFC viene ulteriormente rafforzato, con l'introduzione di misure più rigorose per il monitoraggio e l'applicazione delle quote, al fine di garantire la conformità da parte di tutti gli operatori<sup>362</sup>.

La terza misura chiave da considerare è il miglioramento del monitoraggio e dell'attuazione. Viene istituito un sistema di monitoraggio più completo e trasparente delle emissioni di HFC, con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione del Regolamento e di identificare eventuali aree di non conformità.

Infine, l'ultima misura è rappresentata dalla garanzia di conformità al Protocollo di Montreal. Il Regolamento è stato concepito per garantire la piena conformità al Protocollo di Montreal, un trattato internazionale volto alla tutela dello strato di ozono, che ha portato

---

<sup>361</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2024/573 del 7 febbraio 2024, sui gas fluorurati a effetto serra, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e che abroga il regolamento (UE) n. 517/2014.

<sup>362</sup> Ibidem.

ad una significativa riduzione dell'utilizzo di alcune sostanze chimiche, tra cui alcuni HFC<sup>363</sup>.

L'impatto del nuovo Regolamento sui gas fluorurati è potenzialmente significativo. Si stima che la riduzione delle emissioni di HFC contribuirà a mitigare l'aumento della temperatura globale di circa 0,2 gradi Celsius entro il 2050. Tuttavia, l'attuazione del Regolamento richiederà un impegno significativo da parte di tutti gli attori coinvolti, dalle autorità competenti alle industrie e ai consumatori. Sarà necessario sviluppare e implementare tecnologie alternative più sostenibili, nonché sensibilizzare e formare i professionisti del settore e il pubblico in generale.

Il nuovo Regolamento Europeo (UE) 2024/574 sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono (ODS)<sup>364</sup>, entrato in vigore il 14 marzo 2024, rappresenta un passo fondamentale per la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico. Rafforzando la legislazione esistente, il Regolamento mira a ridurre significativamente le emissioni di ODS, sostanze chimiche che, a causa della loro azione distruttiva sullo strato di ozono, hanno un impatto negativo sul clima e sulla salute umana.

L'obiettivo principale del Regolamento è quello di diminuire le emissioni di ODS del 99% entro il 2050 rispetto ai livelli del 2019<sup>365</sup>. Questo ambizioso obiettivo si traduce in un potenziale risparmio di circa 180 milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente e di 32.000 tonnellate di emissioni di ODS entro il 2050. Un beneficio significativo per la protezione dello strato di ozono, la mitigazione del cambiamento climatico e la tutela della salute pubblica<sup>366</sup>.

Per raggiungere tale obiettivo, il Regolamento introduce diversi strumenti:

- obbligo di recupero o distruzione delle ODS dalle schiume isolanti: il Regolamento impone l'obbligo di recuperare o distruggere le ODS presenti nelle schiume isolanti utilizzate negli edifici durante la loro ristrutturazione o demolizione. Questa misura mira a prevenire il rilascio di ODS nell'atmosfera durante tali attività;

---

<sup>363</sup> Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2024/573 del 7 febbraio 2024, sui gas fluorurati a effetto serra, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e che abroga il regolamento (UE) n. 517/2014.

<sup>364</sup> Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2024/574, del 15 febbraio 2024, che specifica i formati tecnici che gli Stati membri adottano per le comunicazioni in applicazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2017/1454 della Commissione.

<sup>365</sup> Ibidem.

<sup>366</sup> European Commission, *“Energy, Climate change, Environment”*, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

- razionalizzazione per l'industria e le autorità: il Regolamento semplifica le procedure amministrative e i requisiti di reportistica per l'industria e le autorità competenti, al fine di facilitare l'attuazione del Regolamento e di ridurre gli oneri amministrativi;
- migliore applicazione e monitoraggio: viene istituito un sistema di monitoraggio più completo e trasparente delle emissioni di ODS, con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione del Regolamento e di identificare eventuali aree di non conformità;
- rafforzamento delle misure di controllo del commercio illecito: vengono introdotte misure più rigorose per contrastare il commercio illegale di ODS, garantendo che tali sostanze non entrino più sul mercato UE<sup>367</sup>.

L'impatto del nuovo Regolamento sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono è potenzialmente significativo. Si stima che la riduzione delle emissioni di ODS contribuirà a prevenire la formazione di circa 2 milioni di casi di cancro della pelle non melanoma entro il 2050<sup>368</sup>.

Alla luce anche dei regolamenti appena descritti, la Strategia di adattamento dell'UE 2021, adottata dalla Commissione europea il 14 febbraio 2021, rappresenta un quadro strategico fondamentale per rafforzare la resilienza dell'Europa agli impatti inevitabili del cambiamento climatico. La strategia mira a guidare l'Europa verso un futuro più sicuro e sostenibile, definendo quattro principi chiave e azioni concrete per accelerare l'adattamento in tutti i settori.

La strategia di adattamento dell'UE 2021 si basa su quattro principi chiave che fungono da guida<sup>369</sup>.

- accelerare l'azione internazionale: riconoscere la natura transfrontaliera dei rischi climatici e la necessità di una risposta globale coordinata. Promuovere la cooperazione internazionale e sostenere i paesi più vulnerabili ad adattarsi ai cambiamenti climatici;
- accelerare le soluzioni di adattamento basate sulla natura: prioritizzare soluzioni di adattamento che lavorino con la natura, come la riforestazione, la gestione sostenibile

---

<sup>367</sup> Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2024/574, del 15 febbraio 2024, che specifica i formati tecnici che gli Stati membri adottano per le comunicazioni in applicazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2017/1454 della Commissione.

<sup>368</sup> European Commission, “*Energy, Climate change, Environment*”, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

<sup>369</sup> Ibidem.

del suolo e la conservazione degli ecosistemi costieri. Queste soluzioni offrono molteplici benefici ambientali, sociali ed economici;

- incrementare i finanziamenti internazionali: rafforzare la mobilitazione di risorse finanziarie per l'adattamento a livello nazionale e internazionale. Garantire un accesso equo ai finanziamenti per i paesi più vulnerabili e promuovere investimenti privati nell'adattamento;
- rafforzare l'impegno e gli scambi a livello globale: favorire lo scambio di conoscenze, esperienze e buone pratiche in materia di adattamento tra i diversi paesi e regioni. Promuovere la ricerca e l'innovazione nel campo dell'adattamento e rafforzare la capacità di gestione dei rischi climatici.

Le azioni di adattamento più intelligenti devono essere informate da dati solidi e da strumenti di valutazione del rischio che siano disponibili a tutte le strategie di adattamento più sistemiche e devono essere attivamente integrate in tutti i settori politici pertinenti<sup>370</sup>.

In vista di tutto quello detto finora in questo paragrafo, va considerata la valutazione europea del rischio climatico (EUCRA), da pubblicare nella primavera del 2024.

L'EUCRA ha il ruolo di: valutare gli impatti dei cambiamenti climatici e i rischi legati all'ambiente, all'economia e alla società in generale in Europa, affrontare i rischi climatici complessi come quelli transfrontalieri, a cascata e composti; valutare il contesto politico europeo, la titolarità del rischio e l'urgenza di agire per ogni "rischio chiave"<sup>371</sup>.

Mentre l'Europa si concentra sul raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici del pacchetto delle leggi "Fit for 55" entro il 2030, sorge la domanda: cosa riserva il futuro oltre questa data? La traiettoria verso un'Europa climaticamente neutra entro il 2050 richiede una visione lungimirante e un impegno concreto per azioni ancora più ambiziose.

La comunicazione della Commissione europea "Obiettivi 2040 - 6 febbraio 2024: Gli obiettivi climatici dell'UE sono nelle vostre mani", rappresenta un passo fondamentale nel delineare il percorso verso il 2050<sup>372</sup>. La proposta di un nuovo obiettivo climatico di riduzione netta delle emissioni del -90% entro il 2040, rispetto ai livelli del 1990, segna un traguardo ambizioso ma necessario per l'Europa.

L'elaborazione di questa proposta è stata caratterizzata da un ampio processo di consultazione pubblica che ha coinvolto cittadini, industrie e parti interessate da tutta

---

<sup>370</sup> European Commission, "EU energy policy", reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>371</sup> Ibidem.

<sup>372</sup> Ibidem.

Europa. Questo approccio inclusivo ha permesso di raccogliere preziose opinioni e contributi che hanno arricchito la proposta finale.

La comunicazione della Commissione rappresenta un punto di partenza fondamentale, ma il vero cambiamento avverrà con la presentazione di una proposta legislativa concreta. Questa proposta, che dovrà essere approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo, definirà i dettagli e le misure specifiche per raggiungere l'obiettivo di riduzione netta delle emissioni del -90% entro il 2040<sup>373</sup>.

### **4.3. Il cambiamento climatico e le città europee: una valutazione comparativa delle emissioni di CO<sub>2</sub>, degli altri gas climalteranti e delle sostanze tossiche inquinanti**

L'Unione Europea dispone di una serie di strumenti finanziari per sostenere la transizione verso un'economia verde. Questi strumenti svolgono un ruolo cruciale nel mobilitare gli investimenti necessari per raggiungere gli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE.

Il programma LIFE è il principale strumento di finanziamento dell'UE per l'ambiente e per il clima. Sostiene progetti in una vasta gamma di settori, tra cui attenuazione del cambiamento climatico, adattamento al cambiamento climatico, natura e biodiversità, governance e informazione ambientale<sup>374</sup>.

Il Fondo per l'innovazione è finanziato al 100% dai proventi della vendita delle quote di emissione nell'ambito del Sistema di scambio delle emissioni (ETS) dell'UE. Esso sostiene progetti innovativi su larga scala che dimostrano il potenziale per ridurre significativamente le emissioni di gas serra. I settori ammissibili includono energia rinnovabile, cattura e stoccaggio del carbonio, stoccaggio di energia<sup>375</sup>.

Anche il Fondo per la modernizzazione è finanziato al 100% dai proventi della vendita delle quote di emissione ETS. Aiuta gli Stati membri più poveri dell'UE a modernizzare i loro sistemi energetici e a ridurre le emissioni di gas serra. Le aree di finanziamento includono rinnovo degli edifici, distretti di teleriscaldamento, co-generazione.

---

<sup>373</sup> European Commission, “*EU energy policy*”, reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>374</sup> Ibidem.

<sup>375</sup> European Commission, “*Energy, Climate change, Environment*”, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

Il Fondo sociale per il clima (SCF) è un nuovo strumento introdotto nel quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 dell'UE. Mira ad attenuare gli impatti sociali ed economici della transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio. Il SCF è integrato in tutti i programmi di spesa dell'UE.

Come già visto nei paragrafi precedenti, va evidenziata l'importanza del Sistema di scambio delle emissioni (ETS) dell'UE, il principale strumento di politica dell'UE per la riduzione delle emissioni di gas serra. Funziona stabilendo un tetto alle emissioni di CO<sub>2</sub> e permettendo alle imprese di scambiare le quote di emissione. I proventi della vendita delle quote ETS sono utilizzati per finanziare il Fondo per l'innovazione, il Fondo per la modernizzazione e altri programmi climatici<sup>376</sup>.

La COP28, la ventottesima Conferenza delle Parti dell'Accordo quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), si è tenuta a Dubai, negli Emirati Arabi Uniti, dal 30 novembre al 12 dicembre 2023.

Uno degli esiti principali della COP28 è stato l'impegno unanime a ridurre gradualmente l'utilizzo dei combustibili fossili in questo decennio.

Va considerata anche l'adozione di un ambizioso obiettivo globale per triplicare la capacità globale di energia rinnovabile entro il 2030 e per raddoppiare il ritmo dell'efficienza energetica.

La COP28 ha riconosciuto l'urgente necessità di ridurre le emissioni di metano, un potente gas serra con un impatto climatico significativo. L'UE ha promosso l'adozione di un impegno globale per ridurre le emissioni di metano del 30% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2010<sup>377</sup>.

La COP28 ha concordato su un nuovo obiettivo collettivo quantificato sui finanziamenti per il clima da definire alla COP29, mobilitando risorse finanziarie adeguate a sostenere i paesi in via di sviluppo nelle loro azioni per il clima.

Un altro risultato importante della ventottesima Conferenza è stata l'entrata in funzione di un nuovo fondo per le perdite e per i danni destinato ad aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare gli impatti più gravi del cambiamento climatico. L'UE ha contribuito con circa 640 milioni di euro al fondo e ha sollecitato altri Paesi a contribuire generosamente<sup>378</sup>.

Il 35% di tutti gli aiuti allo sviluppo dell'UE sarà speso in azioni per il clima, considerando che 1/3 dei finanziamenti pubblici per il clima proviene dall'UE e dai suoi Stati membri. Nel

---

<sup>376</sup> European Commission, *“Energy, Climate change, Environment”*, reperibile nel sito: [https://environment.ec.europa.eu/topics\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics_en).

<sup>377</sup> European Commission, *“EU energy policy”*, reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>378</sup> Ibidem.

2022, l'UE e i suoi Stati membri hanno stanziato 40,4 miliardi di euro per l'azione per il clima nei Paesi in via di sviluppo al fine di sostenere i Paesi in via di sviluppo per ridurre le loro emissioni di gas serra e adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici. Tutti questi aspetti appena descritti rappresentano il lavoro per raggiungere il risultato più ambizioso possibile alla COP28 di Dubai.

In tale contesto va considerato inoltre che la relazione sullo stato di avanzamento dell'azione per il clima, che fa parte della relazione sullo stato dell'Unione dell'energia 2023, illustra i progressi compiuti dall'UE nel 2022 verso il raggiungimento dei suoi obiettivi climatici e degli impegni internazionali in materia di clima. Le emissioni nette di gas a effetto serra sono diminuite di circa il 3% nel 2022 e l'UE ha ottenuto una diminuzione costante delle proprie emissioni dal 1990, raggiungendo un totale corrente nel 2022 di -32,5%. Il volume di carbonio rimosso dall'atmosfera nell'UE è aumentato nel 2022 rispetto all'anno precedente<sup>379</sup>.

Tuttavia, le riduzioni delle emissioni devono accelerare per rimanere in linea con i nostri obiettivi, ragion per cui nelle prossime pagine che concludono l'ultimo capitolo di questa tesi, porremo attenzione ad una valutazione comparativa delle emissioni di CO<sub>2</sub>, altri gas climalteranti e sostanze tossiche che incrementano l'inquinamento nelle diverse città europee.

In linea con le priorità e gli sforzi dell'Unione Europea (UE), in particolare con gli obiettivi energetici e climatici per il 2030, il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia (CoM) si configura come la prima iniziativa paneuropea che coinvolge le autorità locali. Il Patto consente a diversi livelli di governo di collaborare e integrare le loro azioni nei settori politici pertinenti, contribuendo così a una transizione a basse emissioni di carbonio<sup>380</sup>.

Lanciato nel 2008 dalla Commissione Europea (CE), il CoM ha l'obiettivo di supportare i comuni nel raggiungimento del target europeo di riduzione del 20% di emissioni di CO<sub>2</sub> equivalenti, entro il 2020 (CoM 2020). L'impegno delle città si concretizza in Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), basati principalmente sui risultati dell'Inventario di Base delle Emissioni (BEI). I PAES definiscono misure concrete per la riduzione delle emissioni, traducendo in azioni la strategia a lungo termine.

---

<sup>379</sup> European Commission, "EU energy policy", reperibile nel sito: [https://energy.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy.ec.europa.eu/index_en).

<sup>380</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, "Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative", ScienceDirect Heliyon, 2024.

Oltre alla presentazione dei PAES e al monitoraggio della loro attuazione, i firmatari del Patto si impegnano a rendicontare annualmente i propri inventari di monitoraggio delle emissioni (MEI).

Nel 2021, l'iniziativa conta oltre 10.500 firmatari, di cui 9.755 provenienti dall'UE a 27, dimostrando un impegno che va oltre la mitigazione dei cambiamenti climatici, estendendosi all'adattamento e alla povertà energetica<sup>381</sup>.

Riguardo alla mitigazione, entro maggio 2021 le autorità locali dell'UE 27 hanno presentato 5.763 piani d'azione per il clima con un obiettivo per il 2020, attraverso la piattaforma di reporting MyCovenant.

Il CoM, fornendo un quadro armonizzato e linee guida metodologiche per la definizione degli obiettivi e lo sviluppo dei piani, ha permesso di raccogliere una serie completa di informazioni a livello locale. Queste informazioni riguardano il consumo energetico, le emissioni di carbonio e le politiche adottate, offrendo un ampio database sulle azioni delle città per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Inoltre, grazie alla significativa partecipazione delle città europee, il Patto costituisce un "hub" di politiche e pratiche implementate a livello locale per affrontare le sfide energetiche e climatiche<sup>382</sup>.

Pur condividendo un obiettivo di mitigazione comune, le strategie per contrastare i cambiamenti climatici a livello locale sono specifiche per ogni sito e si adattano alle esigenze e alle peculiarità delle comunità e dei territori.

Diversi fattori possono influenzare gli impatti delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici su scala urbana, tra cui la popolazione, la densità urbana, il prodotto interno lordo (PIL) e le condizioni climatiche. I PAES rappresentano lo strumento attraverso cui i firmatari esprimono i loro approcci per il raggiungimento degli obiettivi di mitigazione. La loro valutazione permette di monitorare gli impatti complessivi delle politiche, i progressi dell'iniziativa, e di analizzare le misure, i settori e gli strumenti più efficaci, nonché le direzioni intraprese dai firmatari.

Nonostante il numero relativamente basso di azioni pianificate nell'illuminazione pubblica (6% del totale), questo settore contribuisce al 2% della riduzione totale delle emissioni di CO<sub>2</sub> equivalenti. Tale efficacia è probabilmente dovuta all'adozione di tecnologie LED, che

---

<sup>381</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, *“Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative”*, ScienceDirect Heliyon, 2024.

<sup>382</sup> Ibidem.



consentono notevoli risparmi energetici con tempi di recupero dell'investimento brevi. Inoltre, un'elevata percentuale di azioni in questo settore (29,8%) è stata completata entro il 2015, fattore che potrebbe spiegare la visibilità delle riduzioni di emissioni nei Monitoraggi Energetici Indipendenti (MEI) delle città<sup>383</sup>.

Sebbene l'industria non sia un settore obbligatorio del CoM, le città tendono a segnalare solo azioni significative ed efficaci in questo ambito. Ciò si riflette nel numero limitato di azioni pianificate (2% del totale) e nella quota significativa di riduzione delle emissioni prevista (5%). Il 40% di queste azioni mira all'efficienza energetica nei processi industriali, combinando spesso il miglioramento dei processi e della gestione con la riduzione delle emissioni. Un esempio di questo approccio è il PAES di Cordoba (Spagna), che prevede una riduzione fiscale del 5% per le aziende che riducono il loro consumo energetico di almeno il 7% attraverso misure di efficienza energetica. In un settore privato altamente competitivo, gli investimenti in efficienza energetica risultano attrattivi per le aziende, in quanto generano rapidamente risparmi energetici e finanziari significativi. Di conseguenza, le azioni pianificate nei PAES per questo settore puntano a ottenere riduzioni sostanziali delle emissioni<sup>384</sup>.

Il settore dei trasporti rappresenta il 16% delle azioni del campione e contribuisce al 23% delle riduzioni totali delle emissioni di CO<sub>2</sub> equivalenti. La quota significativa di riduzione prevista e l'efficacia delle azioni potrebbero essere legate all'elevata variabilità degli strumenti utilizzati, con un maggior peso attribuito alla tipologia di comando e controllo. In questa categoria di settore rientrano tipicamente misure di limitazione dell'accesso ai veicoli privati, come la pedonalizzazione. Inoltre, le azioni in questo settore spesso riguardano la fornitura e l'ammodernamento di nuove infrastrutture di trasporto pubblico, nonché l'integrazione dei biglietti, con un significativo potenziale di riduzione attraverso il trasferimento modale e l'intermodalità. Un esempio è la città di Koprivnica (Croazia), dove l'implementazione di autobus elettrici ha portato allo sviluppo di un sistema di biglietteria integrato per il trasporto regionale stradale e ferroviario.

Il settore dell'edilizia rappresenta una quota elevata del numero totale di azioni (responsabile del 26% della riduzione totale prevista). Questo risultato potrebbe essere influenzato da diversi fattori:

---

<sup>383</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, "Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative", ScienceDirect Heliyon, 2024.

<sup>384</sup> Ibidem.

- modelli di distribuzione degli interventi - le azioni pianificate si concentrano principalmente sugli edifici comunali, dove le autorità locali possono assumere un ruolo esemplare. Questo segmento edilizio, pur rappresentando una piccola quota delle emissioni totali di una città, si traduce in un elevato numero di azioni programmate, che però non implicano necessariamente riduzioni elevate in termini assoluti. Gli edifici residenziali e terziari, invece, rappresentano quasi il 20% delle azioni pianificate e circa il 23% della riduzione stimata di CO<sub>2</sub> eq. Tuttavia, le autorità locali hanno un portafoglio di azioni e strumenti politici più limitato in questi sottosettori;
- tipologia degli strumenti politici - le autorità locali fanno ampio uso di misure di informazione, sensibilizzazione e gestione energetica negli edifici. Queste misure, da sole, potrebbero non essere sufficienti per innescare interventi significativi di rinnovamento energetico, a meno che non siano combinate con strumenti finanziari (come sovvenzioni o sussidi);
- lunghi tempi di attuazione - il settore edile è caratterizzato da tempi di attuazione lunghi. Le riduzioni di emissioni previste potrebbero non essere immediatamente visibili, in quanto legate a interventi di ristrutturazione che si realizzano nel tempo.

Data l'importanza degli edifici sul consumo energetico totale dell'UE e sulle emissioni di CO<sub>2</sub>, è stata condotta un'analisi specifica per approfondire i tre fattori di influenza sopra menzionati<sup>385</sup>:

- fattore i) - le autorità locali sono incoraggiate a guidare la decarbonizzazione con interventi negli edifici comunali. Questo percorso si traduce generalmente in un elevato numero di azioni programmate, ma con riduzioni non necessariamente elevate in termini assoluti;
- fattore ii) - le misure di informazione e sensibilizzazione, da sole, potrebbero non essere sufficienti per innescare interventi significativi di rinnovamento energetico, a meno che non siano combinate con strumenti finanziari;
- fattore iii) - i lunghi tempi di attuazione e le riduzioni di emissioni previste potrebbero non essere immediatamente visibili<sup>386</sup>.

---

<sup>385</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, “*Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative*”, ScienceDirect Heliyon, 2024.

<sup>386</sup> The NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics) is a hierarchical system for dividing up the economic territory of the EU and the UK. NUTS 2 correspond to basic regions for the application of

A livello europeo, il tasso annuo di ristrutturazione energetica degli edifici si aggira intorno all'1% (EU Renovation Wave), mentre la decarbonizzazione del settore edilizio è un elemento chiave per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Riguardo ai nuovi edifici, le misure tipiche nei PAES includono regolamenti edilizi (circa l'8% delle misure sugli edifici residenziali e il 6% delle misure sugli edifici terziari). Le città applicano requisiti di prestazione energetica più rigorosi rispetto a quelli nazionali. Tuttavia, i nuovi edifici rappresentano una quota molto bassa del parco immobiliare (ad esempio, la quota annua di nuove abitazioni sul totale delle abitazioni occupate permanentemente è inferiore all'1% per tutti gli anni dal 2010 al 2019). Di conseguenza, l'impatto di questo strumento potrebbe essere piuttosto basso. Inoltre, le misure rivolte agli edifici comunali hanno tempi di attuazione più brevi rispetto a quelle rivolte agli edifici privati, poiché queste ultime richiedono la mobilitazione di vari attori e investimenti privati<sup>387</sup>.

Se si considera il potenziale di riduzione delle leve politiche indipendentemente dal settore, solo le misure classificate negli strumenti di comando e controllo e in quelli economici forniscono una significativa riduzione stimata di CO<sub>2</sub> equivalenti. Ciò conferma la crescente adozione di strumenti economici per affrontare gli aspetti ambientali ed energetici a livello locale, in linea con le tendenze degli ultimi decenni.

Inoltre, le autorità locali stanno superando gli approcci singoli per combinare strumenti di comando e controllo con politiche economiche per affrontare la complessità e le caratteristiche contestuali delle questioni ambientali ed energetiche a livello locale. Ad esempio, la città di Merlino (LO) ha adottato misure nel settore edilizio rispondenti a criteri di regolamentazione/facilitazione<sup>388</sup>. La città ha incluso nel suo PAES la revisione del regolamento edilizio con l'obiettivo di integrare i principi di efficienza energetica negli edifici. Mentre gli incentivi volumetrici per gli edifici con buone prestazioni energetiche sono già implementati, la città si sta impegnando per imporre standard più elevati per i nuovi edifici.

L'elevato numero di politiche di "Comando e Controllo" relative alla rigenerazione urbana (18,7%) conferma la necessità di un approccio integrato. La rigenerazione urbana, intesa

---

regional policies, NUTS 3 to small regions for specific diagnoses. Available at: Background - NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics - Eurostat (europa.eu).

<sup>387</sup> Local Administrative Units - Low level administrative divisions of a country below that of a province, region or state. EUROSTAT, Local Administrative Units (LAU) - NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics - Eurostat (europa.eu).

<sup>388</sup> Ibidem.

come profonda trasformazione di aree in declino per migliorare le loro performance economiche, fisiche, sociali e ambientali in un'ottica di sostenibilità, rappresenta un'opportunità per esplorare soluzioni a basse emissioni di carbonio ed efficienti dal punto di vista energetico in diversi settori, considerando anche le connessioni con le dimensioni sociali e istituzionali.

Le città più grandi, disponendo di maggiori risorse per la pianificazione della mitigazione del cambiamento climatico, potrebbero sviluppare un set di azioni più efficaci e beneficiare di economie di agglomerazione che influenzano l'efficacia di alcune misure a basse emissioni di carbonio.

Alcuni settori (Illuminazione pubblica, Industria, Trasporti, Produzione locale di elettricità e Altro) e alcune politiche di "Comando e Controllo" alla luce anche delle analisi EUROSTAT risultano essere "efficaci" nel ridurre le emissioni. Inoltre, alla luce di quest'ultima considerazione, va notato che il tempo tra BEI e MEI, la popolazione, la densità e il PIL sono ulteriori variabili con un impatto positivo sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> equivalenti<sup>389</sup>.

L'inquinamento atmosferico rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica in Europa, con un impatto significativo sulla mortalità e sull'incidenza di malattie croniche. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha recentemente presentato una mappa interattiva che illustra la qualità dell'aria in oltre 300 città europee negli ultimi due anni, fornendo uno strumento prezioso per cittadini, decisori politici e ricercatori.

La mappa classifica le città in base ai livelli medi di particolato fine (PM2.5), un inquinante atmosferico altamente dannoso associato a malattie cardiovascolari, respiratorie e tumori. Tra il 2019 e il 2020, le città di Umeå (Svezia), Tampere (Finlandia) e Funchal (Portogallo) si sono distinte per la migliore qualità dell'aria, mentre Nowy Sacz (Polonia), Cremona (Italia) e Slavonski Brod (Croazia) hanno registrato i valori più elevati di PM2.5.

Nonostante un generale miglioramento negli ultimi dieci anni, l'inquinamento atmosferico rimane preoccupante in molte città europee. L'AEA stima che nel 2018 l'esposizione al PM2.5 abbia causato circa 417.000 morti premature in 41 paesi europei<sup>390</sup>.

---

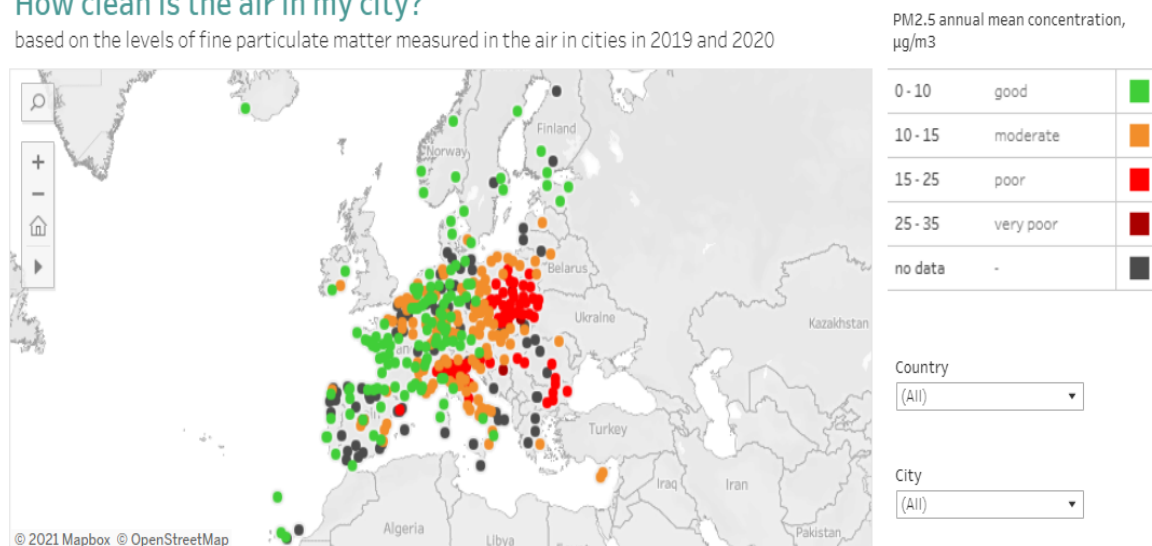
<sup>389</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, "Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative", ScienceDirect Heliyon, 2024.

<sup>390</sup> European Environment Agency, "La nuova mappa visuale europea della qualità dell'aria urbana", reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/it/highlights/la-nuova-mappa-visuale-europea>.

La mappa dell'AEA rappresenta un importante passo avanti nella comprensione e nella comunicazione del problema dell'inquinamento atmosferico in Europa. Fornendo informazioni accessibili e geolocalizzate, la mappa permette ai cittadini di comprendere la qualità dell'aria nella propria città, promuovere azioni di sensibilizzazione, supportare le politiche pubbliche.

### How clean is the air in my city?

based on the levels of fine particulate matter measured in the air in cities in 2019 and 2020



Fonte: European Environment Agency.

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha messo a disposizione una mappa visuale che illustra i livelli di particolato fine (PM2.5) in oltre 300 città europee. Questo strumento, basato su dati forniti dai paesi membri dell'UE, offre una panoramica completa dell'esposizione della popolazione all'inquinamento atmosferico.

La mappa presenta la concentrazione media annuale di PM2.5 registrata negli ultimi due anni solari, avvalendosi di dati aggiornati e convalidati provenienti da più di 400 stazioni di monitoraggio urbane e suburbane<sup>391</sup>. Le città sono classificate in base ai livelli di PM2.5, con una simbologia che identifica quattro categorie:

- buona, con livelli inferiori a  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (valore orientativo annuale dell'OMS);
- media, con livelli tra  $10$  e  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;
- scarsa, con livelli tra  $15$  e  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;
- molto scarsa, con livelli pari o superiori a  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (valore limite annuale dell'UE).

È importante sottolineare che la mappa non include tutte le città europee. Il dataset comprende solo quelle che partecipano all'audit urbano della Commissione europea e che

<sup>391</sup> European Environment Agency, "La nuova mappa visuale europea della qualità dell'aria urbana", reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/it/highlights/la-nuova-mappa-visuale-europea>.

superano i 50.000 abitanti. Inoltre, non sono considerate le città prive di stazioni di monitoraggio o quelle con dati incompleti<sup>392</sup>.

La mappa visuale dell'AEA rappresenta un importante strumento per la valutazione della qualità dell'aria in Europa. Permette di:

- identificare le aree maggiormente colpite dall'inquinamento atmosferico. I cittadini possono facilmente individuare la qualità dell'aria nella propria città e confrontarla con quella di altre zone europee;
- comprendere i rischi per la salute. L'esposizione al PM2.5 è associata a diverse malattie croniche e ad un aumento della mortalità. La mappa aiuta a visualizzare la distribuzione di questi rischi;
- supportare le politiche pubbliche. I dati forniti dalla mappa possono orientare le politiche di contrasto all'inquinamento atmosferico a livello locale, nazionale ed europeo.

Per informazioni in tempo reale sulla qualità dell'aria, è possibile consultare l'indice europeo della qualità dell'aria<sup>393</sup>. Questo strumento fornisce dati aggiornati sugli ultimi due giorni e previsioni per le 24 ore successive, includendo un'ampia gamma di inquinanti atmosferici. La maggior parte della popolazione europea vive in aree urbane dove l'esposizione a inquinanti atmosferici, sia a breve che a lungo termine, può causare una serie di gravi patologie, con un impatto significativo sulla mortalità e sull'incidenza di malattie croniche<sup>394</sup>. L'esposizione all'inquinamento atmosferico è associata a un'ampia gamma di malattie, tra cui:

- ictus - l'inquinamento atmosferico aumenta il rischio di ictus, un evento vascolare cerebrale che può causare danni permanenti al cervello e anche la morte;
- malattia polmonare ostruttiva cronica (BPCO) - l'esposizione prolungata a inquinanti atmosferici come il particolato fine (PM2.5) può portare alla BPCO, una condizione cronica che ostruisce le vie aeree e rende difficile la respirazione;
- cancro ai polmoni, alla trachea e ai bronchi - l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC) ha classificato l'inquinamento atmosferico come una delle principali cause di cancro ai polmoni, alla trachea e ai bronchi;

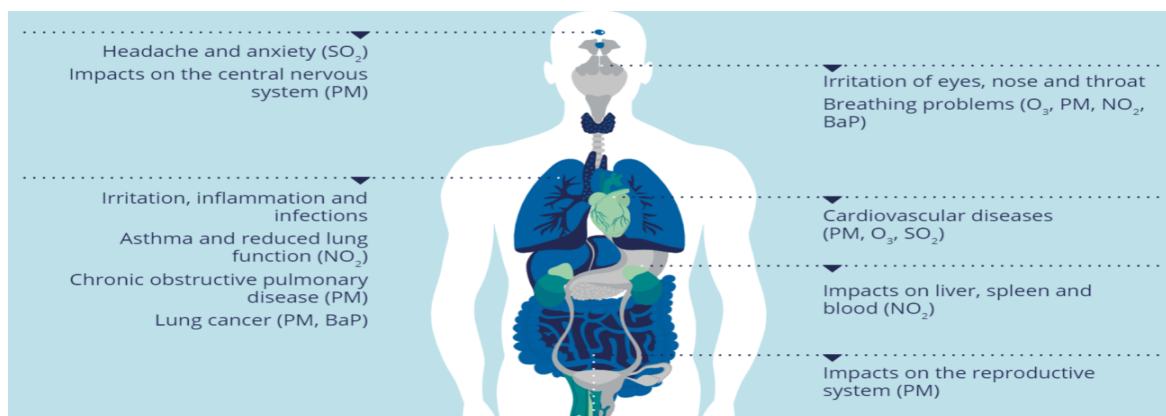
---

<sup>392</sup> European Environment Agency, *“La nuova mappa visuale europea della qualità dell'aria urbana”*, reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/it/highlights/la-nuova-mappa-visuale-europea>.

<sup>393</sup> Ibidem.

<sup>394</sup> European Environment Agency, *“Health impacts of air pollution”*, reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>.

- aggravamento dell'asma - 'inquinamento atmosferico può scatenare attacchi d'asma e peggiorare i sintomi nei soggetti già affetti da questa malattia respiratoria;
- infezioni delle basse vie respiratorie - l'esposizione all'inquinamento atmosferico aumenta il rischio di infezioni alle basse vie respiratorie, come la polmonite e la bronchite;
- diabete di tipo 2, obesità, infiammazione sistemica, morbo di Alzheimer e demenza - l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha identificato possibili collegamenti tra l'inquinamento atmosferico e queste condizioni croniche.



**Nota :** particolato con diametro pari o inferiore a  $2,5 \mu\text{m}$  ( $\text{PM}_{2,5}$ ), materiale particolato con diametro pari o inferiore a  $10 \mu\text{m}$  ( $\text{PM}_{10}$ ), ozono ( $\text{O}_3$ ), biossido di azoto ( $\text{NO}_2$ ), benzo [a]pirene (BaP) e anidride solforosa ( $\text{SO}_2$ ).

**Fonte:** AEA, " [Ambiente sano, vite sane](#) ", 2019

Il particolato fine ( $\text{PM}_{2.5}$ ) è l'inquinante atmosferico più dannoso per la salute umana. Queste minuscole particelle, di diametro inferiore a 2,5 micron, possono penetrare profondamente nei polmoni e nel flusso sanguigno, causando danni al sistema cardiovascolare e respiratorio<sup>395</sup>.

Nel 2019, le concentrazioni di  $\text{PM}_{2.5}$  hanno superato i valori limite dell'UE in gran parte dell'Europa, esponendo milioni di cittadini a un rischio significativo per la salute. L'EEA stima che, nello stesso anno, circa 307.000 morti premature siano state attribuibili all'esposizione al  $\text{PM}_{2.5}$  nei 27 Stati membri dell'UE.

Oltre al  $\text{PM}_{2.5}$ , altri inquinanti atmosferici come il biossido di azoto ( $\text{NO}_2$ ) e l'ozono a livello del suolo contribuiscono all'incidenza di malattie e alla mortalità prematura. Nel 2019, l'EEA ha stimato che il  $\text{NO}_2$  sia stato responsabile di 40.400 morti premature e l'ozono a livello del suolo di 16.800 morti premature nei 27 Stati membri dell'UE.

<sup>395</sup> European Environment Agency, "Health impacts of air pollution", reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>.

Nel 2021, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha aggiornato le proprie linee guida sulla qualità dell'aria, basandosi sulle ultime evidenze scientifiche relative all'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana. Le nuove linee guida, che sostituiscono quelle del 2005, definiscono livelli di concentrazione più stringenti per gli inquinanti atmosferici chiave, al fine di proteggere meglio la salute pubblica.

L'Unione Europea (UE) ha stabilito propri standard per la qualità dell'aria, definiti nelle direttive sulla qualità dell'aria ambiente. Questi standard, seppur basati sulle linee guida OMS del 2005, considerano anche la fattibilità tecnica ed economica del loro raggiungimento negli Stati membri dell'UE. Di conseguenza, gli standard europei risultano meno rigorosi rispetto alle linee guida OMS.

Nell'ambito del Piano d'azione Zero Pollution del Green Deal europeo, la Commissione Europea ha fissato l'obiettivo di ridurre entro il 2030 il numero di morti premature causate dal particolato fine (PM2.5) del 55% rispetto ai livelli del 2005. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione ha avviato una revisione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente, con l'intento di allineare gli standard europei alle più recenti raccomandazioni dell'OMS<sup>396</sup>.

Tra il 2005 e il 2019, il numero di morti premature nell'UE-27 attribuibili all'esposizione al PM2.5 è diminuito del 33%, raggiungendo quota 307.000. Se la qualità dell'aria continuasse a migliorare al ritmo attuale, l'obiettivo di inquinamento zero potrebbe essere raggiunto entro il 2032, come illustrato nella figura seguente:

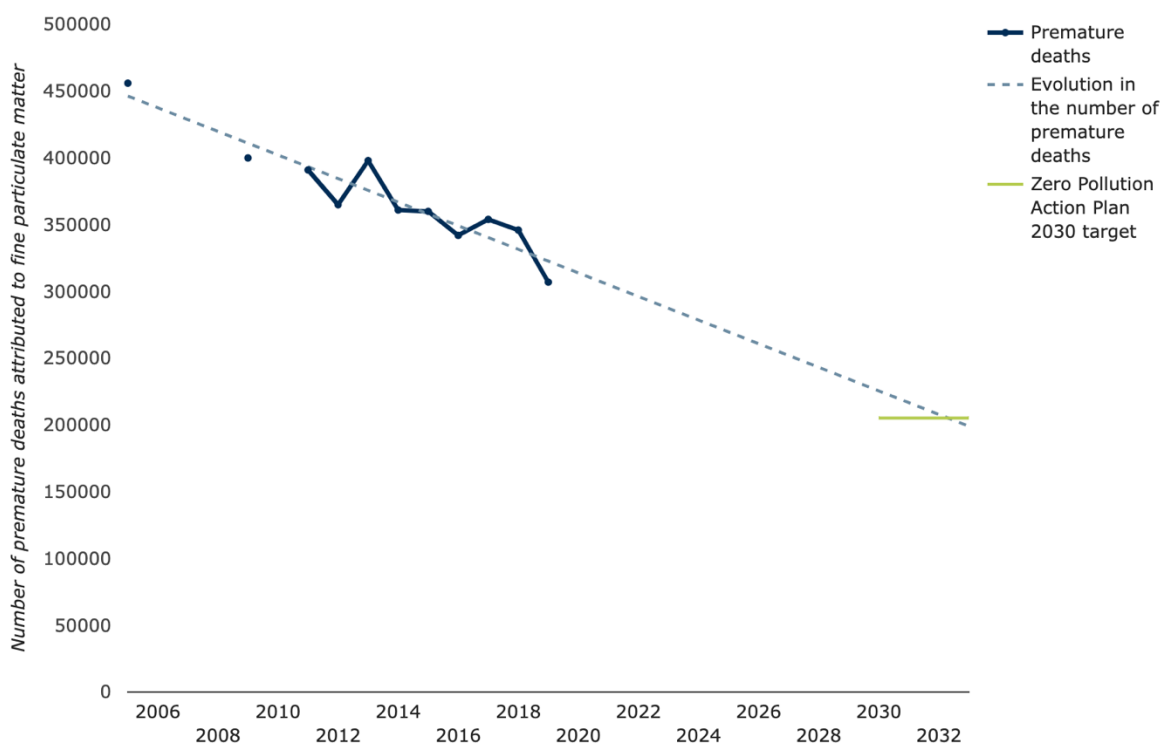
[Figura che mostra l'andamento delle morti premature attribuite al PM2.5 nell'UE-27 tra il 2005 e il 2019 e la distanza dall'obiettivo di una riduzione del 55% rispetto ai livelli del 2005]<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> European Environment Agency, “*Health impacts of air pollution*”, reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>.

<sup>397</sup> Ibidem.





Fonte: OMS (Organizzazione mondiale della sanità).

Le fasce più vulnerabili alle minacce dell'inquinamento atmosferico, come gli anziani, i bambini e le persone con patologie preesistenti, sono maggiormente suscettibili ai danni provocati dall'inquinamento. Inoltre, le disuguaglianze socioeconomiche esacerbano l'impatto negativo dell'inquinamento atmosferico, esponendo le comunità più povere a maggiori rischi per la salute<sup>398</sup>.

Esistono prove evidenti che collegano uno status socioeconomico inferiore a una maggiore esposizione all'inquinamento atmosferico. In molte città europee, le persone con un reddito più basso tendono a vivere in aree vicine a strade trafficate o zone industriali, dove i livelli di inquinamento sono più elevati. Tuttavia, i modelli di esposizione variano considerevolmente tra le città europee. In alcuni casi, i quartieri centrali maggiormente inquinati sono abitati da comunità più abbienti, mentre in altri contesti sono le aree centrali ad ospitare le fasce più povere della popolazione.

<sup>398</sup> European Environment Agency, "Health impacts of air pollution", reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>.

A livello europeo, le regioni con un PIL pro capite più basso presentano livelli di particolato fine (PM2.5) più elevati, concentrandosi principalmente nell'Europa orientale e sud-orientale. Questo fenomeno è in gran parte dovuto all'utilizzo di combustibili solidi di bassa qualità, come carbone e legna da ardere, per il riscaldamento domestico in queste aree, spesso in forni a bassa efficienza energetica. La maggiore esposizione al PM2.5 in queste regioni si traduce in un numero più elevato di morti premature attribuibili all'inquinamento atmosferico<sup>399</sup>.

Concluderei quest'ultimo capitolo della tesi ricordando che l'Europa si è posta come pioniere nella lotta al cambiamento climatico, dichiarando l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato questo impegno affermando: *«L'Europa è stato il primo continente a dichiarare di essere neutrale dal punto di vista climatico nel 2050 e ora siamo i primi a mettere sul tavolo una tabella di marcia concreta. L'Europa è all'avanguardia nelle politiche climatiche grazie all'innovazione, agli investimenti e alla compensazione sociale»*.

Tutto questo è possibile e continuerà ad esserlo grazie anche a *«tecniche di cattura e stoccaggio geologico dell'anidride carbonica contenuta nei fumi di combustione che esistono nella realtà, e che sono in stato avanzato di sperimentazione anche in Italia. Il loro obiettivo è ridurre le emissioni-serra in atmosfera<sup>400</sup>»*.

---

<sup>399</sup> European Environment Agency, "Health impacts of air pollution", reperibile nel sito: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution>.

<sup>400</sup> M. GOVERNATORI, "Carbonio", Terre di Mezzo, 2013.

# Conclusioni

Il lavoro svolto ha consentito, dall'esame degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile, di porre l'accento sulla loro funzione che è quella di valutare il progresso della società da un punto di vista oltre che economico, anche sociale ed ambientale. Non solo però.

I BES infatti, non sono solo semplici evidenziatori della realtà, ma soprattutto strumenti utili a determinare consapevolezza dei problemi e consentire di mettere in campo strategie utili a superarli.

Indiscutibile quindi l'importanza degli indicatori BES nel processo decisionale politico.

In sostanza il quadro fornito dai BES offre una visione del benessere e della sostenibilità del Paese.

I BES, come abbiamo visto, risultano complementari agli SDGs dell'Agenda 2030, condividendo gli stessi obiettivi di valutare il progresso per un futuro più giusto e sostenibile e ponendo l'accento su una questione di non scarsa importanza che è la questione ambientale. Riprendiamo le parole dell'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon: *«La nuova Agenda è una promessa da parte dei leader a tutte le persone in tutto il mondo. È un'Agenda per le persone, per sradicare la povertà in tutte le sue forme, un'Agenda per il pianeta, la nostra casa»*.

È doveroso ricordare che il pianeta Terra è unico. Non è solo un posto da visitare ma, come ha ricordato l'ex Segretario Generale dell'ONU, è la nostra casa.

La sua salvaguardia è la sfida più grande e complessa che l'umanità abbia mai affrontato.

Da tempo siamo inondati di messaggi inquietanti sulle conseguenze minacciose del riscaldamento globale. Le conseguenze potrebbero essere molto gravi: scioglimento sempre più rapido dei ghiacciai, innalzamento del livello dei mari, anomalie climatiche con aumento dell'intensità dei fenomeni, desertificazione, riduzione della biodiversità.

Sono previsioni fosche, ma è evidente che il surriscaldamento non è un fenomeno naturale, ma l'effetto di un modello di vita e di sviluppo fondato sul consumo di combustibili fossili<sup>401</sup>.

Sulle grandi questioni, come quella ambientale e climatica, ci sono sempre posizioni diverse.

Le interpretazioni dei fatti finiscono così per essere disparate.

---

<sup>401</sup> B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLTENI, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, "Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative", ScienceDirect Heliyon, 2024.

Anche tra gli scienziati si va dagli apocalittici agli scettici o peggio ancora agli indifferenti. Naturalmente intervenire si può e si deve, insieme ed ognuno per la sua parte, perché la questione riguarda tutti ed è interesse di tutti contribuire per rimediare. Le soluzioni ai grandi problemi come questo non sono mai calate dall'alto, ma frutto della collaborazione e della sensibilità di ognuno. La posta in gioco è alta, è il futuro nostro e delle future generazioni. Bisogna intervenire al più presto sulla sfida climatica, perché investire in prevenzione costa molto meno che trovare le giuste soluzioni a posteriori.

Ecco che il problema oltre ad una dimensione etica ha una valenza economica importante. In sintesi, considerando che la questione ambientale è sicuramente un'area di grande criticità, è doveroso indirizzare verso di essa ogni intervento possibile per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile.

È per questo che anche il PNRR, piano di enorme importanza per la ripresa economica dell'Italia in seguito alla pandemia del COVID-19, tra le sue 6 missioni e precisamente nella missione 2, prevede la “Rivoluzione verde e transizione ecologica”<sup>402</sup>.

È questa la missione del PNRR, focus della mia tesi, che più si uniforma agli obiettivi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo all'indicatore BES n. 11 “Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti”.

Questo indicatore, che misura le emissioni di gas serra pro-capite generate da attività urbane, agricole e industriali, risulta totalmente allineato agli obiettivi della missione 2 del PNRR. Tra le sfide più grandi da affrontare, ma anche opportunità, vi è quella di diventare il primo continente ad impatto climatico zero entro il 2050.

Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione europea ha elaborato il Green Deal, un pacchetto di misure atte a realizzare la transizione verde.

È un obiettivo ambizioso, ma non impossibile. La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato questo impegno affermando<sup>403</sup>: «*L'Europa è stato il primo continente a dichiarare di essere neutrale dal punto di vista climatico nel 2050 e ora siamo i primi a mettere sul tavolo una tabella di marcia concreta. L'Europa è all'avanguardia nelle politiche climatiche grazie all'innovazione, agli investimenti e alla compensazione sociale*».

---

<sup>402</sup> N. LUPO, “L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico”, in Quaderni costituzionali 2/2023, pp. 435-437.

<sup>403</sup> Commissione europea, “Energy, Climate change, Environment”, 16 maggio 2024.

Nessuno può prevedere il futuro, ma è pur vero che si possono attendere delle cose pensando agli avvenimenti del presente<sup>404</sup>.

I risultati raggiunti in questi primi anni di attuazione del progetto BES sono stati positivi. La crisi pandemica, successivamente, creando un'interruzione dei rapporti relazionali tra cittadini, comunità, soggetti istituzionali ed economici e facendo diventare prioritaria la questione sanitaria, ha messo in secondo piano la funzione dei BES.

Ora sulla scia dei risultati positivi riportati dal sistema dei BES ante pandemia, l'aspettativa è di una ripresa positiva.

D'altra parte, il PNRR, che possiamo definire come il più grande fenomeno economico nazionale ed europeo, è comunque allineato al raggiungimento di tutti gli obiettivi sostenibili essendo volto al raggiungimento concreto del benessere economico sociale.

La presente tesi ha esplorato l'integrazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'ONU nel BES, con particolare enfasi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sul caso studio dell'indicatore BES n. 11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti".

L'analisi ha evidenziato come l'Agenda 2030 dell'ONU abbia svolto un ruolo fondamentale nel plasmare la struttura del PNRR. Gli SDGs hanno influenzato la selezione e la definizione degli indicatori BES, indirizzando le politiche e gli strumenti operativi verso obiettivi di sviluppo sostenibile.

La Missione 2 del PNRR, dedicata alla "Rivoluzione verde e transizione ecologica", rappresenta un esempio emblematico di questo allineamento. Le sue milestone e i suoi traguardi sono stati concepiti per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti, in linea con l'indicatore BES n. 11.

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ha svolto un ruolo cruciale nel monitorare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. Il suo quadro di riferimento, basato su indicatori statistici associati agli SDGs, ha permesso di valutare l'efficacia delle misure intraprese.

L'analisi del caso studio dell'indicatore BES n. 11 ha evidenziato l'influenza di azioni concrete come l'EU Emissions Trading System (EU ETS), il Fondo Sociale per il Clima e la normativa sui gas fluorurati (F-gas) e sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono (ODS). Queste misure hanno contribuito a ridurre le emissioni di gas serra e a proteggere l'ambiente, dimostrando l'importanza di un approccio olistico e multidisciplinare allo sviluppo sostenibile.

---

<sup>404</sup> Commissione europea, "Energy, Climate change, Environment", 16 maggio 2024.

In conclusione, la tesi ha dimostrato come l'integrazione degli SDGs nel BES e nel PNRR rappresenti un passo fondamentale verso il raggiungimento di un futuro più sostenibile. L'allineamento tra le politiche nazionali e gli obiettivi globali è essenziale per affrontare le sfide ambientali e sociali del nostro tempo. Il caso studio dell'indicatore BES n. 11 offre un esempio concreto di come questo approccio possa essere tradotto in azioni concrete con un impatto positivo sul pianeta.

# Bibliografia

A. AFZAL, E. RASOULINEZHAD, Z. MALIK, *“Green finance and sustainable development in Europe”*, 2021.

F. S. ALTAVILLA, *“La sentenza di San Valentino. La Corte Costituzionale e il controllo “Neocavuriano” della Corte dei Conti, a tutela del bilancio bene pubblico e delle generazioni future”*, DIRITTO & CONTI, rivista giuridica semestrale n1. - 2019.

F. ANTICH, *“Origine ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell’ambiente”*, AmbienteDiritto.it, Legislazione Giurisprudenza, 2020.

L. ANTONINI, *“La Corte Costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi”*, in AIC, n. 1, 2018.

F. BARTOLINI, *“Codice civile e Leggi complementari”*, La Tribuna, 49° edizione, luglio 2019.

D. BOLOGNINO, *“Manuale di contabilità di Stato”*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

H. BONURA, A. RUGHETTI (a cura di), *“L’impresa pubblica in Italia e i servizi per i cittadini. Riflessioni su mercato, società pubbliche e pubblica amministrazione dopo la legge Madia”*, Milano, 2017.

R. BORSARI, *“Dalla cabina di regia all’Anac: la sfida della compliance sulle risorse del Pnrr”*, articolo in Il Sole 24ore, edizione del 5/03/22, estratto da p. 24.

A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *“La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità e controllo”*, 2022.

F. CAPRIGLIONE, *“Manuale di diritto bancario e finanziario”*, Wolters Kluwer, CEDAM, 2°edizione, 2019.

P. CARETTI, U. DE SIERVO, *“Diritto Costituzionale e Pubblico”*, “La titolarità del potere di emissione in Italia”, Giappichelli G. Editore, Torino, luglio 2018.

E. CARLONI, F. CORTESE, *“Diritto delle autonomie territoriali”*, Cedam, Padova, ultima edizione, 2020.

A. CAROSI, *“Il principio di trasparenza nei conti pubblici”*, in Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2018, n. 3.

S. CASSESE, *“La nuova costituzione economica”*, Editori Laterza, gennaio 2021.

G. CENTURELLI, *“Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati”* in pubblicazione sul n. 1/2 del 2021 della Rivista Giuridica del Mezzogiorno, SVIMEZ1, 2021.

M. CLARICH, *“Manuale di diritto amministrativo”*, Bologna, Il Mulino, 2017.

M. CLARKE, P. LAWN, *“Is measuring genuine progress at the sub-national level useful?”*, Ecological Indicators vol. 8, 2008.

M. CLERC, M. GAINI, Clerc, Gaini, D. BLANCHET, *“Recommandations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations”*, INSEE Document de travail, 2011.

L. CODOGNO, *“Capital Market Union: una sintesi del processo, punti critici e prospettive, FinRiskAlert, Assessing Bond Market Developments Post-EMU”*, Journal of Applied Corporate Finance, Volume 11 no. 3, aprile 2016.

R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *“UE, la sfida della coesione: obiettivi, politiche, risorse per lo sviluppo dell’Europa”*, Il Sole 24 ore, 2022.

M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *“Management Pubblico”*, Milano, Egea, 2018.

L. DALY., S. POSNER., *“Beyond GDP: New Measures For A New Economy”*, Demos 2012.



M. DANI, *“Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea”*, in Lav. Dir., n. 1, 2018.

E. DE BLASIO, R. GIUGNI, S. MAFFETTONE, *“Guardiamo al futuro”*, Festival dello Sviluppo Sostenibile - Only one, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli di Roma, 7-23 maggio 2024.

M. DEGNI, *“Il bilancio è un bene pubblico”*, in Menabò, n. 67, 2017.

G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *“Manuale di diritto amministrativo”*, Giappichelli, Torino, 2022.

G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *“Istituzioni di diritto amministrativo”*, Padova, 2015.

G. DELLEDONNE, *“Le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata della legge costituzionale n.1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n.184/2016 della Corte Costituzionale”*, Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2016.

G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, *“Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza”*, CEDAM, Padova, 2010.

C. FORTE, M. PIERONI, *“Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n.18 del 2019”*, La Rivista della Corte dei Conti, 2019.

M. GOVERNATORI, *“Armonizzazione UE della fiscalità su energia”*, Derrick Energia, il blog di Derrick (approfondimenti su energia, ambiente, economia, istruzione), 13 ottobre 2019.

M. GOVERNATORI, *“Carbonio”*, Terre di Mezzo, 2013.

G. GUALACCINI, *“Dal Pil al Bes: il significato e la misurazione del benessere equo e sostenibile”*, Società Italiana di statistica, 2013.

L. GIANNITI, N. LUPO, *“Corso di diritto parlamentare”*, Quarta edizione, il Mulino, collana “Manuali”, Bologna, 2023.

D. GOLEMAN, *“Intelligenza ecologica”*, Milano, Rizzoli, 2009.

A. GRAMIGNA, *“Per un benessere equo e sostenibile ampliare le capacità di ognuno di cogliere le opportunità. Le istituzioni hanno un ruolo-chiave”*, Istituto per la Finanza e l’Economia Locale (IFEL), 19 aprile 2024.

F. LEQUELLIER, *“Is GDP a satisfactory measure of growth?”*, OECD Observer n. 246-247, 2004.

B. LUCCHITTA, V. PALERMO, G. MELICA, T. MOLteni, A. BURRO, P. BERTOLDI, E. CROCI, *“Are European cities achieving emission reduction commitments? A comparative analysis under the Covenant of Mayors initiative”*, ScienceDirect Heliyon, 2024.

N. LUPO, *“Un metodo di governo nuovo e destinato a durare: l’attuazione dei PNRR [Piani nazionale di ripresa e resilienza] e il divieto di reversal”*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2024, pp. 11-18.

N. LUPO, *“PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri”*, in *federalismi.it* 28/2023, pp. 4-14.

N. LUPO, *“L’aggiornamento e l’integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico”*, in *Quaderni costituzionali* 2/2023, pp. 435-437.

N. LUPO, *“Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo”*, in *Diritto Pubblico* 3/2022.

N. LUPO, *“Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti”*, rivista *federalismi.it*, 2022.

N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, *“Macroeconomia”*, sesta edizione, ed. Zanichelli, 2015.

V. MANZETTI, “*Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni, in Bilancio Comunità e Persona*”, n. 2 – 2021.

B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, “*La gestione del Recovery Plan: le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*”, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, 2021.

L. MONTI, “*I fondi europei, guida al NextGeneration EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*”, LUISS UNIVERSITY PRESS, 24 giugno 2021.

S. PEDRABISSI, “*Sviluppo sostenibile: l’evoluzione giuridica di un concetto mai definito*”, Università di Parma, Italia, Volume 1, 2020.

M. PELLEGRINI, “*Corso di diritto pubblico dell’economia*”, Wolters Kluwer, CEDAM, 2016.

M. PELLEGRINI, A. DAVOLA, N. CASALINO, P. BEDNAR, “*Striking a balance between profit, people welfare, and ecosystem health in the transition towards a sustainable financial system*”, Law and Economics Yearly Review, 2021.

F. PETRONIO, “*L’attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli*”, in finanza e tributi locali, 12/2021.

R. PHILIPS & J. REICHART, “*The Environment as a Stakeholder? A Fairness-Based Approach*”. Journal of Business Ethics, 23(2), 185-197, 2000.

C. PRAHALAD, A. HAMMOND, “*Serving the World’s Poor, Profitably*”, Harvard business review 80 (1 ottobre 2002): 48–57, 124.

A. RASHE, M. MORSING, J. MOON, “*Corporate Social Responsibility. Strategy, Communication and Governance*”, Cambridge University, (eds.) 2017.

H. S. ROSEN e T. GAYER, *“Scienza delle finanze. McGraw-Hill”*, 2018 (V edizione).

A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.1, 2019.

V. PARETO, *“Cours d'èconomie politique”*, 1897.

E. TOMMASINI, *“La Corte costituzionale ribadisce l'incompatibilità con i principi di sana gestione finanziaria degli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, ma salva la normativa statale impugnata”*, *La Rivista della Corte dei conti*, 2021.

A. VISCOVI, A. DI TURI, *“Marketing & vendita manuale di finanza sostenibile e responsabile”*, Milano, 2017.

The Economist, *“Why GDP is a poor measure of progress”*, 2016.

## **Documentazione istituzionale**

Agenzia Europea dell'Ambiente, *“Health impacts of air pollution”*, 23 novembre 2023.

Agenzia Europea dell'Ambiente, *“La nuova mappa visuale europea della qualità dell'aria urbana”*, giugno 2021.

Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. 2020.

Camera dei deputati, XIX Legislatura, *Il sistema del Gas italiano*, Dossier n. 18, 7 marzo 2023.

Camera dei deputati - Servizio Studi XVIII Legislatura, *“Benessere equo e sostenibile”*, 23 maggio 2022.

Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento Ambiente, Dossier per documentazione n. 375/0, *Monitoraggio sull’attuazione delle opere pubbliche, verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del “Fondo opere” e del “Fondo progetti”*. Schema di D.Lgs. n. 415 (art. 30, commi 8 e 10, L. 196/2009), 5 dicembre 2011.

Commissione europea, *“Energy, Climate change, Environment”*, 16 maggio 2024.

Commissione europea, *“EU energy policy”*, 15 maggio 2024.

Commissione europea, Regolamento di esecuzione (UE) 2024/574, del 15 febbraio 2024, che specifica i formati tecnici che gli Stati membri adottano per le comunicazioni in applicazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2017/1454 della Commissione.

Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Modifica del quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina, (2022) 5342, Bruxelles 20/07/2022.

Commissione europea, *“Delivering the European Green Deal”*, 3 ottobre 2023.

Commissione europea, *“Guidance to member states Recovery and Resilience Plans”*, Bruxelles, 22 gennaio 2021.

Commissione europea, Unione europea. *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*. COM/2016/0739 final. Strasburgo, 2016.

Commissione europea, *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, 2009.

Comunità europee. «Libro Verde della Commissione delle Comunità Europee, 2001.», 2001.

Consiglio dell'Unione Europea, decisione di esecuzione del CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Fascicolo interistituzionale: 2021/0168 (NLE), Bruxelles, 6 luglio 2021.

Consiglio dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere della politica e dei visti.

European Securities and Markets Authority, “*ESG scores*”, 03/02/2022.

Istat, “*Grafici interattivi - Report il benessere equo e sostenibile dei territori*”, anno 2023.

Istat, “*Raccordo BES\_SDGs*”, giugno 2023.

Istat, “*Gli indicatori del BES e i RAPPORTI BES*”, 2013-2023.

Local Administrative Units - Low level administrative divisions of a country below that of a province, region or state. EUROSTAT, Local Administrative Units (LAU) - NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics - Eurostat (europa.eu).

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “*Emission Trading*”, 16 aprile 2024.

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “*L’Agenda 2030 e il contesto internazionale*”, 19 marzo 2024.

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, Scheda REPowerEU richiesta finanziamento dell’Unione europea, maggio 2023.

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “*MISSIONE 2 (M2) Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, 2 dicembre 2022.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2024.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2023.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2022.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2021.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2020.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2019.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2018

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2017.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, DECRETO 16 ottobre 2017 “*Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)*”, (GU n.267 del 15-11-2017).

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 20 febbraio 2009 n.12.

Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, “*Quarta relazione sullo statuto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - 22 febbraio 2024.

Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, “*Relazione sullo statuto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*” - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Terza Relazione, Italiadomani, 31 maggio 2023.



OCSE, *Growing unequal: income distribution and poverty in Oecd countries*. Parigi, 2016.

OCSE, *Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations*. Bruxelles, 2007.

Osservatorio Ambrosetti, 5°position paper, A due anni dal varo, “*Lo scenario dell’Economia e della Finanza*”, 31 marzo e 1 aprile 2023.

Osservatorio Ambrosetti, 4°position paper, Ad un anno dal varo, “*Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive*”, 2,3 e 4 settembre 2022.

Osservatorio Ambrosetti, 3°position paper, A sei mesi dal varo, “*Lo scenario dell’Economia e della Finanza*”, 1 e 2 aprile 2022.

Osservatorio Ambrosetti, 2°position paper, Una (potenziale) leva per il rilancio del Paese, “*Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive*”, 3, 4 e 5 settembre 2021.

Osservatorio Ambrosetti, 1°position paper, Una (potenziale) leva per il rilancio del Paese, “*Lo scenario dell’Economia e della Finanza*”, 26 e 27 marzo 2021.

Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2024/573 del 7 febbraio 2024, sui gas fluorurati a effetto serra, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e che abroga il regolamento (UE) n. 517/2014.

Parlamento e Consiglio europeo, Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un *Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060*, in GU UE Serie L 130 del 16.5.2023.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 6 ottobre 2022, “*Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*” - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima Relazione - 23 dicembre 2021, “*Relazione dello statuto di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*” - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108 - Italiadomani.

Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, dossier XIX Legislatura, Monitoraggio dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, “*Le Proposte del Governo per la Revisione del PNRR e il capitolo RepowerEU*”, 31 luglio 2023.

Servizio Studi Camera dei deputati, e Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier n. 248 decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19 “*Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”.

United Nations, “*UN Department of Economic and Social Affairs. The 17 goals*”, 2023.

# Sitografia

- <https://asvis.it/>
- [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)
- <https://deascuola.it/>
- <https://economiecircolare.com/>
- <https://sdgs.un.org/#>
- <https://www.camera.it/leg19/1?desktop=desktop>
- <https://www.eea.europa.eu/en>
- <https://www.esma.europa.eu/>
- <https://www.istat.it/it/>
- <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>
- <https://www.mase.gov.it/>
- <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=p4Z2F8i5pp4>.

# **Appendice - Intervista al Capo Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Dott. Fabrizio Penna.**

Il Dott. Fabrizio Penna, figura di spicco nel campo delle politiche ambientali a livello internazionale, vanta una comprovata esperienza in posizioni di vertice con diversi governi. Già consigliere di amministrazione dell'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA), ha inoltre contribuito alla stesura del Testo Unico Ambientale in qualità di membro della Commissione di esperti giuridici.

Al fine di comprendere meglio l'impatto concreto della ricerca in questo ambito, si è deciso di realizzare un'intervista approfondita con il Dott. Fabrizio Penna, attualmente Capo Dipartimento dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

## **“Integrazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'ONU nel BES”**

### **1) In che modo l'integrazione dei 17 SDGs dell'ONU ha influenzato la selezione e la definizione degli indicatori BES?**

In realtà non esiste una risposta specifica a questo quesito, tutta la costruzione dei PNRR nazionali discende dal NEXT GENERATION EU che a sua volta trova come cornice giuridica europea il Green Deal, quindi è evidente che ci troviamo di fronte dei piani nazionali che hanno una derivazione europea che risponde ai 17 goals dell'Agenda Sostenibile.

L'origine di questo raffronto tra i traguardi specifici dei PNRR nazionali e i 17 obiettivi è a monte nella ratio stessa del Green Deal.

Di conseguenza i vari piani sono stati dettagliati, approfonditi e settorializzati a seconda del raggiungimento dei 17 obiettivi. Questi conformano sia i pilastri del nostro piano nazionale che le diverse milestone e traguardi, 17 obiettivi e 169 traguardi. Si delineano dunque lungo tutto l'asse del PNRR.

Non c'è un'influenza nella costruzione del PNRR dagli obiettivi dell'Agenda 2030, ma è sulla base dell'Agenda 2030 che è stato costruito il PNRR, in attuazione sostanziale di tutti gli strumenti utili al raggiungimento dei 17 goals costruiti nei diversi piani nazionali.

### **“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e BES”**

#### **2) Quali sono le principali politiche e gli strumenti operativi del PNRR che si allineano con gli obiettivi BES?**

Sicuramente quelli della missione 2, la Rivoluzione verde e transizione ecologica ed energetica per quello che riguarda gli obiettivi BES di sviluppo sostenibile. Tutta la missione 2 è costruita in modo tale che i parametri BES si riversino sull'attuazione delle milestone e dei target perché sostanzialmente negli anni, rispetto alla missione del PNRR nazionale, la 2 è quella che più si uniforma totalmente agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

### **“Focus sulla missione 2 del PNRR - Transizione ecologica”**

#### **3) Come si concretizza l'allineamento tra gli obiettivi della missione 2 del PNRR e gli indicatori BES pertinenti, in particolare l'indicatore BES n. 11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti"?**

È totalmente allineato rispetto all'indicatore n. 11 qualsiasi milestone e intervento della misura Rivoluzione verde.

Il calcolo viene effettuato attraverso un algoritmo elaborato dall'Istat che per ogni milestone e per ogni target individua qual è il rapporto rispetto alle emissioni di CO<sub>2</sub>, qual è l'impatto nella misura, tutto finalizzato a non aumentare le emissioni. Rielaborando quindi, per quanto concerne l'indicatore BES n.11 “Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti”, le milestone e i target della misura 2 del PNRR italiano sono totalmente allineati, ossia attraverso un'elaborazione algoritmica predisposta dall'Istat per obiettivi, viene calcolata la riduzione di emissione dei gas rispetto all'intervento effettuato. Se ad esempio oggi sul settore rifiuti con l'economia circolare vi è un dato di emissione di gas climalteranti pari a 1-1,5, attraverso le misure del PNRR che finanzia, bisogna in ogni caso raggiungere un target di obiettivo climatico, riducendo rispetto a quella che è la situazione attuale all'emanazione del PNRR. Questo è un esempio pratico che chiarisce meglio il quesito in oggetto, perché nella rendicontazione di ogni misura diamo un voto del rispetto di questo criterio elaborato dall'Istat. Infatti, lo stesso è stato fatto nella negoziazione-rimodulazione del piano in cui sia il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sia la Commissione hanno dovuto convenire sul rispetto degli obiettivi climalteranti e sul rispetto al negoziato del Re-Power.

Le misure finanziate ai fini di resilienza e sicurezza energetica sono state comunque ritagliate rispetto agli obiettivi di riduzione di emissione unionali.

#### **4) Come viene misurato il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione definiti nella missione 2, con riferimento agli indicatori BES?**

Rispetto al calcolo da effettuare, questo è stato demandato all'Istat (Istituto Nazionale di Statistica), il quale ha definito un quadro all'interno del quale ci sono quelle misure ricondotte agli indicatori statistici associati agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Per ognuna delle misure è stato individuato un collegamento prevalente con uno specifico indicatore, nel nostro caso il n.11.

Questo approccio comporta prima di tutto una razionalizzazione e serve a limitare un esercizio altamente complesso attraverso il formulario previsto dall'Istat, reperibile in rete, pubblicato sul sito anche di Italiadomani e non solo dell'Istat che prevede tabelle Excel complesse con metodi di calcolo elaborati e non semplici. In tal modo si è limitata la complessità dell'esercizio e si riesce ad avere un quadro statistico multidimensionale rispetto alle misure del piano, anche se in questo risultato, facendo un appunto critico, c'è qualche contraddizione rispetto al raggiungimento effettivo.

Rispetto all'indicatore n.11 e uscendo dalla nostra misura specifica che è la 2, molti fanno l'esempio degli obiettivi 4 e 5 che riguardano la capacità educativa nell'ambito degli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030. Rispetto a questi, sembra che il metodo di calcolo dell'Istat non stia producendo i risultati aspettati e quindi in sede di rendicontazione c'è stato qualche problema di calcolo rispetto all'obiettivo atteso.

Il caso ad esempio noto degli asili nido che ha portato ad una decurtazione rispetto alla terza rata ha avuto anche dei problemi da questo punto di vista, perché al di là del raggiungimento dell'obiettivo numerico delle strutture costruite ex-novo, il calcolo rispetto al raggiungimento dell'obiettivo previsto dall'Agenda 2030 non dava il risultato che era stato auspicato in sede di stesura del piano.

#### **“Caso studio”: Indicatore BES n. 11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti"**

**5) Come le azioni intraprese nell'ambito del Green Deal Europeo, in particolare l'EU Emissions Trading System (EU ETS), il Fondo sociale per il clima e la nuova normativa sui gas fluorurati (F-gas) e sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono (ODS), influenzano l'andamento dell'indicatore BES n. 11?**

Come anche riportato nell'elaborazione dei quesiti, l'indicatore BES n.11 in sintesi è relativo all'"Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti", prevedendo una riduzione di questo fenomeno.

In tale contesto il Green Deal ha come obiettivo finale la proposta decarbonizzazione entro il 2050.

Allo stesso tempo l'EU Emissions Trading System (EU ETS) è un'elaborazione giuridica rispetto alla possibilità di compensare i crediti di emissione di CO<sub>2</sub> tra le produzioni sovrastimate dei Paesi industrializzati e l'assenza di emissione da parte dei Paesi non industrializzati, attraverso il commercio e l'acquisto di titoli di credito che certificano l'impegno dello Stato membro per la riduzione di emissioni. Sulla base di ciò quindi vi è un apporto pratico al raggiungimento dell'obiettivo n.11.

Va considerato che il Fondo Sociale per il clima è una formula d'investimento.

Il nostro Paese con il nostro Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica lo sta attuando in questi mesi rispetto al programma nazionale denominato "Piano Mattei" con interventi in Africa.

Il MASE prevede interventi di cooperazione che verranno attribuiti all'elaborazione del Piano Mattei avendo come fonte di finanziamento il Fondo Sociale per il clima, quindi dimostrandosi anche qui un'azione concreta di investimento ecologico.

Infine, rifacendosi alla normativa sui gas fluorurati (F-gas), si tratta di una delle convenzioni più anziane tra quelle che hanno ad oggetto lo sviluppo sostenibile. Prima ancora della convenzione sui cambiamenti climatici, la convenzione di Montreal sulla riduzione dei gas fluorurati, ha la sua origine dal dibattito scientifico, internazionale, politico e mediatico che si avviò verso la metà degli anni '90 rispetto al cosiddetto buco dell'ozono che era determinato dall' emissione dei gas fluorurati.

La convenzione di Montreal impegnò gli Stati aderenti a ratificarlo a delle azioni molto forti di riduzione dell'emissioni di questi gas, considerati i responsabili dell'allargamento del buco dell'ozono. Va sottolineato che si tratta di una delle convenzioni che in termini fattuali ha riscontrato un maggior successo, ossia secondo una terminologia non scientifica ma "mediatica" il buco dell'ozono risulta essersi ridotto e vi è una corresponsione precisa tra la riduzione dell'emissione dei gas fluorurati e la riduzione del fenomeno scientifico del buco dell'ozono. Questo è avvenuto attraverso politiche positive molto stringenti come ad esempio il divieto di vendita di alcune bombolette spray che venivano usate in settori come quello della cosmetica, parlando ad esempio della lacca che una volta si utilizzava in maggiori dosi, ragion per cui si tratta di diversi interventi concreti specifici e stringenti che

hanno ridotto il campo d'azione rispetto ad un mercato che era comunque vasto e non indifferente e che produceva gas fluorurati.

Un altro intervento specifico è stato fatto ad esempio su tutti i sistemi di refrigerazione, non soltanto su quelli ad uso domestico per i quali ovviamente bisognerebbe ragionare in termini di quantità enormi per produrre dei risultati sulle emissioni dei gas fluorurati, ma anche soprattutto sui sistemi di refrigerazione industriali che sono i settori maggiormente colpiti dalla predisposizione della Convenzione di Montreal perché il termine di raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile è un settore che ha dato molto anche attraverso l'innovazione tecnologica che deve allinearsi agli obiettivi. L'innovazione tecnologica è la chiave per il raggiungimento dell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 e gli impegni che l'Italia come Stato, l'Italia come Stato membro dell'Unione europea, l'Unione europea a sua volta, entrambe come membri delle più importanti convenzioni ONU in materia di sviluppo sostenibile, possono usare come apporto concreto e fattuale.



# Riassunto

Nell'ambito del paradigma innovativo del Benessere Equo e Sostenibile (BES), la contabilità pubblica assume un ruolo centrale come strumento di rendicontazione e gestione delle risorse finanziarie dello Stato. Il BES, volto a valutare il progresso di una società in modo più completo, si basa su una molteplicità di indicatori economici, sociali e ambientali. Questa visione ampia del benessere comprende aspetti quali la salute, l'istruzione, l'ambiente, la sicurezza e la coesione sociale, ponendo enfasi sulla distribuzione equa del benessere all'interno della popolazione e sulla salvaguardia delle risorse naturali per le generazioni future. L'architettura del BES si articola in 12 dimensioni di benessere, disaggregate in 134 indicatori, e la sua evoluzione dottrinale ha attraversato diverse fasi, ognuna con i propri contributi e sfide. Le radici del concetto di sviluppo sostenibile affondano nella Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano del 1972, il primo evento internazionale a focalizzarsi su questa tematica cruciale.

Un punto di riferimento fondamentale è rappresentato dal Rapporto Brundtland del 1987, "Our Common Future", redatto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, istituita dall'ONU nel 1983. Questo documento ha fornito la celebre definizione di sviluppo sostenibile come "uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri".

Tale definizione ha ispirato tutti i documenti e le conferenze globali successive, culminando nell'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile nel settembre 2015. L'Agenda, frutto di un lungo processo di negoziazione politica avviato in seguito alla Conferenza Rio+20 del 2012, ha l'obiettivo di riformulare e rafforzare i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs).

In Italia, l'evoluzione del BES si è sviluppata in tre fasi.

Una prima fase (2010-2014) in cui nasce il progetto BES con un primo set di indicatori, evidenziando la necessità di un approccio multidimensionale al benessere. A partire dal 2013, viene pubblicato annualmente il "Rapporto BES", strumento di primaria importanza per monitorare i progressi e identificare le aree prioritarie di intervento.

Nella seconda fase (2015-2020), va ricordata l'Agenda 2030 include il BES tra gli strumenti di monitoraggio. La legge n. 163/2016 rafforza il ruolo del BES nella programmazione e rendicontazione pubblica.

Nella terza fase (2020-oggi), tra gli attori protagonisti ricordiamo la pandemia di COVID-19 che evidenzia l'importanza del BES per valutare l'impatto di eventi complessi sul benessere.

Il Rapporto BES del 2020 si focalizza sulla resilienza e sulla transizione ecologica. Nell'analisi di questo lavoro è stato possibile vedere come la contabilità pubblica rappresenti uno strumento essenziale per la promozione del BES e per la costruzione di un futuro più sostenibile e inclusivo.

L'introduzione del paradigma del Benessere Equo e Sostenibile (BES) ha innescato una riconsiderazione del ruolo del bilancio dello Stato, trasformandolo da mero strumento di controllo finanziario a leva strategica per il progresso collettivo in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Il bilancio dello Stato rappresenta un documento contabile che delinea le previsioni di entrata e di spesa per un determinato periodo, solitamente un anno. La sua funzione primaria è quella di garantire l'equilibrio tra entrate e uscite, assicurando la sostenibilità finanziaria dell'azione pubblica. Assumendo anche la natura di atto giuridico, approvato dal Parlamento con legge, conferisce alle entrate e alle spese previste il carattere di obblighi e diritti per la Pubblica Amministrazione. Le scelte di spesa e di entrata contenute nel bilancio riflettono le priorità del governo e le sue strategie di sviluppo.

Il principale documento contabile che disciplina l'allocazione e la gestione delle risorse finanziarie pubbliche è il bilancio preventivo, redatto prima dell'inizio dell'anno finanziario, sia in termini di competenza (quando si determina il diritto o l'obbligo) che di cassa (quando avviene il pagamento o l'incasso).

Attraverso il bilancio, il Governo delinea il suo programma politico e lo sottopone al vaglio del Parlamento. L'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento rappresenta il consenso all'attuazione del programma governativo.

Il bilancio assume inoltre una funzione giuridica di autorizzazione: il Parlamento, approvandolo, autorizza il Governo a spendere denaro e a riscuotere tasse. Il Governo non può intraprendere alcuna azione senza l'autorizzazione del Parlamento, conferita appunto attraverso il bilancio. Inoltre, il bilancio funge da strumento di programmazione economica. Attraverso di esso, il Governo può influenzare l'andamento dell'economia, intervenendo in settori strategici e favorendo lo sviluppo del Paese.

Le regole introdotte dalle riforme del 2016, frutto di un lungo ciclo di riforme avviate già nel 2011, come l'anticipo al primo semestre della presentazione del DEF, offrono strumenti per superare le criticità del passato. Le riforme del 2011 e del 2016 rappresentano un passo avanti significativo verso un processo di bilancio più razionale, flessibile e trasparente.

Il bilancio può essere sottoposto a controllo di costituzionalità dalla Corte Costituzionale. La sua posizione sul bilancio pubblico offre un terreno fertile per l'implementazione del

BES. Il BES, a sua volta, può arricchire il dibattito sul bilancio pubblico, fornendo un quadro di riferimento più ampio per la valutazione delle scelte di governo e per la promozione di uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

La Corte Costituzionale ha sancito il principio del bilancio come bene pubblico per la tutela delle generazioni future. Ciò significa che la gestione del bilancio non deve essere finalizzata esclusivamente al presente, ma deve considerare la salvaguardia delle risorse e delle opportunità per le generazioni che verranno. Il riconoscimento del bilancio come bene comune per le generazioni future impone nuovi obblighi e apre nuove opportunità per costruire un futuro più equo e sostenibile.

Nel 2016, con la Legge n. 163, gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) sono stati introdotti nella programmazione economico-finanziaria italiana, assumendo un ruolo centrale nella valutazione del progresso del Paese.

L'inserimento dei BES nel DEF avviene attraverso un processo ben definito:

- l'Istat elabora e aggiorna annualmente i 12 indicatori BES, che coprono diverse dimensioni del benessere, come il reddito, la salute, l'istruzione, l'ambiente e la sicurezza;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), sulla base dei dati forniti dall'Istat, redige l'Allegato BES al DEF;
- l'Allegato BES analizza l'andamento degli indicatori BES nel tempo e fornisce una valutazione dell'impatto delle politiche economiche sul benessere equo e sostenibile.

L'articolo 14 della legge n. 163 del 2016 ha istituito un Comitato per gli indicatori di BES, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e composto da esperti di alto profilo. Il Comitato ha il compito di selezionare e aggiornare periodicamente gli indicatori utilizzati.

Due documenti chiave rafforzano il ruolo del BES nel processo di policy making:

- allegato al DEF - redatto annualmente dal MEF, riporta l'andamento degli indicatori BES nell'ultimo triennio, le previsioni per il periodo di riferimento e l'impatto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica;
- relazione annuale al Parlamento - presentata dal MEF entro il 15 febbraio di ogni anno, analizza l'evoluzione del BES in seguito all'attuazione della legge di bilancio per il triennio in corso.

Dal 2016, l'Allegato BES al DEF ha subito alcune evoluzioni. Va considerata ad esempio una migliore integrazione con il DEF, infatti l'analisi del BES è stata progressivamente integrata con le analisi macroeconomiche e di finanza pubblica del DEF. Maggiore

attenzione è stata posta anche alle disuguaglianze, tenendo presente che l'allegato BES dedica un'attenzione crescente alle disuguaglianze territoriali, di genere e intergenerazionali. Allo stesso tempo però l'Allegato BES ha evidenziato diverse situazioni di criticità come ad esempio il divario di benessere tra le regioni del Nord e del Sud, la disuguaglianza di reddito, l'invecchiamento della popolazione. In tale ottica un ruolo cruciale è rappresentato dal Rapporto BES 2020, nel quale ritroviamo un bilancio del sistema degli indicatori negli anni messo a punto per seguire l'evoluzione del concetto di benessere e cogliere le profonde trasformazioni in atto, ivi incluse quelle determinate dalla pandemia da COVID-19.

In questo lavoro di tesi è stato possibile concentrarsi anche sull'analisi della relazione 2023 sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), pubblicata il 2 marzo. Essa offre un'analisi approfondita del nostro Paese sotto molteplici aspetti come la salute, l'istruzione, l'ambiente e la sicurezza. Oltre ad esaminare il passato, la relazione offre anche una previsione per il triennio 2022-2025 per otto degli indicatori BES. Inoltre, un'attenzione particolare viene dedicata al *disposition time*, ovvero il tempo che le persone hanno a disposizione per sé dopo aver soddisfatto le esigenze lavorative, familiari e di cura. L'analisi del *disposition time* è un indicatore importante del livello di benessere complessivo di una società.

Nel secondo dopoguerra, il PIL si è affermato come indicatore universale della prosperità economica e, per associazione, del benessere di una nazione. Tuttavia, la sua validità come misura unica del benessere è stata messa in discussione da studi empirici che evidenziano un paradosso: la crescita del PIL non sempre si traduce in un aumento della felicità. Inoltre, la tutela dell'ambiente è stata spesso trascurata a favore di una crescita economica incontrollata. La consapevolezza dei limiti del PIL ha portato alla rilevanza di nuovi indicatori che includono fattori come l'impronta ecologica, la biocapacità, il consumo di energia, le emissioni di gas serra, l'indice di sviluppo umano, il tasso di disoccupazione, il livello di istruzione e l'accesso alla salute. Questi indicatori offrono una visione più completa del benessere e della sostenibilità di una nazione.

La finanza verde assume un ruolo chiave nel promuovere la sostenibilità finanziaria. Investendo in attività che hanno un impatto positivo sull'ambiente e sulla società, la finanza verde contribuisce a ridurre le emissioni di gas serra, promuovere l'uso di energie rinnovabili, proteggere la biodiversità e migliorare la qualità della vita. Con l'enfasi sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), la relazione tra economia e finanza verde è diventata di crescente interesse. L'idea centrale è che i paesi possano raggiungere una crescita economica e finanziaria preservando l'ambiente. La ricerca dimostra che le attività

finanziarie verdi superano le attività non ecologiche, evidenziando il potenziale di questo settore. Tuttavia, è importante considerare anche i disincentivi che potrebbero ostacolare gli investitori nell'adozione di opzioni verdi. La relazione tra finanza e ambiente è dinamica e si evolve nel tempo. La letteratura esistente suggerisce l'esistenza di una curva a forma di U, la EKC (Environmental Kuznets Curve), che spiega la relazione tra sviluppo e benessere ambientale. Nelle fasi iniziali di sviluppo, i paesi tendono a privilegiare la crescita economica, potenzialmente a scapito dell'ambiente. Tuttavia, con l'aumento del reddito, l'attenzione si sposta verso la conservazione delle risorse naturali e lo sviluppo sostenibile. L'adozione di politiche che riflettono questi cambiamenti si traduce in una curva a U che spiega la relazione tra reddito e ambiente.

In virtù dello sviluppo sostenibile e del concetto di BES, nel contesto della contabilità pubblica, la strategia del governo a livello nazionale si basa su un approccio integrato che mira a raggiungere un equilibrio tra tre dimensioni fondamentali: l'economia, l'ambiente e il sociale. Questo approccio è spesso indicato come "le 3 P": profitto (profit), pianeta (planet) e persone (people).

Il concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES) si intreccia indissolubilmente con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, evidenziando una sinergia significativa nel perseguimento di un futuro più equo e sostenibile. Nel settembre 2015, i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un piano d'azione ambizioso che delinea un percorso verso un futuro migliore per le generazioni presenti e future. Questa agenda globale per la sostenibilità si articola in 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e 169 target da raggiungere entro il 2030. Gli SDGs, tra loro interconnessi e indivisibili, affrontano le sfide più urgenti del nostro tempo, dalla povertà e dalla fame al cambiamento climatico e alle disuguaglianze. L'Agenda 2030 si fonda su quattro principi guida: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione.

Gli indicatori BES, sviluppati dall'Istat per la misurazione del benessere equo e sostenibile in Italia, presentano una forte complementarità con gli SDGs dell'Agenda 2030. Entrambi i sistemi di indicatori condividono l'obiettivo di valutare il progresso verso un futuro più giusto e sostenibile, coprendo una vasta gamma di dimensioni sociali, economiche e ambientali.

Nel contesto descritto fin'ora, potrebbe essere interessante andare ad analizzare a che punto siamo oggi su ciascun Goal dell'Agenda Onu per la sostenibilità del pianeta, rifacendoci ad alcuni dati empirici che evidenziano sia aspetti negativi che positivi.

A tal proposito, ricorderei le parole dell'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon: *«La nuova Agenda è una promessa da parte dei leader a tutte le persone in tutto il mondo. È un'Agenda per le persone, per sradicare la povertà in tutte le sue forme, un'Agenda per il pianeta, la nostra casa».*

La presente tesi di laurea si focalizza sul tema del Benessere Equo e Sostenibile (BES), con particolare attenzione al suo ruolo all'interno del Documento di Economia e Finanza (DEF) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'obiettivo principale è quello di analizzare la correlazione tra BES e PNRR, evidenziando come il raggiungimento degli obiettivi di benessere equo e sostenibile possa essere perseguito attraverso gli strumenti e le risorse del Piano Nazionale.

Il PNRR rappresenta un programma di fondamentale importanza per la ripresa economica dell'Italia a seguito della crisi pandemica da COVID-19. Dotato di una dotazione finanziaria di 191,5 miliardi di euro, il PNRR si configura come il piano più grande d'Europa. Si articola in 6 missioni, 16 componenti, 134 investimenti e 63 riforme, con l'obiettivo di promuovere la transizione digitale e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale.

Il BES, con i suoi indicatori di natura economica, sociale e ambientale, offre un quadro di riferimento utile per valutare l'impatto del PNRR sul benessere equo e sostenibile del Paese. L'analisi del BES permette di identificare le aree di maggiore criticità e di indirizzare gli interventi verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

L'attuazione del PNRR presenta diverse sfide, tra cui la complessità del piano, la necessità di una efficace governance e la potenziale carenza di competenze nella pubblica amministrazione. Inoltre, la priorità data alle riforme rispetto agli investimenti ha determinato un rallentamento nell'esecuzione del piano.

La Legge n. 41 del 2023 ha introdotto diverse modifiche alla governance del PNRR, con l'obiettivo di rafforzare la sussidiarietà, la partecipazione e la semplificazione. La legge ha istituito due nuove strutture: un ispettorato generale del PNRR e una struttura di missione presso la Cabina di regia.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si articola in sei missioni, ognuna con obiettivi e interventi specifici. Il PNRR è caratterizzato dalla presenza di 6 missioni: digitalizzazione, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute.

Grazie ad uno stage svolto al Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica presso il Dipartimento Unità di Missione PNRR, ho avuto modo, anche in virtù della redazione del

presente di lavoro di tesi, di avere un focus approfondito sulla missione 2 del Piano “Rivoluzione verde e transizione ecologica” con il relativo ruolo del MASE in tale contesto. La missione 2, con una dotazione di 59,46 miliardi di euro, rappresenta un pilastro fondamentale del PNRR per la transizione verso un'economia più sostenibile. Si concentra su quattro macro-aree:

- economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1) - promuove il riciclo dei materiali, l'agricoltura biologica e la riduzione dell'uso di pesticidi;
- energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2) - punta a incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, sviluppare l'idrogeno verde e potenziare la mobilità elettrica;
- efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3) - mira a ridurre i consumi energetici degli edifici attraverso interventi di ristrutturazione e l'adozione di tecnologie innovative;
- tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4) - persegue la salvaguardia del territorio, la gestione sostenibile delle risorse idriche e la lotta al dissesto idrogeologico.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) svolge un ruolo centrale nell'attuazione della missione 2 del PNRR. Il MASE è responsabile di:

- definire le strategie e gli indirizzi per il raggiungimento degli obiettivi della Missione;
- gestire i fondi assegnati alla Mission;
- monitorare l'avanzamento dei progetti e la loro efficacia;
- promuovere la partecipazione degli stakeholder e la collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti.

Gli obiettivi strategici della missione 2 del PNRR presentano un significativo parallelismo con diversi degli indicatori macro del Benessere Equo e Sostenibile (BES) contenuti nell'allegato del Documento di Economia e Finanza (DEF).

L'indicatore BES n.11 "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti" riveste un ruolo centrale nel monitorare l'impatto ambientale del Paese. Questo indicatore misura le emissioni di gas serra pro capite generate da attività agricole, urbane e industriali.

Di seguito, possiamo osservare sinteticamente l'andamento dell'indicatore BES n.11 negli anni passati e le sue previsioni 2024-2026 ipotizzate per il futuro.

- 2020-2021: crollo delle emissioni a causa della pandemia e delle relative misure di contenimento;

- 2022: sostanziale stabilità delle emissioni complessive (+0,1%), con un lieve incremento dell'indicatore pro-capite (+0,1 tonnellate). Aumento delle emissioni nei settori produttivi (costruzioni, industria, servizi) e calo delle emissioni agricole (-3,2%). Diminuzione complessiva delle emissioni associate alle famiglie (-1,3%), con andamenti differenziati per fonte emissiva (crescita delle emissioni da trasporti, contrazione di quelle da riscaldamento);
- 2023: previsione di una contrazione di oltre il 5% delle emissioni di CO<sub>2</sub> complessive rispetto al 2022, dovuta principalmente alla diminuzione del consumo di gas naturale e carbone;
- 2024-2026: ulteriore calo previsto delle emissioni complessive in ciascun anno. In termini pro-capite, si stima una lieve riduzione solo nel 2025, con un possibile rallentamento dovuto alla ripresa economica post-pandemia e all'aumento del prezzo dei combustibili fossili.

L'ultimo Allegato BES 2024 del DEF analizza l'evoluzione dell'indicatore fino al 2023 e formula previsioni per il periodo 2024-2027, con particolare attenzione al superamento della soglia simbolica delle 7 tonnellate di CO<sub>2</sub> eq. pro-capite.

Per quanto concerne le previsioni 2024-2027 dell'indicatore in questione, si evidenzia:

- riduzione delle emissioni complessive in ciascun anno;
- dinamica attesa con differenze significative tra i settori (industriale, trasporti, agricoltura, servizi);
- andamento più stabile dell'indicatore pro capite "Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti".

Diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 rappresenta la sfida e l'opportunità più grandi del nostro tempo. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, la Commissione europea ha elaborato il Green Deal europeo, un pacchetto di misure senza precedenti volto a guidare la transizione verso un'economia verde e sostenibile.

Il Green Deal europeo delinea un percorso di trasformazione radicale, che porterà con sé numerosi vantaggi come creazione di nuove opportunità per l'innovazione, miglioramento della salute dei cittadini europei e lotta al cambiamento climatico.

L'impegno dell'UE è condiviso da tutti i 27 Stati membri, che si sono uniti all'obiettivo di trasformare l'Unione in un continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. Per realizzare questa ambizione, è stato fissato un traguardo intermedio: ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il Green Deal europeo comprende un insieme di misure concrete come



obiettivi di riduzione delle emissioni in tutti i settori economici, incremento dei pozzi di carbonio naturali per assorbire le emissioni residue, aggiornamento del sistema di scambio di emissioni e sostegno sociale per cittadini e piccole imprese durante la transizione.

Nel febbraio 2024, la Commissione europea ha compiuto un ulteriore passo avanti, proponendo un obiettivo climatico più ambizioso per il 2040: ridurre le emissioni nette di gas serra nell'UE del 90% entro il 2040 rispetto ai livelli del 1990.

L'EU ETS, istituito nel 2005, rappresenta un sistema di "cap and trade", ossia volto a limitare le emissioni di gas serra provenienti da specifici settori industriali dell'Unione Europea. Il suo funzionamento si basa su due elementi chiave: un tetto massimo alle emissioni totali consentite e un meccanismo di scambio di permessi di emissione. Per il funzionamento dell'EU ETS, viene stabilito un tetto massimo complessivo di emissioni di gas serra per i settori coperti dal sistema. Questo tetto viene progressivamente ridotto nel tempo, costringendo le aziende a diminuire le proprie emissioni per rimanere all'interno del limite consentito.

Successivamente, le aziende necessitano di permessi di emissione, certificati che attestano il diritto ad emettere una tonnellata di CO<sub>2</sub> o gas serra equivalenti. I permessi possono essere acquistati all'asta o scambiati sul mercato. Il prezzo dei permessi fluttua in base alla domanda e all'offerta.

L'EU ETS si è dimostrato uno strumento efficace nel ridurre le emissioni di gas serra nei settori coperti. Ad esempio, nel 2022, le emissioni dei settori ETS sono diminuite del 37% rispetto ai livelli del 2005. Questo successo è dovuto principalmente a due fattori. Il primo fattore è la riduzione del tetto massimo, infatti la progressiva riduzione del tetto massimo di emissioni ha costretto le aziende ad adottare tecnologie più efficienti e a ridurre il proprio impatto ambientale. Il secondo fattore è il prezzo del carbonio, considerando che l'aumento del prezzo dei permessi di emissione ha reso più oneroso per le aziende emettere gas serra, incentivando investimenti in tecnologie a basse emissioni.

L'EU ETS è in continua evoluzione per rafforzare la sua efficacia e raggiungere gli obiettivi climatici dell'Unione Europea. Tra le modifiche più significative:

- eliminazione graduale delle quote gratuite di emissione - tra il 2026 e il 2034, le quote gratuite di emissione, assegnate a determinate industrie per compensare i costi associati alle politiche di decarbonizzazione, saranno gradualmente eliminate;
- introduzione del Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) - il CBAM mira a ridurre il rischio di fuga di carbonio, ovvero il fenomeno per cui le aziende europee,

di fronte a politiche interne di riduzione delle emissioni più stringenti, potrebbero trasferire la loro produzione in Paesi con regimi climatici meno rigorosi.

Il CBAM introduce un sistema di tariffazione del carbonio sulle importazioni di determinati prodotti ad alta intensità di emissioni provenienti da Paesi extra UE. In sostanza, gli importatori dovranno acquistare certificati CBAM al costo equivalente al prezzo del carbonio che sarebbe stato applicato se il bene fosse stato prodotto all'interno dell'UE, in base al Sistema Europeo di scambio delle emissioni (ETS).

L'Unione Europea ha istituito il Fondo Sociale per il Clima (FSC), un programma innovativo con una dotazione di 86,7 miliardi di euro per il periodo 2026-2032. Il Fondo mira a mitigare gli oneri derivanti dal Sistema europeo di scambio delle emissioni (ETS2) per i cittadini più vulnerabili alla transizione energetica, garantendo così un processo equo e inclusivo.

Il Fondo Sociale persegue tre obiettivi principali che sono: proteggere le famiglie vulnerabili, sostenere le imprese e i lavoratori e promuovere la mobilità pulita a basse emissioni.

Il Fondo Sociale per il Clima sarà finanziato da due fonti principali:

- 65 miliardi di euro: provenienti dal Fondo stesso, alimentato da una quota dei proventi delle aste delle quote di emissione ETS2.
- 21,7 miliardi di euro: provenienti da contributi nazionali degli Stati membri, pari al 25% del totale.

Le spese a carico del Fondo Sociale per il Clima saranno ammissibili a partire dal 1° gennaio 2026. Tale data coincide con l'anticipo ("frontloading") dell'asta di 50 milioni di quote ETS nel 2026. A partire dal 2027, invece, le entrate derivanti dalle aste ETS saranno destinate direttamente al Fondo.

In tale contesto, dopo aver seguito anche un approfondito seminario alla Commissione Europea a Bruxelles questo febbraio 2024, ho ritenuto opportuno inserire nell'ultimo capitolo della tesi un approfondimento su due Regolamenti sui gas fluorurati (F-gases) e sulle sostanze che danneggiano l'ozono. Il nuovo Regolamento sui gas fluorurati (UE) 2024/573, entrato in vigore l'11 marzo 2024 mira a ridurre significativamente le emissioni di gas fluorurati (HFC), potenti gas serra con un impatto climalterante migliaia di volte superiore alla CO<sub>2</sub>. Il nuovo Regolamento Europeo (UE) 2024/574 sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono (ODS), entrato in vigore il 14 marzo 2024 mira a ridurre significativamente le emissioni di ODS, sostanze chimiche che, a causa della loro azione distruttiva sullo strato di ozono, hanno un impatto negativo sul clima e sulla salute umana.

L'inquinamento atmosferico rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica in Europa, con un impatto significativo sulla mortalità e sull'incidenza di malattie croniche. Per affrontare questa sfida, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha sviluppato una mappa interattiva che fornisce una panoramica sulla qualità dell'aria in oltre 300 città europee negli ultimi due anni. Questo strumento prezioso permette a cittadini, decisori politici e ricercatori di monitorare i livelli di inquinamento e di sviluppare strategie per migliorare la qualità dell'aria.

La mappa dell'AEA classifica le città in base ai livelli medi di particolato fine (PM2.5), un inquinante atmosferico altamente dannoso associato a diverse patologie. Tra il 2019 e il 2020, le città di Umeå (Svezia), Tampere (Finlandia) e Funchal (Portogallo) si sono distinte per la migliore qualità dell'aria, mentre Nowy Sacz (Polonia), Cremona (Italia) e Slavonski Brod (Croazia) hanno registrato i valori più elevati di PM2.5.

Nonostante un generale miglioramento negli ultimi dieci anni, l'inquinamento atmosferico rimane una grave preoccupazione in molte città europee. L'AEA stima che nel 2018 l'esposizione al PM2.5 abbia causato circa 417.000 morti premature in 41 paesi europei. Le fasce più vulnerabili della popolazione, come gli anziani, i bambini e le persone con patologie preesistenti, sono maggiormente a rischio di subire i danni provocati dall'inquinamento.

Nell'ambito del Green Deal europeo e del Piano d'azione Zero Pollution, la Commissione europea ha fissato l'obiettivo di ridurre entro il 2030 il numero di morti premature causate dal particolato fine (PM2.5) del 55% rispetto ai livelli del 2005. Inoltre, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha aggiornato le proprie linee guida sulla qualità dell'aria, definendo livelli di concentrazione più stringenti per gli inquinanti atmosferici chiave, al fine di proteggere meglio la salute pubblica.

A livello europeo, le regioni con un PIL pro capite più basso presentano livelli di particolato fine (PM2.5) più elevati, concentrandosi principalmente nell'Europa orientale e sud-orientale. Questa disuguaglianza evidenzia la necessità di politiche ambientali che considerino le diverse realtà socioeconomiche e che garantiscano una tutela della salute più equa per tutti i cittadini europei.