

LUISS



Corso di Laurea in Governo, Amministrazione e Politica

Cattedra di Contabilità Pubblica

**Dal principio europeo Do No Significant Harm al Green Budgeting:
strategie per la transizione ecologica dell'Italia multilivello.**

RELATORE

Prof.ssa Daria Perrotta

CORRELATORE

Prof. Michele Governatori

CANDIDATO

Gaia Portanova

Matricola 658302

Anno Accademico 2024/2025

Abstract

La presente tesi indaga il principio europeo Do No Significant Harm come risposta innovativa dell'Unione Europea alla crescente consapevolezza del cambiamento climatico e come questo abbia influenzato le azioni dello Stato italiano, che è stato vincolato nella sua applicazione come condizionalità per l'erogazione delle risorse pattuite grazie al Recovery and Resilience Facility e al contestuale Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il lavoro si colloca nell'intersezione tra una letteratura che ha a lungo indagato la nascita della finanza sostenibile come metodo di risposta alle crescenti preoccupazioni derivanti dal cambiamento climatico e una che analizza approfonditamente la regolamentazione ambientale europea, tra cui rientra il suddetto principio DNSH.

In particolare, si cercherà di presentare un'analisi approfondita sul senso che l'ambiente ha assunto nello scenario internazionale e locale, esponendo il contesto in cui il Regolamento Tassonomia e il principio Do No Significant Harm si inseriscono, proprio per poi evidenziarne i limiti concreti che questi incontrano nella loro applicazione e nella loro portata.

A tali ostacoli, l'elaborato si propone di offrire un metodo alternativo di indirizzo delle spese pubbliche verso obiettivi ambientali, individuato nelle pratiche di *green budgeting* che si sono diffuse a partire dai primi anni del XXI secolo. Le implicazioni della relazione integrata tra questi strumenti di contabilità pubblica e ambiente circostante sono fondamentali per lo sviluppo di un modello di crescita nazionale strategico, sia dal punto di vista economico-finanziario che di sostenibilità ambientale.

Il fine ultimo della tesi è dimostrare come queste pratiche nazionali, regionali ed infine locali possano aiutare l'Unione Europea a raggiungere i propri obiettivi ambientali estremamente ambiziosi, accompagnando passo per passo una transizione ecologica sempre più necessaria nel mondo odierno e salvaguardando allo stesso tempo la competitività del Vecchio Continente e il valore pubblico che offre l'ambiente in un'ottica intergenerazionale.

INDICE.

0. INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO UNO:.....	11
L’ambiente e la finanza sostenibile.	11
1.1 La definizione di ambiente.....	11
1.2 Perché si deve definire l’ambiente?	15
1.2.1 Il riparto di competenze.	16
1.2.2 Lo stato di salute dell’ambiente.	22
1.3 Il concetto di green economy.	29
1.4 La normativa internazionale.	38
1.5. La normativa europea.....	49
1.5.1 Il diritto primario.	50
1.5.2. Il diritto derivato.	54
1.6. Conclusioni.....	66
CAPITOLO DUE:	68
Il Regolamento (UE) 2020/852 e il principio Do No Significant Harm.	68
2.1 La Tassonomia delle attività ecosostenibili e il principio Do No Significant Harm....	70
2.2 L’esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.	74
2.3 L’applicazione del principio Do No Significant Harm alle misure del PNRR.....	84
2.4 I limiti applicativi del principio Do No Significant Harm.	91
2.4.2. La selettività del principio Do No Significant Harm: casi pratici.	94
2.5. Conclusioni e riflessioni.	98
CAPITOLO TRE:	100
Il Green Budgeting.	100
3.1 La definizione di green budgeting.	101
3.1.2 Il ciclo di bilancio dello Stato italiano.....	102
3.1.3. Il ciclo di bilancio degli Enti locali.	108
3.1.4. Il ciclo di bilancio declinato in chiave ambientale.	112
3.2. Il green budgeting dello Stato italiano.	126
3.2.2. I Criteri Ambientali Minimi (CAM).....	132
3.2. Segue, Il green budgeting dello Stato italiano.	133
3.3. Le esperienze di green budgeting degli Enti locali.....	146
3.3.2. Il green budgeting della Regione Sardegna.....	149

3.3.3. L'assenza di pratiche di green budgeting nelle Province italiane.....	154
3.3.4. Il green budgeting del Comune di Reggio Emilia.	155
3.4. Una comparazione tra i diversi livelli di Governo.	159
3.5. Riflessioni sulla relazione tra green budgeting e principio Do No Significant Harm.	163
CAPITOLO QUATTRO:	167
Conclusioni.....	167
BIBLIOGRAFIA	170

0. INTRODUZIONE.

Il presente elaborato ha la finalità di realizzare un'analisi approfondita della nuova sfida che l'Unione Europea ha sottoposto ai suoi Stati membri, che è il principio Do No Significant Harm (Non Arrecare Danno Significativo all'ambiente, DNSH). Tale principio, in base al Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) del Vecchio Continente, è applicato a tutte le misure dei diversi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza che gli Stati hanno dovuto predisporre in ossequio alle medesime norme. La condizionalità stringente del principio DNSH, a cui è sottoposta l'erogazione dei fondi europei del RRF, ha infatti imposto un ripensamento delle politiche pubbliche in chiave ambientale, rivelando uno sguardo attento alla transizione ecologica da parte delle diverse Istituzioni Pubbliche dei livelli di Governo in Italia.

Non solo per le Amministrazioni italiane il tema della ecosostenibilità ha assunto un ruolo sempre più centrale nel dibattito internazionale, configurandosi come concetto poliedrico che cerca di coniugare lo sviluppo economico con alcune considerazioni sociali, ambientali e di governance, o semplicemente fattori ESG (Environment, Society, Governance). L'etimologia stessa della parola *sostenibilità* implica la resilienza, la resistenza e la stabilità di un sistema, caratteristiche che ne garantiscono il mantenimento nel corso del tempo¹. Da ciò ne consegue, chiaramente, che qualsiasi società insostenibile non possa perdurare, in quanto destinata a cessare nel tempo. La questione, pertanto, riguarda i metodi con cui l'essere umano nella sua interezza riuscirà a riconciliare le diverse sfere weberiane in costante conflitto tra di loro², al fine di assicurare la sua sopravvivenza.

La nascita del concetto di sviluppo sostenibile rappresenta un metodo per bilanciare tutte le sfere, poiché tiene insieme le istanze di crescita economica con i bisogni materiali della popolazione e delle generazioni future, in un'ottica di tutela dell'ambiente che deve, necessariamente e per definizione, ospitare l'umanità intera³. L'emergere di tale concetto ha messo in luce le difficoltà crescenti che l'ambiente incontra a partire dall'avvento della Rivoluzione industriale, in quanto essa ne ha causato un suo peggioramento progressivo che nel dibattito attuale è chiamato *cambiamento climatico*. Sempre più, infatti, il contesto in cui si muove l'uomo è compromesso dall'innalzamento delle temperature, dall'inquinamento atmosferico e terrestre, dalla riduzione della biodiversità e dagli eventi climatici estremi, che hanno portato ad un grave peggioramento nello stato di salute dell'ambiente.

¹ Enciclopedia Treccani (n.d.), *Sostenibilità*.

² M. Weber, *Sociologia della religione*, in *Economia e società* (Vol. II), Edizioni di Comunità, Torino 1999.

³ G. H. Brundtland (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future*, Commissione mondiale sull'Ambiente e sullo Sviluppo, p. 10.

Come verrà esposto nel primo capitolo, è sulla base di tali premesse che si è progressivamente sviluppata una coscienza ambientale interamente dedicata al riconoscimento dell'intrinseca necessità di tutela del bene comune ambiente. Uno degli aspetti più interessanti derivanti da tale sensibilità è l'evoluzione dottrinale e giuridica che ha riguardato questa *res publica* nell'ordinamento italiano, che si è rivelato sempre più attento alle istanze portate alla luce sullo scenario internazionale, che ha a sua volta ricoperto un ruolo chiave in questo processo delicato di tutela. La spinosa definizione del concetto di ambiente all'interno della normativa italiana ha seguito diverse correnti di pensiero che hanno a lungo dibattuto sulla sua unicità o pluralità di forme, ma che hanno infine concordato sulla sua caratterizzazione come “*bene della vita materiale e complesso, oggetto di un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto*”⁴. Il recente inserimento della tutela dell'ambiente e delle sue componenti nel dettato costituzionale è l'ultimo passo di tale lungo dibattito, e rappresenta il riconoscimento oggettivo e totalizzante della necessità di una cura che vada oltre il singolo benessere economico di uno Stato.

Questo presupposto si pone alla base di un nuovo ed innovativo paradigma sullo scenario internazionale, che cerca in diversi modi di creare un diverso tipo di valore pubblico, uno che tenta di tenere insieme le dimensioni del benessere economico e del benessere sociale dell'umanità. Lo sviluppo sostenibile diventa un *fil rouge* che collega l'evoluzione normativa nazionale, europea ed internazionale, come una sineddoche di diversi sistemi che fanno parte di un tutto: l'ambiente. In questo contesto, i legislatori delle diverse Istituzioni multilivello hanno individuato, tra gli altri aspetti, un modo promettente di guardare allo sviluppo sostenibile che riguarda i flussi finanziari degli Stati, ovvero la finanza sostenibile, diventata rapidamente uno strumento euristico per la ricerca di soluzioni innovative al problema climatico. Siccome la transizione ecologica richiede grandi sforzi e ingenti quantità di risorse, sia pubbliche che private – anche se in questo elaborato il focus sarà principalmente sul settore pubblico – la finanza sostenibile si pone come indirizzo di tali risorse verso obiettivi di salvaguardia ambientale, poiché ha come obiettivo ultimo l'integrazione dei fattori ESG sopracitati nelle decisioni che muovono i diversi flussi finanziari mondiali.

A partire dagli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, quindi, nasce tale branca della finanza, che deve essere anche regolamentata dalle diverse Organizzazioni sovranazionali. L'Organizzazione delle Nazioni Unite, in collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, e di seguito l'Unione Europea hanno elaborato un autonomo *corpus* normativo che riguarda la finanza sostenibile e che cerca di indirizzare i decisori

⁴ Corte costituzionale, Sentenza 5 novembre 2007, n. 378.

pubblici dei vari Paesi nell'allocazione delle risorse verso obiettivi di salvaguardia dell'ambiente. L'inquadramento teorico che seguirà gli avanzamenti ordinamentali a livello internazionale sarà volto a dimostrare quale sia la coscienza ambientale sviluppata finora, e di come questa abbia avuto impatti significativi sul contesto europeo.

In particolare, l'Unione Europea si è sempre più posta sullo scenario globale come prima promotrice di questo paradigma ecosostenibile, tanto da arrivare all'adozione di diverse norme sensibilmente avanguardistiche incentrate sul nuovo principio Do No Significant Harm (DNSH). Quest'ultimo ha rapidamente permeato molteplici azioni comunitarie e, come precedentemente ricordato, è volto al raggiungimento della completa neutralità ambientale e climatica da parte del Continente. Al momento della scrittura, esso è applicato unicamente ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) dei Paesi membri dell'Unione e ad alcuni fondi per lo sviluppo e la coesione tra i vari territori europei, ma le Istituzioni comunitarie ne prevedono una sua ulteriore estensione per il prossimo Multiannual Financial Framework (MFF), se non all'intero bilancio europeo in un prossimo futuro.

Il secondo capitolo della presente tesi sarà interamente dedicato all'esame di questa condizionalità – o criterio – per gli investimenti, in quanto risulta una preziosa occasione per riformare concretamente tutte le azioni degli Stati membri in un senso di piena ecosostenibilità. Oltre all'analisi del dettato normativo che riguarda il DNSH, ne verranno dettagliate le modalità applicative a misure ed investimenti del PNRR italiano, che sono interamente vincolati ad un suo rispetto. I metodi di comprova della compliance al DNSH, un obbligo che è in capo alle Amministrazioni titolari oppure ai soggetti attuatori, sono da intendersi sia *ex ante*, nella fase di programmazione degli interventi, che *ex post*, ovverosia nella fase della loro concreta attuazione o implementazione e del successivo ciclo di vita, con un monitoraggio costante dell'andamento dei diversi investimenti. La sua rigorosa applicazione alle misure con uno sguardo a 360 gradi è, come detto, funzionale ad assicurarsi il pieno rispetto dell'ambiente, dovendosi l'intervento porre in una condizione di completa neutralità oppure di beneficio al contesto ospitante.

Tuttavia, la rigidità del principio ha portato le Amministrazioni ad incontrare a non poche difficoltà e criticità nell'applicazione, che si sono dovute necessariamente misurare con diverse questioni: il contesto di crisi congiunturale dell'intera zona euro, ma anche di novità estrema di uno strumento come il PNRR, che si è dimostrato sia un'occasione di riforma che un adempimento obbligato alle regole europee. A ciò si aggiungono anche le mancanze di capitale umano oppure finanziario di alcuni soggetti attuatori, che non sempre hanno compreso le metodologie corrette di applicazione del principio, oppure le mancanze del mercato, che non disponeva di sufficiente offerta di tecnologie adatte al rispetto del DNSH, potenzialmente compromettendo il

raggiungimento degli obiettivi dell'intero Piano. Il secondo capitolo, quindi, si concluderà con due esempi concreti di difficoltà nell'implementazione del PNRR, per dimostrare come i vincoli imposti dall'Unione Europea possano creare difficoltà ed ostacoli alla stessa transizione ecologica che ha mosso la nascita di tale principio. Infatti, l'assolutezza ha spesso portato

Per ovviare alle criticità concrete causate dal DNSH, nel terzo capitolo si è individuato un insieme di pratiche che rientrano nel concetto di green budgeting, un ramo della finanza sostenibile. Oltre alla rappresentazione nelle scritture contabili di tutte le spese dedite al raggiungimento di obiettivi ambientali, il green budgeting ricomprende tutte le attività e gli strumenti fiscali e finanziari messi in atto dalle Istituzioni pubbliche che vanno ad interagire con tutti i parametri dell'azione ambientale⁵.

Per un'approfondita comprensione di questi strumenti, verrà effettuato un breve excursus sul ciclo di bilancio, sia del livello nazionale che di quello locale, in quanto i diversi livelli di Governo che compongono la Repubblica italiana sono fondamentali anche per il corretto funzionamento verticale di queste pratiche. L'analisi procederà poi con un'enucleazione generale dei diversi strumenti pratici di green budgeting ed una loro classificazione, operata in base al momento del ciclo di bilancio in cui intervengono, a cui seguirà poi una dettagliata disamina dei meccanismi effettivi utilizzati prima dallo Stato centrale e poi dalle Amministrazioni locali, in particolare dalla Regione Sardegna e dal Comune di Reggio Emilia, scelti in virtù della diversità e della ricchezza delle pratiche che hanno adottato. Questi due Enti, infatti, si costituiscono come un buon esempio per le loro controparti, che potrebbero trarre ispirazione dalle loro azioni ed essere stimolati nella contestuale adozione di tali *best practices*. Il confronto finale sarà poi volto a comprendere quali analogie e quali differenze sussistano tra le varie metodologie, lasciando aperta la porta a successive considerazioni su una possibile armonizzazione contabile tra le diverse Istituzioni.

Lo scopo del terzo capitolo è comprendere gli impegni dello Stato italiano e delle sue varie articolazioni nell'ambito dello sviluppo sostenibile, così come applicato alla sfera della contabilità pubblica. Se la Missione 2 del PNRR, rivolta interamente alla "Rivoluzione verde e Transizione Ecologica", ha l'obiettivo di attuare la transizione *green* allineando il nostro Paese agli ambiziosi traguardi indicati dal Green Deal europeo, per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo è imprescindibile l'adozione di strumenti che possano accompagnare passo per passo tale transizione. L'applicazione in termini assoluti del principio DNSH ha infatti dimostrato come il cambio "improvviso" di paradigma da esso imposto sia stato troppo repentino, a fronte di un

⁵ M. Petrie (2021), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy – Government Accountability for Environmental Stewardship*, Palgrave Studies in Green Finance, p. 18.

contesto non ancora pienamente maturo, causando disparità strutturali tra diversi settori del Paese. Verrà quindi compreso che il green budgeting sia uno strumento estremamente prezioso per appianare tali disparità.

Le considerazioni finali offriranno una riflessione sulle possibili prospettive evolutive del principio Do No Significant Harm, in quanto per definizione esso comporta scelte molto delicate in capo alle Amministrazioni Pubbliche, ma anche alle Istituzioni europee. Nello scenario globale attuale, che vede numerose tensioni geopolitiche, sociali e soprattutto ambientali, ci si deve necessariamente domandare quale sarà il ruolo di tale principio, ma anche quali potranno essere le prospettive evolutive del ruolo dell'Unione Europea nella transizione ecologica che da essa è tanto desiderata.

CAPITOLO UNO:

L'ambiente e la finanza sostenibile.

1.1 La definizione di ambiente.

Il comma 2 dell'articolo 9 della Costituzione italiana recita “*(La Repubblica) 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*”⁶.

Con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1 è stato inserito un comma aggiuntivo all'art. 9 che denota una nuova sensibilità dello Stato italiano: la volontà di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Questo desiderio è contenuto nella prima parte della Carta costituzionale, ovvero quella che elenca i principi fondamentali che regolano la vita nella Repubblica e che non viene modificata dal 1948, quando la stessa Carta fu promulgata. Oggetto di modifiche è stato anche il Titolo III – rapporti economici, che contiene l'articolo 41: si stabilisce espressamente il principio per cui l'iniziativa economica privata, anche se libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o “*in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”⁷. Pertanto, possiamo dedurre da queste parole che la salvaguardia dell'ambiente è diventata un presupposto su cui si devono basare tutta l'attività di *policy making* e la vita quotidiana dei cittadini.

Sebbene sia semplice ripercorrere l'iter legislativo di questa riforma, non lo è altrettanto delineare il percorso che ha portato alla nascita di una coscienza condivisa in riferimento all'ambiente. Innanzitutto, occorre specificare l'origine del termine “*ambiente*” come giuridicamente definito dal nostro ordinamento. Si tratta di un concetto complesso e polivalente, con molteplici accezioni che rendono difficile fornire una definizione univoca. Sono infatti presenti innumerevoli tentativi in tal senso, e le diverse correnti di pensiero si possono sostanzialmente ricondurre a due. Ripercorrendo a ritroso la linea temporale, troviamo che già dagli anni Settanta del secolo scorso iniziano ad emergere visioni contrapposte sul concetto di ambiente, anni in cui il riferimento all'ambiente non era ancora esplicitato nell'ordinamento giuridico italiano. Le prime teorie prendono a riferimento delle diverse interpretazioni degli articoli 9 e 32 della Costituzione nella loro formulazione originale fatta dai Padri costituenti.

La prima concezione rivela uno sguardo omnicomprensivo al concetto di ambiente, in quanto ingloba in esso ogni elemento materiale e immateriale, intendendolo come un insieme di situazioni

⁶ Comma 2, art. 9, Cost.

⁷ Comma 2, art. 41, Cost.

e condizioni presenti in un ambito spaziale in cui si sviluppano attività e rapporti umani. La teoria cd. monista tenta di delineare in modo accurato l'insieme di beni da ricomprendere nell'ambito della tutela ambientale. Questa teoria è stata sostenuta, in prima battuta, da alcune celebri sentenze della Corte di Cassazione a Sezioni Unite⁸ che fanno leva sull'interpretazione dell'articolo 32 della Costituzione. La prima Sentenza stabilisce il diritto fondamentale, costituzionalmente garantito ed inviolabile alla salute dell'individuo, protezione che si estende anche ai luoghi in cui la vita quotidiana si esplica e si articola. Pertanto, il diritto alla salute è sì un “*diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma anche un diritto all'ambiente salubre*” in quanto presupposto per il benessere quotidiano dei cittadini⁹.

Questa visione, come si può dedurre, fa riferimento al concetto da un punto di vista unitario. Lo stesso ragionamento di inscindibilità dell'ambiente viene effettuato anche dalla Corte costituzionale che nel 1987 considerava l'ambiente come un bene concettualmente unitario che ricomprendeva tutte le risorse naturali e culturali, nonché “*la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici [...] di tutte le specie animali e vegetali [...] e la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*”¹⁰. L'ambiente viene, pertanto, teorizzato come un bene immateriale che assume una sua autonoma rilevanza giuridica e che deve essere “*tutelato nella sua unitarietà*”¹¹, ovvero nella sua natura omnicomprensiva. La stessa sentenza nota che la definizione unitaria ricomprende “*la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (...), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esse vivono*”¹². L'ambiente è qui inteso come un concetto globale, che include tutto ciò che contraddistingue lo spazio in cui l'uomo si muove ed opera nel quotidiano, in modo coerente con il significato comune che diamo alla parola, ovvero “*spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive*”¹³.

Secondo alcuni giuristi esponenti del monismo ambientale, la concezione organica ed indivisibile della natura è riscontrabile nella dicitura del comma 2, art. 1 della legge 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente. In particolare, il Ministero è tenuto ad “*assicurare, in un quadro*

⁸ Corte di Cassazione, SS. UU., Sentenza 9 marzo 1979, n. 1463; Corte di Cassazione, SS. UU., Sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172.

⁹ S. Dalmi (1989), *Diritto dell'ambiente*, Pirola Editore, pp. 7-13.

¹⁰ Corte costituzionale, Sentenza 28 maggio 1987, n. 210.

¹¹ Aderiscono ad una concezione unitaria del bene ambiente tra gli altri: A. Gustapane (1992), “Tutela dell'ambiente”, in *Enciclopedia Diritto*, XLV, Milano; A. Postiglione (1985), “Ambiente: suo significato giuridico unitario”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*; F. Giampietro (1980), *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano; F. Fracchia (2002), “Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, in *Diritto dell'economia* – n. 215.

¹² *Ibidem*.

¹³ Enciclopedia Treccani (n.d.), *Ambiente*.

*organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento*¹⁴. L'unitarietà è ravvisabile nel riferimento alle “condizioni ambientali” in quanto interesse fondativo del benessere della collettività. Per pregiudicare, quindi, la qualità della vita dei cittadini sarebbe sufficiente inficiare un solo elemento o risorsa di cui l'ambiente si compone. Tale nozione si può rinvenire anche nella nota della Sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 della Consulta, che delinea l'ambiente come un “*bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutele; ma tutte nell'insieme, sono riconducibili ad unità*”¹⁵.

Sul versante opposto di questa tesi si ravvisa la teoria cd. pluralista, emblematicamente rappresentata da Massimo Severo Giannini¹⁶. L'orientamento pluralista enuncia la nozione di ambiente attraverso la descrizione delle sue componenti potenzialmente oggetto di tutela: si tratterebbe di un concetto disarticolato e composto da una pluralità di elementi, di discipline e di settori di intervento. Viene sottolineata l'impossibilità di pervenire ad una definizione univoca di ambiente, in quanto le prescrizioni in materia sono frammentate.

In particolare, negli scritti di Giannini è possibile rintracciare tre distinti aspetti ricompresi nella nozione di ambiente: ambiente come paesaggio, ambiente come difesa di suolo, acqua e aria e, infine, ambiente come inteso dalla normativa urbanistica (o territorio)¹⁷. Questi tre aspetti devono essere, per l'Autore, raccordati in un'unica visione quasi omnicomprensiva tramite un'attività pubblica che possa prendere in considerazione tutti gli interessi pubblici e privati in gioco. Altra parte di esponenti di questa teoria, invece, riconducono il significato di ambiente a due aspetti, contrapponendo la disciplina del paesaggio a quella rinvenibile nelle norme ordinamentali in materia di acqua, suolo e aria¹⁸. In ogni caso, in queste diverse divisioni del concetto di ambiente è sempre rinvenibile la contrapposizione – ma anche connessione intrinseca – tra le due sfere del diritto alla tutela della salute e del governo del territorio.

Fondamentale per entrambe le teorie è la caratterizzazione dell'ambiente come “*bene giuridico in senso lato*” meritevole di tutela, riproposta e rafforzata anche dalle sentenze successive alla

¹⁴ Comma 2, art. 1, legge 8 luglio 1986, n. 349.

¹⁵ Corte Costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987, n. 641.

¹⁶ Si veda: M. S. Giannini (1973), “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* – n. 15.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ A. Predieri (1981), “Paesaggio”, in *Enciclopedia Diritto* – n. XXXI, Milano; G. Pericu (1987), “Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo”, in *Digesto delle Discipline Pubbliche*, Torino – n. 190; B. Cavallo (1990), “Profili amministrativi delle tutele dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* – n. 397.

Riforma del Titolo V della Costituzione e alla Riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione tramite la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. A partire dal 2002, infatti, si sono susseguite una serie di Sentenze della Corte costituzionale volte ad affermare proprio il principio di ambiente come *“bene della vita materiale e complesso, oggetto di un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto”*¹⁹. Il solenne riconoscimento di questo valore costituzionale è stato esaltato dalla giurisprudenza nel corso degli anni, che ne ha celebrato la sommatoria di valori ed elementi che, unitariamente, si conformano nel concetto di ambiente e che coinvolgono e abbracciano sia i cittadini che i decisori pubblici.

La precisazione degli elementi ricompresi nel concetto risulta quindi necessaria, in modo tale da approfondire ulteriormente la sua caratterizzazione nell'ordinamento giuridico italiano. Per effettuare questa operazione ci si può avvalere del Codice civile che, all'articolo 810 e successivi indica come *“beni” “tutte le cose che possono formare oggetto di diritti”*²⁰ e che hanno una loro utilità, ovvero sono adatti a soddisfare uno o più bisogni dell'uomo. Successivamente, si distingue tra i beni privati e i beni pubblici; questi ultimi sono a loro volta articolati in beni demaniali, necessari oppure accidentali, e beni patrimoniali, disponibili oppure indisponibili. Le conseguenze di questa distinzione sono apprezzabili in riferimento al regime giuridico cui sono sottoposti i diversi tipi di bene. La caratterizzazione di un bene come pubblico avviene in base alla proprietà dello stesso e dallo scopo che esso serve: sono pubblici tutti quei beni appartenenti allo Stato o ad altri Enti pubblici e che sono volti al soddisfacimento di un bisogno della collettività.

Tuttavia, nonostante gli innumerevoli tentativi in questo senso, nel panorama civilistico non viene ricompresa il *tertium genus* che è la categoria dei beni *“comuni”*, ovvero sia beni che possono appartenere sia a privati che ad Enti pubblici, ma che comunque sono di utilità fondamentale per gli individui. La Commissione Rodotà istituita nel 2007 con decreto del Ministero della Giustizia nacque proprio con il compito di riformare il Codice civile in modo tale da operare un riassetto nella materia dei beni. L'obiettivo della Commissione era stilare una bozza di disegno di legge – delega che ricompredesse anche una parte facente riferimento ai beni comuni, descritti come *“cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona”*²¹ e la cui fruizione deve essere garantita alla collettività nella sua interezza, con anche un riferimento alla solidarietà intergenerazionale derivante dalla

¹⁹ Corte costituzionale, Sentenza 5 novembre 2007, n. 378.

²⁰ Artt. 810 e successivi, Codice civile.

²¹ R.A. Albanese, E. Michelazzo (2020), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino, p. 31, *“In questa riforma complessiva del diritto dei beni pubblici trovava posta anche la categoria dei beni comuni. Secondo la formulazione offerta dall'art. 1, comma 3, lettera c) dell'articolo predisposto dalla Commissione Rodotà, sono beni comuni le << cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona >>”*.

preservazione della loro utilità. In questa categoria vengono ricompresi *“le risorse naturali come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali”*²².

Il disegno di legge – delega elaborato dalla Commissione non vide mai le aule del dibattito parlamentare, ma ebbe comunque il merito di iniziare un acceso dibattito che dura ancora ai giorni nostri. In particolare, l’ambito giurisprudenziale vide in prima persona gli effetti benefici dell’elaborato della Commissione: le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665, ha esteso la nozione protetta di *“paesaggio”* ai beni non rientranti nella proprietà dello Stato ma comunque caratterizzati da un godimento e da un uso collettivo²³. Ne deriva che laddove un bene, mobile o immobile, pubblico o privato che sia, risulti utile alla comunità, allora esso è irrevocabilmente da considerarsi come bene comune, superando la tradizionale concezione della demanialità.

Questa idea è, peraltro, rinvenibile anche nel significato condiviso di *“bene comune”*, che afferisce a tutti gli oggetti e alle risorse *“indispensabili alla sopravvivenza umana e/o oggetto di accrescimento con l’uso. (...) Tutte le specie esercitano un uguale diritto su di esse e rappresentano uno dei fondamenti del benessere e della ricchezza reale”*²⁴. Notabilmente, secondo questa definizione il bene comune più importante per antonomasia risulta essere l’ambiente, in quanto esso è di per sé indispensabile alla sopravvivenza umana, rappresentando il contesto in cui la vita stessa opera e si muove.

1.2 Perché si deve definire l’ambiente?

Dopo questa disamina delle diverse posizioni spesso differenti e a volte inconciliabili sulla definizione di ambiente e sulle sue componenti, occorre chiedersi la ragione per cui nasca l’esigenza stessa di una definizione univoca. In particolare, possiamo addurre principalmente due ragioni per cui risulta necessario caratterizzare in dettaglio questo concetto.

Innanzitutto, un primo motivo è riconducibile al dibattito sull’attribuzione delle competenze in materia di ambiente e tutela ambientale fra livello nazionale e livello regionale e locale di Governo. La seconda ragione, invece, afferisce ai problemi che riguardano l’ambiente odierno.

²² *Ibidem*.

²³ Corte di Cassazione, SS. UU., Sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665.

²⁴ Enciclopedia Treccani (n.d.), *Bene comune*.

1.2.1 Il riparto di competenze.

Prima dell'esplicita menzione all'ambiente operata dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, esso veniva ricompreso nella materia dell'urbanistica. L'attribuzione di questa competenza era stata delegata allo Stato nazionale in virtù degli articoli 9, secondo comma, e 32 della Costituzione, lasciando comunque un margine di autonomia alle Regioni e agli Enti locali per quanto riguardava la salvaguardia dell'ambiente grazie all'istituto della competenza concorrente. L'idea pluralista di ambiente ha, infatti, consentito agli Enti territoriali di sussumere, ex art. 117 Cost., le facoltà inerenti al patrimonio naturale e alla tutela della flora in quanto sottocategorie della materia "agricoltura e foreste", riservandosi uno spazio nel panorama di tutela ambientale²⁵.

Solo successivamente, con la caratterizzazione di ambiente come "*bene della vita meritevole di tutela*" e "*valore costituzionalmente garantito*", vengono messi in luce i limiti del novero del concetto di ambiente nell'alveo dell'urbanistica. La concezione monistica di ambiente lo riconosce come nozione "*oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario*"²⁶. Il fatto che l'ambiente sia fruibile in diversi modi e in diverse situazioni da parte di ciascun cittadino non intacca la sua unitarietà, e nemmeno il suo valore di bene costituzionalmente garantito. La sua "*unicità complessa*"²⁷ attraversa una molteplicità di settori, ed è pertanto corretto affermare che le competenze dei vari livelli governativi devano essere condivise, in quanto l'ambiente non si esaurisce in un solo settore o in un solo obiettivo perseguito. Il sistema rimane, comunque, tutt'altro che definito nel dettaglio. La giurisprudenza e i casi concreti hanno contribuito a rendere le competenze regionali aspecifiche, ovvero non delineate in modo aprioristico ma rimesse alle valutazioni discrezionali dei legislatori, statali e locali, ma anche della magistratura. In questo contesto fumoso, la dottrina ha messo in luce come questa materia sia stata il teatro per eccellenza del rapporto cooperativo fra Stato e Regioni, superando le rigidità della regola della competenza. È stata la stessa Corte costituzionale che, tramite la Sentenza 24 giugno 1986, n. 151, ha riconosciuto che il rapporto tra le competenze deva essere letto "*alla luce del principio cooperativo, cui si adegua lo strumento della concordanza di poteri*" e, quindi, in un'ottica di compartecipazione dei diversi Enti²⁸.

²⁵ Corte costituzionale, Sentenza 11 maggio 1977, n. 72; Corte costituzionale, Sentenza 19 maggio 1988, n. 558.

²⁶ Corte di Cassazione, SS. UU. 6 ottobre 1979, n. 5172; Corte di Cassazione, Sezione III, 15 giugno 1993, n. 481.

²⁷ Corte costituzionale, Sentenza 27 luglio 1994, n. 356; Corte costituzionale, Ordinanza 22 agosto 1990, n. 195.

²⁸ Corte costituzionale, Sentenza 24 giugno 1986, n. 151

La Riforma del Titolo V della parte II della Costituzione ha modificato profondamente l'assetto dei poteri. La legge costituzionale n. 3 del 2001 attribuisce, infatti, nuove competenze legislative alle Regioni anche in materie precedentemente di esclusiva prerogativa statale.

La tutela ambientale, con questa riforma, viene ad essere codificata nel novero delle esclusive competenze statali, ma vengono lasciate aperte questioni che sollevano dubbi interpretativi. Il novellato art. 117 Cost. innanzitutto emancipa l'ambiente dalla sfera dell'urbanistica, assurgendo a concetto a sé stante e arricchendosi delle materie *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*²⁹, annoverate tra le esclusive competenze statali. Come competenza legislativa condivisa rimane, però, la valorizzazione dei beni ambientali e culturali. La differenza tra *“ambiente”* e *“beni ambientali”* risulta però di difficile comprensione, ed è stato perciò necessario un intervento legislativo che potesse chiarire la questione. Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, descrive i beni ambientali come le sole bellezze paesaggistiche, facendoli rientrare nell'alveo del patrimonio culturale del Paese. Tuttavia, anche questa spiegazione non risulta sufficiente a comprendere il distinguo tra le due dimensioni. Dal punto di vista di riparto delle competenze, viene a figurarsi una complementarità tra le due locuzioni, marcata anche da alcune pronunce giurisprudenziali. La Sentenza 6 dicembre 2010, n. 35381 della Sez. II del TAR Lazio attribuisce la conservazione ambientale alla sola competenza Statale, mentre *“il governo, l'utilizzo e la valorizzazione dei beni ambientali”* risultano competenza concorrente fra Stato e Regioni, in quanto da intendere come sfruttamento del territorio³⁰. Nell'ambito di tale materia sarà il livello nazionale a dettare i principi generali dell'azione regionale e locale, che sarà per il resto libera di svolgersi.

Pertanto, risulta labile anche il confine tra tutela e valorizzazione rispettivamente dell'ambiente e dei beni ambientali. L'una spetta, ex art. 117, comma 2, Cost., allo Stato, mentre l'altra spetta alla competenza concorrente Stato – Regioni. Lo Stato detiene la potestà legislativa per disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza, ovvero come entità organica ed omogenea che ricomprenda tutte le parti che la compongono.

Come già precedentemente discusso, la giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla Riforma descrive l'ambiente come materia trasversale a diversi settori nei quali è possibile il manifestarsi di competenze diverse, anche regionali, *“spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*³¹.

²⁹ Art. 117, comma 2, lettera l), Costituzione.

³⁰ TAR Lazio, Sez. II, Sentenza 6 dicembre 2010, n. 35381.

³¹ Corte Costituzionale, Sentenza 7 luglio 1998, n. 273; Sentenza 9 febbraio 2000, n. 54; Sentenza 13 novembre 2000, n. 507.

Tuttavia, la difficile definizione in modo univoco del concetto di ambiente fa sì che gli ambiti di intervento non siano agevoli da definire a priori. Parte della dottrina ricomprende l'ambiente nelle materie cd. finalistiche, in quanto “*chiamate a definire sé stesse mediante il proprio esercizio*”³² e naturalmente duttili per quanto riguarda il profilo di riparto delle competenze fra i diversi livelli di Governo del territorio, opposte alle materie – oggetto i cui confini sono ben delineati³³.

Su questa materia, quindi, è necessario un intervento dello Stato nazionale, in modo tale che questo fissi standard di tutela ambientale uniformi su tutto il territorio italiano, limitando – in un certo senso – la piena autonomia e potestà legislativa delle Regioni. La disciplina dell'ambiente come un *unicum* e le norme riguardanti la sua tutela, nonché quella delle sue singole componenti, spetta in via esclusiva allo Stato, siccome la configurazione di ambiente come multiforme ma inestricabilmente unitario preclude la possibilità agli Enti locali di applicare interventi minori, compromettendo l'interezza così caratteristica al concetto. Il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost. servono a fissare nell'ordinamento questo principio di separazione-unione fra competenze statali e regionali, proprio per garantire un'effettiva tutela del diritto alla salubrità dell'ambiente e dell'ecosistema. Notabilmente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in termini di imposizione di standard non preclude l'esercizio dello stesso potere legislativo delle Regioni, sebbene quest'ultimo deva esplicarsi mediante altre modalità. In altri termini, i poteri dello Stato non sarebbero né esclusivi, in quanto viene lasciato spazio alla potestà legislativa regionale, ma nemmeno pienamente concorrenti, poiché l'intervento a livello locale risulta sempre limitato nella sua “*densità precettiva*” dalle regole imposte dal legislatore statale³⁴. La Sentenza 13 gennaio 2005, n. 62 della Corte costituzionale fornisce alle Regioni alcune esemplificazioni di come il loro potere possa materialmente manifestarsi: ad esempio, queste conservano la titolarità delle competenze in materia di tutela della salute e di governo del territorio, pur rispettando i canoni fissati a livello nazionale, tra cui quelli inseriti nella Carta costituzionale³⁵.

Le sentenze esemplificative di questa diade fra competenze provengono dalla Corte costituzionale. Si tratta della Sentenza 26 luglio 2002, n. 407 e la Sentenza 20 dicembre 2002, n. 536, che vengono riprese numerose volte anche nella giurisprudenza successiva³⁶. Esse fissano il principio secondo

³² G. Falcon (2001), “Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione”, *Le Regioni* – n. 1252; A. D'Atena (2003), “Materie legislative e tipologia delle competenze”, *Quaderni costituzionali* – n. 1/2003.

³³ M. Cecchetti (2001), “L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V”, *Osservatorio sulle fonti*, Torino, p. 9; G. Vosa (2017), “La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione”, *federalismi.it* – n. 19/2017, p. 7.

³⁴ G. Scaccia (2005), *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, Relazione alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo.

³⁵ Corte costituzionale, Sentenza 13 gennaio 2005, n. 62.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2002, n. 407; Corte costituzionale, Sentenza 20 dicembre 2002, n. 536.

cui la legge dello Stato funzioni come “limite” all’esercizio incondizionato della potestà regionale, ergendosi come monolite che tutela il bene complessivo ambiente e che quindi prevale sulla disciplina dettata dalle Regioni, che non possono quindi totalmente disporre a proprio piacimento dell’ambiente e del loro territorio. Viene fatta salva la possibilità per gli Enti regionali di dettare regole sulla tutela più avanzate rispetto a quelle fissate dallo Stato. Si deduce, quindi, che la Corte costituzionale e la giurisprudenza più in generale hanno predisposto un quadro di cooperazione tra gli Enti nazionali e territoriali: i primi hanno il potere di imporre standard univoci su tutto il territorio italiano e non derogabili in senso peggiorativo, mentre i secondi, nell’esercizio delle loro funzioni proprie, possono anche toccare la materia “trasversale” della tutela dell’ambiente, che non è loro interamente preclusa. Nella sentenza n. 407 del 2002 l’ambiente viene definito ancora una volta come *“valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio”*. Lo stesso orientamento può essere rinvenuto anche nella sentenza n. 536 del 2002, nella quale si afferma che *“la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l’ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (...) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo”*³⁷. Non rileva la caratterizzazione dello statuto regionale, in quanto la Corte costituzionale stabilisce che i medesimi principi sono vevoli per le Regioni a statuto ordinario così come per le Regioni a statuto speciale³⁸.

La facoltà regionale di imporre standard normativi più elevati trova però un limite, che la Corte costituzionale chiama *“punto di equilibrio”*, in quanto questa fa nascere potenziali rischi. L’innalzamento eccessivo o illimitato dei criteri ambientali da parte di una Regione potrebbe comportare due effetti negativi: il primo fa riferimento alla disomogeneità dei criteri fra i vari territori nazionali, mentre il secondo all’eccessiva svalutazione degli altri diritti di cui sono titolari i cittadini. La Corte costituzionale, pertanto, è intervenuta in questo senso, specificando che la potestà migliorativa delle Regioni deve essere bilanciata con tutti gli interessi in gioco, non potendo alterare eccessivamente o totalmente l’equilibrio dell’ordinamento.

Inoltre, il legislatore ha fatto un esplicito riferimento alla questione nel Codice dell’ambiente, ovvero il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152³⁹. L’art. 3 *quinquies*, comma 3, recita: *“lo Stato*

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di Governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati". In tale disposizione, è riproposto il principio di sussidiarietà verticale tra competenze ex art. 117 Cost.: qualora i diversi Enti territoriali non riuscissero adeguatamente a realizzare gli obiettivi ambientali stabiliti dalle norme nazionali, allora lo Stato si troverebbe ad intervenire in un ambito normalmente non assegnatogli.

In sintesi, le Regioni possono intervenire mediante la loro potestà legislativa in questioni di interesse ambientale, ma solamente quando l'intervento sia *"un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza"*⁴⁰, e che la disciplina di dettaglio sia funzionale ad aumentare – non eccessivamente – il livello degli standard imposti a livello statale, mai a diminuirlo. Lo Stato, comunque, si riserva la facoltà di intervenire qualora gli interventi regionali o locali non siano coerenti con i canoni imposti.

Questo assetto di competenze fra Stato e Regioni è stato modificato a seguito della Riforma costituzionale operata dalla legge n. 1/2022, che ha esplicitamente aggiunto agli artt. 9 e 41 Cost. un riferimento all'ambiente? L'articolato quadro di competenze – non sempre ben definito – sorto all'indomani della Riforma del Titolo V del 2001 è stato toccato dalla nuova riforma costituzionale del 2022. È corretto ricordare che parte della dottrina considera pleonastica questa riforma⁴¹: già con la Riforma del 2001 l'ambiente era entrato a far parte del dettato costituzionale, e comunque la giurisprudenza già aveva trattato la tematica in modo approfondito, risultando ridondante e innecessario l'inserimento della tutela ambientale fra i principi fondamentali della Repubblica.

In ogni caso, per quanto riguarda il dibattito sul riparto delle competenze, con l'ultima modifica dell'art. 9 Cost viene stabilito che lo Stato *"tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi"*⁴²: il tema non appartiene più alla competenza concorrente di Stato e Regioni insieme, ma a quella esclusiva dello Stato in quanto l'ambiente viene elevato a principio fondamentale della Repubblica. Anche il comma 3 del medesimo articolo pare delineare una competenza esclusiva in capo allo Stato, riferendosi alla "legge dello Stato" che dovrà disciplinare nel dettaglio *"i modi e le forme di tutela degli animali"*⁴³. Chiaramente, l'aggiunta di due principi, di cui uno fondamentale, nella Carta costituzionale costituisce un ulteriore limite all'esercizio del potere legislativo delle Regioni, essendo questo un'integrazione dei parametri costituzionali da rispettare

⁴⁰ Corte costituzionale, Sentenza 18 giugno 2008, n. 214.

⁴¹ C. De Fiores (2021), "Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione", in *Costituzionalismo.it* – n. 3/2021.

⁴² Comma 3, art. 9, Costituzione.

⁴³ *Ibidem*.

in ogni decisione politica od amministrativa. Le leggi regionali andrebbero quindi vagliate alla luce del nuovo testo della Carta, che vede aggiunti dei limiti ulteriori, per valutarne la loro legittimità dinanzi alla Corte costituzionale. Pare ragionevole ipotizzare un'ulteriore "compressione" dei poteri regionali ad opera della novella costituzionale del 2022. Il TAR Lombardia, ad esempio, nel sollevare una questione di legittimità costituzionale sottolinea come la novella costituzionale non abbia carattere innovativo, ma si limita solamente a riconoscere l'importanza che il bene ambiente abbia acquisito nell'ordinamento^{44, 45}.

Con riferimento all'articolo 41 della Costituzione, invece, la dottrina evidenzia un ulteriore limite alla libera iniziativa economica dei cittadini. La tutela ambientale, infatti, viene eretta a principio che limita gli spazi di autonomia dell'iniziativa economica sia in senso negativo, in quanto diventa possibile vietare determinate attività economiche potenzialmente dannose all'ambiente, ma anche in senso positivo, poiché si consente alla legge di pianificare ed indirizzare l'attività economica verso fini ambientali.

Tuttavia, alcuni autori ricordano che l'assegnazione alla Repubblica della competenza in materia ambientale nei due novellati articoli rimanda all'art. 114 della Costituzione, che ne esplicita il significato: essa si estrinseca, infatti, in una serie di componenti coesistenti tra di loro e che possiedono in egual modo la facoltà di legiferare, ovvero Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Questa locuzione potrebbe lasciare lo spazio di manovra necessario ad ogni articolazione governativa della Repubblica in questione, delineando nuovamente una vera e propria competenza concorrente. Una risalente sentenza della Corte si esprimerebbe in questo senso, poiché osservava come il *"fine della tutela del paesaggio (...) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano"*⁴⁶. Anche in questo caso, parrebbe che la Corte si esprima nel senso di una possibilità per gli Enti territoriali di esercitare la propria potestà normativa, pur in un contesto di standard fissati a livello nazionale che possono essere esclusivamente innalzati e non diminuiti, come precedentemente esposto⁴⁷.

La dottrina sembra, comunque, essere pacifica circa la seconda parte del terzo comma dell'art. 9 Cost., che conferisce alla sola *"legge dello Stato i modi e le forme di tutela degli animali"* e delinea una competenza esclusiva dello Stato. La tutela della fauna viene emancipata da altri interessi, assurgendo come principio costituzionale a sé, e viene quindi scissa dalle materie della caccia o

⁴⁴ Corte costituzionale, Sentenza 22 novembre 2022, n. 254

⁴⁵ Notabilmente gli artt. 43, comma 3, art. 10, comma 3, art. 13, comma 3, lettera a).

⁴⁶ Corte costituzionale, Sentenza 1° aprile 1985, n. 94.

⁴⁷ Corte costituzionale, Sentenza 9 maggio 2023, n. 90.

della pesca di cui le Regioni si occupavano precedentemente. Il legislatore nazionale, comunque, nell'utilizzare la locuzione "modi e forme", sembrerebbe lasciare aperta una porta per un'integrazione di tale disciplina anche da parte degli Enti regionali, se pur indirettamente e in maniera limitata. Anche la giurisprudenza non sembra interpretare questa dicitura in senso escludente dei poteri regionali, in primis per una ragione storica: da tempo, ormai, essa si è espressa in favore di una coesistenza fra potestà legislativa nazionale e regionale, nonostante dall'interpretazione della Carta costituzionale risulti un'esclusione in questo senso. Se si interpretasse esclusivamente la materia della tutela degli animali in modo restrittivo, verrebbe a crearsi una difformità fra la tutela ambientale in generale, in cui possono coesistere, come più volte ricordato, i due poteri, e la tutela della fauna, idealmente affidata in modo esclusivo allo Stato. Peraltro, verrebbero a trovarsi cadute tutte le disposizioni regionali in materia di caccia e pesca emanate precedentemente a questa riforma, ma ciò risulta di difficile attuazione.

1.2.2 Lo stato di salute dell'ambiente.

La seconda ragione per cui pare urgente una definizione univoca di ambiente riguarda l'estensione della potenziale tutela ambientale. Questo significa che, in base agli elementi ricompresi nel concetto – bene ambiente, risulteranno meritevoli di protezione settori diversi del contesto in cui viviamo. Si tratta di un problema di estrema rilevanza ai giorni d'oggi, in quanto l'impatto dell'attività umana sull'ambiente circostante diventa sempre più negativo e, di conseguenza, è necessario discutere quanto questo andrebbe limitato. Una definizione condivisa permette di formulare politiche ambientali e climatiche coerenti ed efficaci, sia a livello nazionale che internazionale. Adottare buone definizioni è fondamentale per essere in grado di fare affermazioni vere e fondate su dati scientifici sull'argomento; queste affermazioni, a loro volta, diventeranno la base per delle buone policies basate sull'evidenza⁴⁸.

In questa sede, si andrà brevemente a ripercorrere la nascita di una coscienza ambientale condivisa fra i molti, evidenziando dati scientifici che possano dimostrare la necessità – se non l'urgenza – di questo tipo di policies. I mutamenti in chiave evolutiva delle pronunce finora presentate, infatti, non sono che mere risposte ai mutamenti del contesto: a partire dagli anni Ottanta, viene a delinearsi una nuova presa di coscienza che riguarda la profonda necessità di una tutela ambientale, strettamente interconnessa alla salute dei cittadini, e che quindi potesse affiancarsi a tutte le tutele sociali e politiche fino a quel momento concesse.

⁴⁸ House of Commons Science and Technology Committee (2006), *Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making*, House of Commons Papers – Edizione 900, Londra, pp. 3-10.

In primis, risulta necessario riportare una definizione di cambiamento climatico, nonostante anch'essa non sia agevole da fornire. Anche qui, possiamo cominciare dal significato comune che si dà al fenomeno, ovvero una qualsiasi variazione di uno o più parametri (ad esempio, le precipitazioni, le temperature, lo sviluppo di piante e animali) nel clima terrestre. Generalmente, la locuzione “cambiamento climatico” è utilizzata specificamente per tutti quei mutamenti attribuibili direttamente o indirettamente alle attività umane⁴⁹. Una definizione più approfondita è stata data dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) che nel 2012 ha stilato il Glossario dinamico per l'Ambiente ed il Paesaggio. Si tratta di un documento unico in cui vengono ricomprese delle linee guida generali in materia di conoscenza e valutazione di ambiente e paesaggio a favore dei tecnici e delle Pubbliche Amministrazioni che operano nel settore. Questo documento recava la seguente dicitura: (il cambiamento climatico è) “*qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili*”⁵⁰.

Ad oggi, la produzione scientifica in materia è enormemente avanzata e dà una definizione parzialmente differente di cambiamento climatico. Il Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), polo scientifico formato nel 1988 dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM) e dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), ovvero due organismi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ci fornisce un aggiornamento importante, riportato poi nel sito aggiornato del Glossario ISPRA. L'Allegato I al Sesto Report sul Cambiamento Climatico (*in prosieguo* Sesto Rapporto di Valutazione IPCC), redatto nel 2022, contiene un Vocabolario che illustra il concetto come “*un cambiamento nello stato del clima che può essere identificato (...) da mutamenti nelle medie e/o nelle variabili delle sue proprietà che persiste per un periodo esteso di tempo, tipicamente decenni o più*”⁵¹. Per converso, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) fornisce una distinzione per quanto riguarda il mutamento climatico attribuibile all'Umanità e il mutamento attribuibile a cause naturali, descrivendo il primo come “*un cambiamento nel clima che può essere attribuito direttamente o indirettamente all'attività umana*

⁴⁹ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2012), Glossario dinamico per l'Ambiente ed il Paesaggio.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), “Annex I – Glossary”, in *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, trad. propria.

*che altera la composizione dell'atmosfera globale e che si aggiunge alla naturale variabilità del clima osservata in periodi di tempo comparabili fra di loro*⁵².

Da queste definizioni possiamo dedurre che i mutamenti a livello di clima e di ambiente circostante sono sempre esistiti durante la storia del nostro Pianeta, e sono riconducibili a diversi fattori compresi e misurati dalla comunità scientifica. Il “sistema clima”, peraltro, non è mai stato completamente stabile per lunghi periodi di tempo, essendo questo soggetto a fluttuazioni significative durante le diverse ere geologiche⁵³. Si divide, generalmente, fra cause naturali e cause antropogeniche dei cambiamenti: tra le prime vengono ricompresi tutti i fattori geologici che interessano il Pianeta, tra cui le eruzioni vulcaniche, le emissioni di gas serra (Greenhouse gases, GHG⁵⁴) oppure le correnti oceaniche, ma anche i fattori biologici, che riguardano principalmente tutta l'attività degli organismi viventi. Tutti i drivers naturali del cambiamento climatico furono già identificati nel XIX secolo⁵⁵, così come le cause antropogeniche, ossia tutte quelle legate agli impatti dell'attività umana.

Scoca avvertiva già nel 1989 come l'emersione del problema ambientale fosse legato ad una “presa di coscienza degli effetti negativi del progresso”⁵⁶. Il riferimento al progresso rimanda inequivocabilmente all'attività umana: a partire dall'inizio del XIX secolo numerosi studi da parte di autorevoli scienziati si sono susseguiti, interrogandosi tutti sull'impatto che l'Umanità ha sulla Terra. Buona parte della comunità scientifica – notabilmente, quasi il 100 per cento – ritiene che il cambiamento climatico sia in atto, e che la causa principale sia antropica⁵⁷. Difatti, l'attuale *climate change* è causato principalmente dall'uomo, che ha significativamente accelerato il preesistente processo naturale e fisiologico soprattutto in seguito allo scoppio della Rivoluzione industriale.

⁵² Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, art. 1, comma 1, trad. propria.

⁵³ National Research Council et al. (2005), *The Geological Record of Ecological Dynamics: Understanding the Biotic Effects of Future Environmental Change*, National Academies Press, p. 19.

⁵⁴ Tra questi gas troviamo anidride carbonica, protossido di azoto, metano, idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo; fonte: Parlamento europeo (2023), *Cambiamento climatico: gas a effetto serra che causano il riscaldamento globale*.

⁵⁵ J. R. Fleming (2007), *The Callendar Effect: The Life and Work of Guy Stewart Callendar (1898–1964), the Scientist Who Established the Carbon Dioxide Theory of Climate Change*, American Meteorological Society, Boston, MA, USA, p. 4.

⁵⁶ F.G. Scoca (1989), “Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico”, *Quaderni Regionali* – n. 3/1989, p. 10.

⁵⁷ K.F. Myers, P. T. Doran, J. Cook, J. E. Kotcher, T.A. Myers (2021), “Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later”, *IOP Publishing Ltd, Environmental Research Letters*, Volume 16 – n.10. La percentuale effettiva di studi e scienziati che affermavano che il riscaldamento globale è dovuto a cause antropiche è il 98.7%. La percentuale aumenta fino al 100% se si considerano solamente coloro che vengono considerati possedere alti livelli di expertise in merito.

La più grande minaccia è la crescente concentrazione di gas serra nell'atmosfera, che deriva principalmente dalla combustione di risorse fossili, ad esempio il carbone o il petrolio, e dalla deforestazione. Quest'ultima ha innescato una serie di processi che alterano in modo irreversibile gli equilibri naturali globali, siccome il clima, gli ecosistemi, la biodiversità e le società umane sono profondamente interconnessi. Il Sesto Rapporto dell'IPCC dipinge un quadro allarmante, evidenziando come gli impatti del cambiamento climatico si manifestino con crescente intensità e frequenza in ogni angolo del globo, minacciando la prosperità delle società umane e la sopravvivenza di innumerevoli specie. Infatti, il Rapporto dedica ad ogni area geografica globale un capitolo a sé stante, in cui vengono evidenziati gli impatti del *climate change* sul territorio.

Il Report, inoltre, individua 127 effetti negativi, alcuni dei quali irreversibili, ed evidenzia le sette macro-aree su cui si riversano gli impatti del cambiamento climatico. Queste sono: gli ecosistemi terrestri e di acqua dolce; gli ecosistemi oceanici e marittimi; l'acqua; il cibo, le fibre e tutti i prodotti edibili degli ecosistemi; le città, gli insediamenti e le infrastrutture; la salute, il benessere e la struttura delle comunità; la povertà, i mezzi di sostentamento e lo sviluppo sostenibile. Gli impatti e i rischi sono espressi in termini di danno e pregiudizio, sia dal punto di vista economico che da un punto di vista non economico. Le ricerche concluse in quelle pagine suggeriscono anche alcune possibilità di adattamento, o adeguamento, che è definito come quel processo di aggiustamento ai cambiamenti climatici, effettivi o previsti, in modo tale da ridurre il danno o da sfruttare opportunità positive. Questo tipo di fenomeno può incontrare dei limiti qualora non siano possibili azioni adattive che possano evitare, o almeno mitigare il più possibile, rischi intollerabili per l'umanità.

Molti altri studi scientifici si sono concentrati sugli effetti avversi del cambiamento climatico, e hanno concordato che l'attività umana ha portato ad un aumento delle temperature terrestri di almeno 1,5° Celsius rispetto all'era pre-industriale, dato in continua crescita; peraltro, l'Europa è il continente dove la temperatura è in più rapida crescita⁵⁸. Gli eventi meteorologici estremi, di conseguenza, sono sempre maggiori: le forti precipitazioni hanno condotto ad allagamenti e ad inondazioni, ma vi sono anche ondate di calore eccessivo che hanno causato gravi siccità ed incendi boschivi. Questi eventi estremi hanno avuto enormi impatti sugli ecosistemi e sulle popolazioni, causando impatti diretti sulle infrastrutture, sull'agricoltura, sulla biodiversità e sulla salute umana. Gli esperti prevedono, infatti, eventi a cascata che impatterebbero sulla produzione e sulla disponibilità di cibo, sulla perdita di ecosistemi chiave per il benessere della flora e della fauna, sulla incrementata diffusione di virus e patogeni letali per la salute umana e per il benessere

⁵⁸ Agenzia Europea dell'Ambiente (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report – n. 1/2024, Lussemburgo, Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea., p. 6.

di tutte le popolazioni e, infine, sull'economia in generale. Viene stimato, infatti, che tra il 1980 e il 2020 le perdite economiche e finanziarie dovute agli eventi meteorologici estremi abbiano raggiunto i 487 miliardi di euro⁵⁹; inoltre, se non venissero prese misure di mitigazione, adattamento e riduzione di questi effetti avversi, entro la fine del XXI secolo l'Europa perderebbe più di un trilardo di euro all'anno⁶⁰.

L'ambiente ricomprende gli ecosistemi terrestri e marini, ma fornisce anche una cornice in cui l'azione umana si inserisce: esso fornisce, infatti, sostentamento alle varie popolazioni globali, e può essere modificato tramite le diverse infrastrutture artificiali. Uno stress diretto su uno solo di questi elementi farebbe iniziare un circolo vizioso che, a sua volta, comprenderebbe anche l'economia globale e la salute umana. Inoltre, i rischi relativi al clima, come quelli sopraelencati, si vanno poi a mescolare con i rischi non relativi al clima, come l'inquinamento atmosferico, l'utilizzo non sostenibile degli ecosistemi e delle risorse idriche o le disuguaglianze sociali. Questi danni non riguarderebbero solo i confini di un particolare Stato ma l'intero sistema globale: gli effetti avversi, infatti, riguardano tutte le popolazioni e tutte le aree geografiche, anche se alcune sono più colpite rispetto ad altre. A livello europeo viene stimato che gli impatti maggiori riguarderebbero l'area meridionale, in cui si trova anche l'Italia, quella costiera e le aree più esterne del Vecchio continente.

Ad esempio, solo nell'estate del 2022, anno in cui è stata registrata una temperatura record rispetto agli anni pre-industriali, si stima che le morti per le temperature estreme siano state tra le 60 e le 70 mila unità esclusivamente nel continente europeo⁶¹. Le temperature più calde favoriscono la diffusione e il movimento transfrontaliero di malattie tropicali o zoonotiche⁶², mettendo ulteriormente a rischio l'attività umana. Basti pensare alla rapidità con cui si è diffusa la pandemia di Covid-19 e all'enorme numero di persone che hanno perso la vita per il virus. Attualmente, si stima che circa metà della popolazione mondiale, più di 4 miliardi di persone, sperimenti una grave scarsità d'acqua per almeno una parte dell'anno, a causa di fattori climatici e non climatici⁶³. Allo stesso tempo, circa 700 milioni di individui stanno anche sperimentando periodi di siccità più lunghi e duraturi. Ciò riporta all'esperienza della Regione Sicilia, colpita da una persistente siccità ormai dal 2023: la perdita di produzione del settore agroalimentare solo nel 2024 è stata stimata

⁵⁹ Consiglio europeo (n.d.), *Vite umane e denaro: il duplice costo dei cambiamenti climatici*.

⁶⁰ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Ginevra, Svizzera, p. 6.

⁶¹ Agenzia Europea dell'Ambiente (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report – n. 1/2024, p. 6.

⁶² Ovvero le malattie trasmesse da animali o insetti, come le zanzare, all'essere umano.

⁶³ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 53

tra il 50 e il 75% rispetto alla media degli anni precedenti, compromettendo profondamente l'economia locale⁶⁴.

Dal punto di vista della sicurezza alimentare, il cambiamento climatico ha profondamente rallentato la crescita della produttività agricola negli ultimi 50 anni; le emissioni di gas serra hanno avuto un impatto negativo sui raccolti; la frequenza delle perdite improvvise di produzione alimentare è aumentata dalla metà del XX secolo, sia sulla terra che in mare. Siccità, inondazioni e ondate di calore marine hanno contribuito e contribuiranno sempre di più alla riduzione della disponibilità di cibo e all'aumento dei prezzi alimentari, minacciando la sicurezza alimentare, la nutrizione e i mezzi di sussistenza di miliardi di persone⁶⁵.

Per quanto riguarda il livello dei ghiacci nei mari e negli oceani, gli esperti hanno osservato profondi cambiamenti nel senso di una loro riduzione: dagli anni Settanta del secolo scorso, sono stati persi circa 2 milioni di chilometri quadrati di ghiaccio Artico.

Successivamente, anche i sistemi urbani ed infrastrutturali creati dall'uomo sono particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. Le infrastrutture chiave, come quelle per l'energia, i trasporti, l'acqua e le comunicazioni, sono essenziali per il funzionamento delle città, e la loro operatività può essere compromessa dagli eventi meteorologici estremi, ad esempio attraverso danni fisici diretti, interruzioni delle catene di approvvigionamento o aumento della domanda di energia per il raffreddamento.

Il Sesto Rapporto IPCC, ma anche molti altri esperti, mettono in luce la correlazione che persiste tra impatti del cambiamento climatico e povertà e disuguaglianze: i rischi legati a questi effetti avversi, infatti, colpiscono sproporzionatamente le fasce più povere e marginalizzate a causa di minori capacità di adattamento, soprattutto in regioni con alti livelli di disuguaglianza e fragilità istituzionale. Le perdite economiche di questi individui sono dovute agli eventi estremi e sono profondamente correlate ai danni non economici, che comprendono peggioramenti a livello di salute, minore accesso alla stabilità sociale e ad una corretta nutrizione, in un circolo vizioso aggravato dalla minore capacità di resilienza e adattamento, nonché dalle limitate possibilità di accesso ad aiuti istituzionali⁶⁶. Circa 3,3 miliardi di persone vivono in contesti ad alta vulnerabilità, spesso caratterizzati da povertà estrema, accesso limitato a servizi di base e storie di colonialismo,

⁶⁴ Presidenza della Regione Sicilia (2024), *Siccità in agricoltura, ok da Conferenza Stato-Regioni alle "circostanze eccezionali"*.

⁶⁵ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 713- 766.

⁶⁶ S. Hallegatte *et al.* (2015), *Shock waves: managing the impacts of climate change on poverty*, The World Bank in Washington, USA, pp. 8-12; Y. Malhi *et al.* (2020), "Climate change and ecosystems: threats, opportunities and solutions", *Philosophical Transactions of Royal Society* – volume 375, Issue 1794, p. 27.

mentre solo 1,8 miliardi risiedono in aree a basso rischio⁶⁷. Inoltre, è stato osservato un *gap* significativo tra gli impatti del cambiamento climatico sui redditi delle persone più povere: in 92 Paesi in via di sviluppo, il 40% della popolazione più povera ha subito perdite economiche maggiori del 70% rispetto a quelle subite dalla popolazione del ceto medio⁶⁸.

In conclusione, il quadro relativo agli effetti del cambiamento climatico e sui danni che questo ha portato, sta portando e porterà all'ambiente circostante, alla vita umana e alla biodiversità terrestre è sufficientemente preoccupante. Un eventuale aumento della temperatura terrestre oltre i 2° sarebbe difficile da sopportare per ogni società contemporanea, e sarebbe suscettibile di causare enormi danni sociali ed ambientali per decenni a venire⁶⁹. Possiamo accorpate queste sfide in alcune categorie, in base agli effetti che esse hanno sulla vita umana: le sfide ambientali, oltre a rappresentare un problema in quanto tali, possono avere risvolti economici, ma anche politici, sociali, etici, o afferenti alla salute di intere popolazioni. La questione dei danni all'ambiente è spinosa giacché è poliedrica e può essere percepita da diverse angolazioni, lasciando spazio ai policy makers per una autonoma interpretazione dell'aspetto la cui risoluzione pare più urgente. Nessuna delle dimensioni del danno, da sola, fornisce un'interpretazione oggettiva e complessiva del problema: le ripercussioni sulla salute umana, oltre a presentare un danno prettamente economico, potrebbero portare instabilità politica e sociale in alcune regioni del globo, rischiando un aumento nel numero dei conflitti armati⁷⁰.

Molti autori suggeriscono delle opzioni di adattamento ai rischi del riscaldamento globale e delle azioni di mitigazione dei suoi effetti, nonché delle soluzioni innovative per “cambiare la rotta” e contrastare il fenomeno, o almeno ridurlo il più possibile. Questi suggerimenti hanno, però, la necessità di incontrare dei *policy makers* che, in uno sforzo coordinato, riescano ad attuarli correttamente e nel minor tempo possibile, in modo tale da non innescare il circolo vizioso che riguarda le conseguenze negative del cambiamento climatico.

Uno strumento fondamentale che potrebbe essere utilizzato per la lotta al cambiamento climatico è la finanza sostenibile, in cui è ricompreso il concetto di *green budgeting*, su cui si concentrerà il terzo capitolo. Nelle seguenti pagine verrà effettuata un'analisi del contesto normativo internazionale e successivamente europeo, trattando del concetto di finanza sostenibile e degli

⁶⁷ J. Birkmann et al. (2022): “Understanding human vulnerability to climate change: A global perspective on index validation for adaptation planning”, *Science of the Total Environment – Volume 803*, pp. 7-10.

⁶⁸ S. Hallegatte, J. Rozenberg (2017), *Climate change through a poverty lens*, *Nature Climate Change* – n. 7/2017, p. 5.

⁶⁹ K. Richardson, W. Steffen et al. (2009), *Climate change: Global risks, Challenges & Decisions*, Università di Copenhagen, Danimarca, p. 13.

⁷⁰ O. Wæver (2009), “Security Implications of Climate Change”, in *Climate Change: Global Risk, Challenges and Decisions – Synthesis*, Università di Copenhagen, Danimarca, p. 7.

strumenti che vengono implementati nei diversi ordinamenti, per poi passare nel prossimo capitolo ad una disamina della frontiera più avanguardistica dell'Unione Europea in materia di tutela ambientale, ovvero il principio Do No Significant Harm.

Nel contesto precedentemente descritto, i leader delle diverse Istituzioni, di concerto con i diversi stakeholders presenti, allertati dallo stato dell'arte attuale, hanno cercato di sviluppare strategie, politiche pubbliche e *best practices* per rispondere in modo effettivo ed efficace alle sfide e ai rischi che il cambiamento climatico pone. Lo scopo delle seguenti pagine sarà quello di evidenziare i vincoli che l'Italia trova nella sua azione, specie per quanto riguarda l'indirizzo verso obiettivi ambientali dei mezzi finanziari, ma anche il ciclo di bilancio e gli atti ad esso collegati.

1.3 Il concetto di green economy.

La nozione di sviluppo sostenibile è sempre più al centro del dibattito internazionale, come testimoniato dalle precedenti pagine in cui è stata analizzata l'evoluzione del concetto e della più generale presa di coscienza circa gli effetti negativi del cambiamento climatico. La definizione di sviluppo sostenibile presuppone l'idea di un'economia sì orientata al profitto, ma anche al raggiungimento del benessere della popolazione in un'ottica intergenerazionale, e mira quindi ad un equilibrio e ad un bilanciamento fra gli interessi socioeconomici ed ambientali. Il concetto è dinamico e trasversale a diversi ambiti: siccome si pone come guida dell'attività politica, amministrativa e più generalmente economica a livello mondiale, sia nel presente che in un'ottica futura, non è oggetto di una sola materia normativa né di specifiche funzioni amministrative, ed è possibile che questo incida su materie e settori molto diversi tra di loro⁷¹. L'evoluzione e la diffusione del principio dello sviluppo sostenibile, come enunciato dall'articolo 3-*quater*, comma 1, del Codice dell'Ambiente ha fatto sì che ogni attività produttiva di effetti giuridici, quindi anche quella discrezionale praticata dalle Pubbliche Amministrazioni, deva essere necessariamente rispettosa di tale principio per potersi esplicare, in un'ottica di equità e benessere intergenerazionale⁷².

Allo scopo di “invertire la rotta”, quindi di mitigare gli impatti negativi del cambiamento climatico ed adattarsi ad essi, risulterebbe necessario un cambio di paradigma a livello globale. La sostenibilità, infatti, non può essere ispiratrice dell'azione di pochi attori volenterosi, ma dovrebbe esserlo per tutti, soprattutto per quanto riguarda le diverse Istituzioni Pubbliche di ogni area

⁷¹ B. G. Mattarella (2023), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappicchelli, Milano.

⁷² Art. 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. Il comma 1 recita: “Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”.

geografica del globo. Questo cambiamento di paradigma è stato messo in atto nel regime giuridico internazionale guidato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma anche in molti altri ordinamenti, tra cui, di rilevanza per questo scritto, vi rientrano l'Unione europea e l'Italia. A tale riguardo, si è compreso come lo strumento delle politiche pubbliche facenti parte del ciclo di bilancio sia centrale per sostenere una crescita economica che possa anche sostenere l'equità sociale ed ambientale. Essendo la transizione ecologica costosa, vi è una forte necessità di dedicarvi ingenti risorse per il finanziamento, sia pubblico che privato, di interventi specifici e compatibili con gli obiettivi ambientali.

Il sistema finanziario, secondo alcuni autori, ricopre alcune funzioni fondamentali nel raccordo tra il processo decisionale degli attori pubblici e gli obiettivi socio-ambientali⁷³: in primo luogo, il mercato e le aziende producono grandi quantità di informazioni utili per la valutazione dei possibili investimenti e delle possibili allocazioni di capitale, mettendo in evidenza anche i rischi e i benefici attesi. Successivamente, i flussi finanziari sono sottoposti ad un elevato grado di monitoraggio da parte delle aziende stesse; queste ultime, infine, facilitano gli scambi di beni, servizi e capitali sui mercati e incentivano anche la diversificazione degli assets. Da queste funzioni deriva la posizione strategica che ha recentemente assunto il mercato finanziario, che può dimostrarsi estremamente prezioso nelle decisioni di investimento verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale. La diffusione degli investimenti ambientalmente responsabili è un effetto diretto sia della maggiore consapevolezza degli effetti negativi del cambiamento climatico, ma anche dell'allargamento del dibattito che mette in relazione le questioni di sostenibilità e i doveri fiduciari e di trasparenza degli investitori nei confronti del mercato. L'obiettivo di lungo termine non è più la mera creazione di valore economico attraverso investimenti mirati, poiché gli interventi finanziari pianificati dagli Stati⁷⁴ devono sempre più essere considerevoli del loro impatto sull'ambiente e sulle popolazioni circostanti.

Questa sinergia è chiamata *green economy*^{75,76} e si presenta come un nuovo paradigma sullo scenario internazionale, che però fatica a darne una definizione univoca a causa delle interpretazioni del concetto date dalle varie Organizzazioni internazionali e dai diversi autori, spesso difformi e contrastanti. In questa occasione, potremmo descriverla come quell'insieme di

⁷³ D. Schoenmaker (2019), *A framework for sustainable finance*, Rotterdam School of management – Erasmus University, p. 9.

⁷⁴ Ai fini della nostra trattazione, si discute solamente del ruolo degli Stati nazionali nella finanza sostenibile, ma ricordiamo che anche i privati ne ricoprono una parte fondamentale.

⁷⁵ In italiano l'espressione potrebbe essere tradotta con "pratiche verdi o sostenibili di bilancio", oppure, più in breve, "bilancio ambientale".

⁷⁶ L'utilizzo del termine "green" – "verde" è utilizzato in quanto il suo significato suggerisce comunemente un'attenzione specifica per il settore ambientale e per la sostenibilità.

strategie nazionali di investimento fiscale volte, in una prospettiva di lungo periodo, alla realizzazione di un rendimento non solo finanziario, ma anche socialmente condiviso.

La *green economy*, ovvero l'economia verde, è un nuovo modello economico che risulta orientato alla riduzione dell'impatto ambientale mediante l'adozione di provvedimenti in un'ottica di sviluppo sostenibile, per coniugare crescita economica e sociale. Lo sviluppo "verde" dell'intera economia diventa possibile quando si coniugano gli obiettivi di espansione economica con quelli di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, in modo tale da raggiungere maggiori livelli di benessere sociale⁷⁷. L'UNEP conferisce la caratterizzazione di "verde" solamente a quelle pratiche economiche che riducono in modo significativo i rischi ambientali e vi si adattano, in un certo senso mitigando la scarsità di risorse naturali⁷⁸, ed enfatizza l'importanza del rispetto del capitale naturale e degli ecosistemi. Un'economia sostenibile possiede le caratteristiche della (quasi) neutralità carbonica, di un utilizzo efficiente delle risorse naturali e dell'inclusione sociale⁷⁹. In ogni caso, il termine *green economy* è un termine ombrello, che ricomprende vari aspetti del connubio tra sviluppo economico e sviluppo sostenibile, pertanto anche in questo caso risulta difficile fornire una definizione univoca e accettata a livello internazionale⁸⁰. La *ratio* dietro a queste pratiche di sostenibilità è quella di attribuire al settore finanziario un ruolo primario, cercando di indirizzare il mercato verso scelte di investimento sostenibili: parliamo, quindi, di finanza pubblica sostenibile. Non si tratta solamente di un mercato in cui operano le Istituzioni Pubbliche, ma uno in cui partecipano – e, anzi, hanno un ruolo fondamentale – i privati e i loro investimenti⁸¹. La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) ricorda che *“la finanza sostenibile è l'applicazione del concetto di sviluppo sostenibile all'attività finanziaria”*⁸².

Anche se la finanza pubblica costituisce la sommatoria delle azioni di più livelli di Governo, essa deve essere considerata unitariamente come *“l'insieme degli atti economici dello Stato e degli Enti pubblici minori (ndr, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) che si esplicano nell'acquisizione, nell'amministrazione e nell'erogazione di mezzi finanziari ai fini del perseguimento delle loro finalità di realizzazione”*⁸³. La finanza pubblica, quindi, ricomprende

⁷⁷ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2011), *Towards Green Growth: Monitoring Progress*, OECD Green Growth Studies, pp. 2-4.

⁷⁸ Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP Green Economy Initiative, pp. 4-8.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ E. Loiseau *et al.* (2016), “Green economy and related concepts: an overview”, *Journal of Cleaner Production* – Volume 139, pp. 361-371.

⁸¹ Ai fini di questo scritto, tuttavia, risulta rilevante il ruolo delle Istituzioni Pubbliche e degli strumenti da loro utilizzati.

⁸² Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (n.d.), *Finanza sostenibile*.

⁸³ S. Pelino (2024), *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Giappichelli Editore, p. 39.

tutte le norme concernenti gli elementi e le forme dell'attività patrimoniale dello Stato – ovvero indirizzo, programmazione, gestione e successivi controlli – ma anche le decisioni prese da parte di un Ente pubblico in merito all'acquisizione o alla spesa dei mezzi finanziari disponibili. Essa si esplica mediante atti, procedure e operazioni che riguardano l'utilizzo della moneta come mezzo per il soddisfacimento di un interesse generale della collettività di riferimento. Nell'accezione contemporanea di “finanza pubblica”, lo studio delle decisioni esclusivamente contabili viene a coniugarsi con quello delle scelte allocative e di politica di bilancio dello Stato, in termini di ottenimento delle risorse e redistribuzione nella collettività.

Ad oggetto della contabilità pubblica⁸⁴ vengono a ritrovarsi tutte le attività del settore della finanza pubblica allargata – ovvero afferente ai diversi livelli di Governo del territorio. Pertanto, vi rientrano tutte quelle azioni e quei documenti delle Amministrazioni Pubbliche che riguardano i flussi finanziari delle risorse statali, sia in entrata che in uscita, sui quali si esercita anche l'attività di controllo operata in sede amministrativa e giurisdizionale che mira a tutelare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Poiché la materia si esplica mediante interventi che anche indirettamente possono generare ripercussioni di natura economico-finanziaria, la finanza pubblica viene a caratterizzarsi come mutevole, ed è possibile che essa venga a riempirsi di contenuti variabili e diversi tra loro in ragione dell'oggetto specifico a cui risulta concretamente riferita. Siccome coinvolge tutti i processi produttivi e di spesa pubblica, non è agevole definire a priori quali atti vengano “toccati” dalla materia contabile⁸⁵.

L'innovazione in chiave “ecologica” della finanza pubblica fa sì che essa assuma un ruolo propulsore della transizione verso uno sviluppo sostenibile e un sistema economico a impatto ambientale minimo o prossimo allo zero. Le attività economiche e le diverse policies che rientrano nell'alveo della finanza pubblica devono consentire di ridurre le pressioni sull'ambiente e sul clima globale, coniugandovi allo stesso tempo anche obiettivi di natura sociale. Per assicurare la realizzazione degli obiettivi sociali ed ambientali, invero, i processi decisionali ad essi relativi devono tenere in conto dei fattori ESG, ovvero *Environment, Society, Governance* (Ambiente, Società, Governance). Questi criteri nacquero nel 2004 grazie ad un incontro tra Istituzioni Pubbliche e istituzioni finanziarie di tutto il mondo volto alla produzione di linee guida che potessero aiutarli ad integrare correttamente le questioni sociali, ambientali ed economiche nell'analisi del mercato finanziario e negli investimenti fatti in esso. Lo scopo era creare mercati

⁸⁴ Qui utilizzata come sinonimo di finanza pubblica, anche se il legislatore nazionale ha preferito operare una scissione fra le due locuzioni: *contabilità pubblica* in Costituzione afferisce all'ambito giurisdizionale, mentre *finanza pubblica* riguarda l'ambito materiale della gestione delle risorse pubbliche. Si vedano, in questo senso, la sentenza 12 gennaio 1995, n. 29 e la sentenza 16 dicembre 1997, n. 470.

⁸⁵ Ivi, S. Pelino (2024), p. 27.

più resilienti e attenti allo sviluppo sostenibile, in un’ottica di fiducia reciproca tra le diverse Istituzioni⁸⁶.

Con il tempo, gli indicatori ESG sono diventati centrali per la finanza sostenibile, in quanto permettono di valutare l’impatto e la performance dei vari enti pubblici o aziendali sotto il profilo della sostenibilità dei loro investimenti. La finanza sostenibile può essere, quindi, definita come quel processo che mira a *“tenere in debita considerazione, nell’adozione di decisioni di investimento, i fattori ambientali e sociali per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine”*⁸⁷. La finanza sostenibile vuole far sì che sviluppo sostenibile e sviluppo economico, in un’ottica di lungo periodo, devano procedere parallelamente e in modo imprescindibile l’uno dall’altro.

Lo stesso Rapporto che delinea i principi ESG dà vita anche ai Principi per l’Investimento Responsabile (Principles for Responsible Investment, PIR), per stimolare l’integrazione delle questioni ESG nella gestione patrimoniale, nei servizi di intermediazione mobiliare e nelle funzioni di ricerca e creare mercati finanziari degli investimenti più sostenibili e resilienti. Nel Rapporto viene constatato che le aziende che ottengono risultati migliori rispetto a questi temi, poiché li integrano nelle loro decisioni di investimento, riescono a migliorare il proprio valore sul mercato azionario grazie ad una migliore gestione del rischio, ad un accesso a nuovi settori del mercato o a nuove tecnologie e all’anticipazione delle azioni normative nazionali ed internazionali, contribuendo allo stesso tempo all’affermazione dello sviluppo sostenibile nelle società in cui operano⁸⁸. Un’ulteriore conseguenza positiva del rispetto dei fattori ESG nelle scelte di investimento è la maggiore facilità con cui questa integrazione consente di prevedere in modo più attendibile la performance finanziaria che ne conseguirà.

I sei Principi per l’Investimento Responsabile elaborati in questa occasione sono i seguenti: 1. integrazione delle tematiche ESG nell’analisi e nei processi decisionali riguardanti gli investimenti; 2. promozione della propositività in campo finanziario e delle tematiche ESG nelle politiche e nelle pratiche di azionariato attivo; 3. un’adeguata comunicazione relativamente alle tematiche ESG da parte degli enti che ricevono gli investimenti; 4. promozione dell’accettazione e dell’applicazione dei Principi nel settore finanziario; 5. collaborazione internazionale per

⁸⁶ Organizzazione delle Nazioni Unite (2004), *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*, p. 5.

⁸⁷ Commissione C(2018) 97 Finale.

⁸⁸ Le istituzioni finanziarie partecipanti alla Conferenza che diede vita al Rapporto *Who Cares Wins*, i cui asset totali sotto la loro gestione ammontava ad oltre 6 trilioni di dollari, sostennero infatti che: *“Companies that perform better with regard to these issues can increase shareholder value by, for example, properly managing risks, anticipating regulatory action or accessing new markets, while at the same time contributing to the sustainable development of the societies in which they operate”*.

migliorare l'efficacia nell'applicazione dei Principi; 6. Comunicazione delle attività e dei progressi compiuti nell'applicazione dei Principi⁸⁹.

L'utilizzo degli strumenti di finanza sostenibile, secondo alcune autorevoli voci, porterebbe molti vantaggi, non esclusivamente limitati alla sfera ambientale⁹⁰. In primis, si parla di vantaggi economici: le industrie che si occupano di progetti sostenibili stanno crescendo numericamente e qualitativamente, nel senso di una loro espansione anche dal punto di vista delle dimensioni, e ciò porterebbe ad un incremento nell'occupazione in tale settore, ma anche allo sviluppo di tecnologie più avanzate e più sostenibili. Lo sviluppo delle innovazioni green porterebbe ad una riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e, di converso, un aumento delle moderne energie rinnovabili a ridotto impatto ambientale. Chiaramente, ciò verrebbe accompagnato dalla costruzione di infrastrutture economiche e sociali tramite gli investimenti sostenibili, da un miglioramento della salute della popolazione globale e, infine, da una mitigazione degli effetti avversi del cambiamento climatico, in un'ottica di benessere *tout court* per il Pianeta, per i suoi cittadini e per il suo ambiente.

In questo contesto, sotto l'ala della green economy rientrano diversi strumenti utili per coniugare la tutela ambientale e la crescita economica. Lo Stato si serve di diversi mezzi e modalità di azione economico-finanziari per raggiungere i suoi obiettivi programmatici, la cui regolazione occasionalmente deriva dalle norme comunitarie. Come si vedrà successivamente (§ *infra* par. 1.5), l'impulso dell'Unione Europea raggiunge ogni area dell'intervento pubblico nell'economia, e cerca di coniugarlo in un'ottica *green* in modo tale da associare il più possibile crescita economica e tutela ambientale. Le norme internazionali, ma soprattutto quelle europee, cercano di allineare i costi e i benefici privati a quelli sociali, incentivando le persone giuridiche e fisiche a compiere quelle scelte che contemporaneamente massimizzano l'utilità privata e il perseguimento del benessere sociale.

Un primo – breve – esercizio definitorio potrebbe riguardare quali strumenti finanziari possono essere utilizzati in chiave *green*⁹¹. Le policies finanziarie che possono essere messe in atto dai vari livelli di Governo contemplano l'utilizzo dei seguenti strumenti: i ricavi (tasse, dazi, royalties sulle risorse, oneri); le spese (investimenti pubblici, spese per i programmi di bilancio, trasferimenti, sussidi, sovvenzioni); garanzie statali, assicurazioni fornite dallo Stato, agevolazioni fiscali,

⁸⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite (2006), *I Principi per l'Investimento Responsabile*, pp. 2-3.

⁹⁰ Banca Mondiale, U. Deichmann, F. Zhang (2013), *Growing Green: the economic benefits of climate actions*, World Bank Publications; J. Xu, S. She, P. Gao, Y. Sun (2023), "Role of green finance in resource efficiency and green economic growth", *Resources Policy* – Volume 81.

⁹¹ Per la trattazione della regolamentazione di questi strumenti a livello internazionale ed europeo, si rimanda ai successivi paragrafi.

prestiti statali o partecipazioni ad aziende pubbliche o private, gestione delle attività e delle passività e finanziamento dei flussi di cassa del Governo⁹². Inoltre, vengono ricompresi nel novero degli strumenti finanziari anche: crediti alle esportazioni, finanziamenti ai progetti di public procurement e, infine, i *green bonds*.

Chiaramente, una sola norma non può risultare sufficiente al perseguimento di entrambi gli obiettivi, ed è per questa ragione che le diverse Organizzazioni sovranazionali hanno adottato diverse disposizioni in materia. Una prima distinzione tra gli strumenti che vengono utilizzati, e il cui uso da parte dei diversi Stati è incoraggiato, può essere operata facendo riferimento al momento in cui lo strumento viene implementato ed utilizzato. Si distinguono, infatti, interventi *ex ante*, che mirano alla prevenzione del danno ambientale, ed interventi *ex post*, che mirano alla correzione del danno esistente. Nella prima categoria rientrano diversi strumenti che si differenziano per il grado di flessibilità ed intervento dello Stato: i meccanismi di *command and control* risultano i più rigidi, poiché obbligano i soggetti ad adeguarsi a determinati standard per raggiungere obiettivi ambientali prefissati e prevedono sanzioni in caso di inadempimenti⁹³. Questi standard a cui produttori e consumatori devono adeguarsi possono essere applicati a diversi “prodotti” della filiera industriale. Si parla di standard di emissione, che stabiliscono la quantità massima di emissioni consentite in un determinato periodo; di standard di qualità, che stabiliscono la concentrazione massima di agenti inquinanti che può essere inserita in un determinato prodotto; di standard di prodotto, che regolamentano la quantità di emissioni rilasciate dal consumo (e non dalla produzione) dell’oggetto; infine, standard di processo, che impongono l’utilizzo delle tecnologie migliori dal punto di vista ambientale disponibili sul mercato.

Nell’insieme degli standard di emissione rientrano anche i meccanismi di *cap and trade*, uno strumento con cui lo Stato regolatore impone un livello massimo consentito di emissioni e istituisce un mercato per lo scambio delle quote di emissione fra i vari agenti economici⁹⁴. I crediti di emissioni sono “*certificati negoziabili, ovvero titoli equivalenti ad una tonnellata di CO2 rimossa o ridotta dall’atmosfera a seguito della realizzazione di un progetto nazionale o internazionale di tutela ambientale con l’obiettivo di ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra*”⁹⁵. Questo sistema si basa sul principio di “limitazione e scambio”: viene fissato un tetto massimo di emissioni di gas serra da parte delle industrie, e le quote vengono numericamente

⁹² M. Petrie (2021), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy – Government Accountability for Environmental Stewardship*, Palgrave Studies in Green Finance, p. 70

⁹³ G. Di Cosimo (2012), *L’Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, p. 69-86.

⁹⁴ C. Massidda (2018), “Tassazione ambientale ed emissioni di CO2. Le interazioni con il meccanismo del cap-and-trade”, *Economia & Ambiente* – n. 1.

⁹⁵ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (n.d.), *Utilizzo dei crediti di Kyoto*.

limitate fra i vari agenti, che le potranno utilizzare, vendere o comprare all'asta, creando un vero e proprio mercato di emissioni di gas serra. Il limite massimo viene idealmente ridotto nel corso del tempo, in modo tale che le emissioni totali diminuiscano e che le imprese adottino tecnologie più all'avanguardia e meno inquinanti. Si tratta di un sistema di libero scambio di diritti di proprietà delle emissioni fra i vari attori, e si presuppone che il meccanismo di domanda ed offerta riesca a portare ad un'allocazione efficiente ed ottimale delle risorse, in cui i permessi sono acquistati da chi li valuta di più e le emissioni sono ridotte da chi può farlo al minor costo possibile. Quindi, ogni operatore economico dovrà valutare caso per caso se ridurre le proprie emissioni o acquistare quote di emissione sul mercato, in base ad un'analisi dei costi di riduzione delle proprie emissioni e il prezzo di mercato delle quote stesse.

Tra i vantaggi di questo tipo di regolazione si può indicare la certezza che forniscono sui mercati: gli operatori economici che hanno rispettato gli standard imposti non possono essere ritenuti responsabili di un eventuale danno ambientale. L'efficacia viene massimizzata quando i costi di conformità sostenuti dagli operatori economici – quindi, o per conformarsi o per continuare ad emettere – sono i medesimi, oppure quando i costi superano i benefici della riduzione. Questi meccanismi incontrano però alcuni limiti, che possono ridurre la loro portata regolatoria. Il *command and control* necessita di una definizione ottimale degli standard imposti *ex ante*, ed una garanzia del loro rispetto tramite modalità sanzionatorie *ex post* ben precisate. Inoltre, questa forma regolatoria non incentiva la convergenza dei costi marginali di riduzione delle emissioni, né lo sviluppo di tecnologie migliori.

Per quanto riguarda la regolazione *ex post*, questo tipo di tutela di tipo risarcitorio risulta indicata quando è possibile stabilire una relazione causale precisa tra azione e danno ambientale. Il legislatore grazie a questi meccanismi impone un livello elevato di precauzione agli agenti economici regolati, in modo che la loro analisi costi-benefici sia modificata. La tutela compensatoria persegue due finalità: una finalità di perseguimento di un risarcimento economico al danneggiato che sia proporzionale al danno, e una finalità deterrente, tramite una disincentivazione dei comportamenti dannosi. Solitamente, l'efficacia di questi strumenti è maggiore quando il rischio del danno è alto, in quanto una sua riduzione, anche minima, riuscirebbe a indurre un livello elevato di precauzione a fronte di costi economici più bassi e maggiori benefici sociali. Viceversa, in presenza di rischi bassi o minimi, una riduzione ulteriore comporterebbe uno sforzo ingente, anche dal punto di vista dei costi⁹⁶. La tutela risarcitoria si può estrinsecare in due modalità distinte in base all'origine della compensazione: la *strict liability*

⁹⁶ G. Calabresi (1970), *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven: Yale University Press, p. 10.

(responsabilità oggettiva) e la *negligence rule* (responsabilità soggettiva). Per quanto concerne la responsabilità oggettiva, la compensazione non dipende dal grado di precauzione che l'operatore economico ha adottato, mentre nel caso di responsabilità soggettiva l'indennizzo è dovuto solamente se l'agente non ha seguito le norme precauzionali. Solitamente, per l'evenienza di danno ambientale è preferibile la regola della *strict liability*, in quanto è slegata dalla possibilità che il danneggiato influisca sulla probabilità del danno mediante il proprio comportamento⁹⁷. Tuttavia, l'enforcement di questo tipo di regolamentazione dipende dalla dimostrazione del nesso di causalità tra azione e danno ambientale, situazione ulteriormente complicata dall'eventuale presenza di molteplici fonti inquinanti.

Per ovviare ai limiti tipici della strumentazione esclusivamente *ex ante* o *ex post*, la dottrina economica si è concentrata sulla regolamentazione del mercato stesso, in modo tale da garantire maggiore flessibilità e da promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali ad un minor costo sociale. Il primo tipo di tassazione ambientale è risalente all'economista Pigou, che nel 1920 propose l'utilizzo di questo strumento tramite l'imposizione di una tassa sugli operatori economici pari all'esternalità negativa che è il danno ambientale, misurabile in termini di differenza fra costi marginali privati e sociali⁹⁸. A fronte di questa tassa fissa sulle emissioni, l'agente economico dovrà effettuare una nuova analisi tra costi dell'attività inquinante e benefici della riduzione, cercando un differente equilibrio in base alle diverse informazioni di cui dispone. Le tasse di tipo pigouviano gravano sul soggetto attivo del danno ambientale e sono determinate in modo proporzionale al danno procurato all'ecosistema: più alto è il danno da inquinamento, allora maggiori saranno i costi che dovrà sostenere l'agente economico che lo causa. In quanto fissa, la classificazione di questo tipo di tassa dipende dalla sua applicazione: se è applicata prima della produzione del danno, indipendentemente dalle emissioni reali, ad esempio come una tassa forfettaria imposta a tutti i soggetti inquinanti sulla base di un parametro standard, allora può essere considerata una misura *ex ante*. Invece, se è riscossa dopo che il danno ambientale è già stato causato, ma rimane fissa indipendentemente dall'operatore economico, allora si tratta di un tipo di regolamentazione *ex post*. Sebbene si tratti di uno strumento dotato di grande flessibilità, tramite il suo utilizzo il legislatore rischia di conseguire un minore effetto incentivante rispetto alla tassazione variabile, poiché non premia chi riduce le emissioni oltre un certo livello.

L'insieme dei dispositivi tramite cui i diversi legislatori sovranazionali possono perseguire obiettivi di tutela ambientale e di riduzione delle emissioni, come possiamo comprendere dalla

⁹⁷ Infatti questo sistema è prevalente nella legislazione europea ed italiana.

⁹⁸ J. V. C. Nye (2008), "The Pigou problem", *Regulation* – Volume 31, n. 2.

precedente trattazione, riguarda la categoria del diritto pubblico⁹⁹ e, in particolare, l'area della finanza pubblica. La successiva presentazione dell'iter internazionale che ha portato ad un cambiamento nella percezione del problema del cambiamento climatico è utile per comprendere le linee guida e le azioni poste in essere a livello globale per prevenire gli effetti negativi dei danni all'ambiente e di quali strumenti di finanza sostenibile vengano utilizzati. Successivamente, verrà fatto un approfondimento sulla normativa a livello comunitario, delineando un quadro approfondito dei mezzi e dei meccanismi che il nostro Paese può utilizzare ai fini dello sviluppo sostenibile.

1.4 La normativa internazionale.

Hulme parla del cambiamento climatico evitando di utilizzare il termine “problema”, illustrandolo come una parte fondamentale, quasi intrinseca, della condizione umana¹⁰⁰. Come precedentemente detto, la trattazione di questo tassello dell'esperienza umana sul Pianeta – e di tutte le minacce che il fenomeno pone al Pianeta e all'ambiente stesso – ha assunto un ruolo fondamentale per le Istituzioni Pubbliche di ogni Stato, ma anche per le Istituzioni internazionali, in quanto questa sfida globale non può essere risolta da un unico Paese che agisce solitariamente. Proprio per questa ragione, si è sviluppato un autonomo *corpus* normativo chiamato “diritto internazionale dell'ambiente”, che ricomprende tutte le regole e le norme emanate da organi sovranazionali che trattano della tutela ambientale. Questa caratterizzazione necessita, tuttavia, di una specificazione: i problemi ambientali vengono affrontati a diversi livelli, poiché esistono problemi marcatamente transfrontalieri ma anche problemi che caratterizzano alcune zone più di altre. Proprio per questo motivo, non esiste un solo modo di intendere l'internazionalità di queste sfide, in quanto anche la loro presenza in determinate aree del Pianeta inevitabilmente si inserisce in un sistema unico che è l'ambiente¹⁰¹.

Inoltre, è doveroso ricordare i vantaggi che presenta questo tipo di disposizioni, anche per lo Stato italiano. Innanzitutto, esse forniscono degli standard unici sia per quanto riguarda la tutela ambientale nello specifico, anche dal punto di vista della risoluzione di eventuali controversie e della *compliance*, ovvero l'effettiva implementazione delle policies da parte degli Stati. Questi canoni comuni promuovono la cooperazione e la fiducia fra i diversi Paesi e le diverse

⁹⁹ Chiaramente, non esistono solamente mezzi di diritto pubblico per limitare i danni ambientali, ma la presente tesi è focalizzata esclusivamente su questi.

¹⁰⁰ M. Hulme (2009), *Why We Disagree about Climate Change*, Cambridge University Press, pp. 2-30.

¹⁰¹ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgewell (2010), *International Law & the Environment*, Oxford University Press, Terza edizione, p. 9.

Organizzazioni: in questo senso, il diritto ambientale internazionale funge anche da armonizzatore delle varie norme nazionali tra diversi Stati, anche se ciò non implica necessariamente l'armonizzazione delle azioni intraprese. Quantomeno, funge da catalizzatore di interessi comuni. Gli strumenti di governance ambientale¹⁰² che costruiscono il quadro entro cui l'azione statale si deve inserire sono flessibili e mutevoli nel tempo, e non comprendono solo i Trattati internazionali ma anche metodi di soft law, tra cui linee guida o protocolli, ad esempio.

Inizialmente, agli albori del XX secolo lo strumento prescelto e più utilizzato per spronare una cooperazione internazionale erano i congressi o le conferenze, la cui frequenza aumentò sempre di più dalla metà del secolo. Nonostante la loro frequenza e l'elevato numero di partecipanti le risultanze di questi incontri raramente riguardavano una normativa condivisa tra i vari partecipanti, configurandosi più come meri scambi di informazioni¹⁰³.

È solamente a partire dagli anni Settanta che alcuni network facenti parte della società civile iniziarono a svilupparsi a livello transnazionale, facendo sì che il problema della tutela ambientale emergesse nell'agenda politica. Invero, questo periodo ha visto una proliferazione delle norme internazionali in materia ambientale, soprattutto a seguito della Conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel giugno 1972, che ha segnato un vero e proprio cambio di paradigma per quanto riguarda la regolamentazione internazionale dell'ambiente¹⁰⁴.

*“Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth”*¹⁰⁵.

Si apre in questo modo il documento che contiene la Dichiarazione risultante dalla suddetta Conferenza sull'Ambiente Umano, il manifesto della nascente coscienza sulla necessità di una tutela nei confronti dell'ambiente e di una cooperazione sinergica tra Stati verso questo obiettivo. Il risultato dell'incontro fu l'elaborazione di un Framework per l'azione ambientale contenente alcune linee guida per stimolare l'iniziativa e la sovranità statale dei 114 Governi presenti con l'indicazione di 26 principi specifici da seguire. Tra i più innovativi ricordiamo il Principio 3 e il

¹⁰² Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sulla governance globale (1995): “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.”, p. 1.

¹⁰³ L. K. Caldwell, P. S. Weiland (1996), *International Environmental Policy: from the Twentieth to the Twenty-First Century*, Duke University Press, p. 50.

¹⁰⁴ Ivi, p.48.

¹⁰⁵ Dichiarazione della Conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (1972), “L'Uomo è contemporaneamente creatura e modellatore del suo ambiente, che gli fornisce sostentamento fisico e rende lui possibile la crescita intellettuale, morale, sociale e spirituale”, p.1, trad. propria.

Principio 5, che suggeriscono l'uso, la produzione e il mantenimento di energie rinnovabili, mentre sconsigliano le risorse non rinnovabili, che devono comunque essere preservate e condivise il più possibile per far sì che non si esauriscano e che i benefici da esse derivanti siano a favore dell'Umanità intera. Inoltre, l'ambiente venne riconosciuto come “*interesse comune dell'umanità*”¹⁰⁶.

Un ulteriore successo importante della Conferenza fu il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (United Nations Environment Programme, UNEP), un'organizzazione internazionale operante sotto l'egida delle Nazioni Unite che si impegna per stimolare, assistere e coordinare gli sforzi fatti dagli Stati per la tutela dell'ambiente. Questa agenzia assolve prevalentemente una funzione di coordinamento fra le singole azioni compiute dagli Stati partecipanti, dalle altre organizzazioni internazionali o non governative. Inoltre, in collaborazione con l'IPCC, predispone studi sul cambiamento climatico e sui miglioramenti o peggioramenti intercorsi.

Anche il decennio successivo ha visto il susseguirsi di diverse Conferenze internazionali in merito ad aspetti specifici che compongono la sfera dell'ambiente, ad esempio il mare o lo strato di ozono, oppure riferite a specifiche aree o regioni terrestri. Venne stabilita una cooperazione tra Organizzazione Mondiale del Meteo e UNEP che, insieme, diedero vita nel 1988 al Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (IPCC), un forum scientifico che, sin dalla sua formazione, si occupa di stilare rapporti ad intervalli regolari di tempo che valutano e raccolgono esaurientemente tutte le informazioni scientifiche in materia di ambiente, danni del cambiamento climatico sui sistemi naturali e umani e di mitigazione di tali danni. Questi Rapporti, attualmente, sono sei, e costituiscono una base fondamentale per la ricerca scientifica *peer-reviewed* in materia.

Nello stesso anno venne pubblicato il Rapporto “Our Common Future”, o Rapporto Bruntland, dal nome della Presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED), che introdusse per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile, definito come “*uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*”¹⁰⁷. Questo Rapporto è fondamentale poiché pone le basi per la nascita dei principi contabili in materia di ambiente e di sostenibilità, in virtù del potere che hanno le Istituzioni e le Organizzazioni¹⁰⁸ nell'indirizzare e nel controllare le attività economiche e produttive del proprio territorio. La definizione data non afferisce direttamente ai principi contabili o all'ambiente, ma fa trasparire un principio etico

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ G. H. Bruntland (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future*, Commissione mondiale sull'Ambiente e sullo Sviluppo, p. 10.

¹⁰⁸ Il riferimento è fatto anche alle aziende private.

fondamentale che è l'intergenerazionalità, ovvero un'attività sostenibile dal punto di vista economico e ambientale da parte del mondo odierno a favore delle generazioni future. Dal 1987 in poi, quindi, il concetto di sostenibilità e di sviluppo sostenibile viene a configurarsi come principio guida e paradigma di riferimento per gli interventi normativi ed economici, con l'obiettivo di limitare il più possibile le problematiche legate al cambiamento climatico e mitigarne gli effetti negativi. A partire dalla pubblicazione di questo documento, si è instaurato un continuo processo di ricezione e adozione del concetto di sviluppo sostenibile come paradigma fondatore delle nuove visioni di sviluppo¹⁰⁹, che verrà ad essere inserito progressivamente in tutto il quadro di produzione di atti da parte dei Governi nazionali, compresi gli atti riferiti al bilancio, strumento cardine per indirizzare le politiche pubbliche verso determinati obiettivi.

Solamente negli anni Novanta emerge un vero e proprio framework globale del diritto ambientale. Il 1992 rappresenta un anno fondamentale: a Rio de Janeiro, in Brasile, si tenne la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e sullo Sviluppo (UN Conference on Environment and Development, UNCED), anche chiamata Summit della Terra. Fu la prima Conferenza a cui parteciparono veri e propri rappresentanti governativi, ma anche Organizzazioni non governative (ONG), riunitisi per lo scopo di stabilire regole comuni in materia di protezione ambientale.

La Conferenza di Rio adottò un range di quattro strumenti dai diversi status legali e implicazioni. Il primo è un insieme di ventisette principi dal valore giuridico non vincolante chiamato "Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e sullo Sviluppo", adottato a seguito di un delicato bilanciamento fra priorità degli Stati sviluppati e quelle degli Stati in via di sviluppo. Tra i principi più rilevanti, che diventano da quel momento il cardine nell'ordinamento internazionale, troviamo lo sviluppo sostenibile; il principio "chi inquina paga", che si basa sull'incitamento ad un'azione preventiva dell'inquinamento e, ove ciò non fosse possibile, della correzione del danno. Il singolo operatore economico che provoca – o minaccia di provocare – un danno ambientale, in base a questo principio, è tenuto a sostenere il costo delle misure di prevenzione o riparazione del danno¹¹⁰. Il secondo strumento è l'Agenda 21, un programma di azione globale contenente norme che spaziano in tutti i settori dello sviluppo sostenibile che riconosce l'interconnessione tra le questioni ambientali, economiche e socio-politiche. Anch'essa non è giuridicamente vincolante, ma fornisce una chiave interpretativa agli Stati e alle diverse Organizzazioni internazionali per le norme contenute nei Trattati e negli altri strumenti adottati in merito¹¹¹, oltre che un principio guida per gli orientamenti in materia di contabilità pubblica. Terzo strumento è la Dichiarazione

¹⁰⁹ P. Lafratta(2004), *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.

¹¹⁰ Direttiva 2004/35/CE.

¹¹¹ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgewell (2010), *International Law & the Environment*, Oxford University Press, Terza edizione, p. 52.

dei principi per la gestione sostenibile delle foreste¹¹² che stabilisce i principi per la gestione, la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle risorse forestali.

L'ultimo strumento raccoglie in sé due Convenzioni: la Convenzione quadro sui Cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) e la Convenzione sulla Diversità biologica¹¹³, entrambi entrati in vigore nel 1994. Questi due importanti accordi internazionali creano dei nuovi regimi di regolamentazione per i due problemi maggiori che minacciavano la società, ovvero le conseguenze di un uso indistinto dell'energia e dell'emissione di gas serra e l'impoverimento della biodiversità e delle risorse mondiali. Lo scopo dell'UNFCCC è *“stabilizzare (...) le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico”*¹¹⁴. Tuttavia, essa non poneva limiti massimi agli Stati membri per le emissioni di gas serra, risultando legalmente non vincolante, ma lasciava inclusa la possibilità di eventuali accordi futuri che imponessero regole più stringenti.

In linea con un principio di *“comune ma differenziata responsabilità e relative capacità”*, la Convenzione quadro fece nascere un innovativo meccanismo di finanza sostenibile: i Paesi più sviluppati, che dispongono di maggiori capacità economiche e finanziarie, devono mettere a disposizione risorse finanziarie, provenienti da canali al contempo pubblici e privati, per aiutare ed assistere i Paesi in via di sviluppo nell'implementazione degli obiettivi stabiliti a livello di cooperazione internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite. Le risorse devono essere differenziate in base al Paese ricevente e devono essere utilizzate in modo tale da rispondere ai bisogni specifici e alle priorità del territorio. La Convenzione quadro stabilisce che questo meccanismo può essere affidato alla guida di uno o più organismi internazionali: il primo a nascere è contestuale alla Convenzione stessa, ed è lo Strumento Mondiale per l'Ambiente (Global Environmental Facility, GEF), un'organizzazione finanziaria indipendente che si occupa di gestire le risorse fornite dagli Stati e distribuirle per progetti in linea con gli impegni ambientali presi a livello di Nazioni Unite.

La possibilità di ulteriori accordi integrativi e di aggiornamento della UNFCCC diede vita ad una serie di Conferenze mondiali tenute a cadenza annuale in materia di clima e ambiente, chiamate Conference of Parties (COP). In occasione della COP3 di Kyoto, nell'anno 1997, nacque il celebre Protocollo di Kyoto, sottoscritto da 191 Paesi, ma entrato in vigore solamente nel 2005. Questo

¹¹² Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Non-legally binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on Management, Conservation and Sustainable Development of all types of Forests*.

¹¹³ Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *United Nations Convention on Biological Diversity*.

¹¹⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici*, art. 2.

Protocollo fissa con vincolatività giuridica obiettivi specifici di riduzione delle emissioni di gas inquinanti per l'ambiente in una misura non inferiore all'8,65% rispetto alle emissioni registrate nel 1990, per il periodo che va dal 2008 al 2020¹¹⁵. Il meccanismo di riduzione delle emissioni è flessibile, e comprende alcuni metodi diversi con cui gli Stati possono acquisire crediti di emissioni¹¹⁶, che possono essere stabiliti a livello internazionale, come in questo caso, ma anche ulteriormente dettagliati a livello regionale (come accade per l'Unione Europea) o nazionale. L'obiettivo di questi meccanismi è l'applicazione del principio "chi inquina paga", cercando di creare un meccanismo deterrente o disincentivante nei confronti delle emissioni e di indirizzare gli operatori economici verso scelte più sostenibili.

Nonostante un promettente inizio per il nuovo millennio, grazie ad esempio al Summit mondiale sullo Sviluppo Sostenibile del 2002 di Johannesburg, che ha prodotto la Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile e il Piano di implementazione, l'attenzione allo sviluppo sostenibile diminuisce in risposta alla crisi economica del 2008-2009. In questo contesto poco propizio si inserisce il Ventennale del Vertice della Terra tenutosi a Rio de Janeiro: la Conferenza mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (o Rio +20). L'obiettivo fu quello di rinnovare l'impegno politico per lo sviluppo sostenibile, monitorare i risultati conseguiti negli ultimi due decenni rispetto agli impegni internazionali assunti e tentare di canalizzare l'attenzione di Governi, società civile e stakeholders privati verso le nuove sfide emergenti. Il cambiamento climatico, però, non fu oggetto di molte attenzioni e ricopre una parte quasi minima del documento programmatico finale, chiamato "The Future We Want", che non riuscì a predisporre azioni efficaci per conseguire gli obiettivi stabiliti: non vengono date nuove soluzioni o nuovi strumenti per affrontarlo, e gli impulsi in questo senso furono deboli¹¹⁷, rivelandosi – almeno secondo alcuni esperti – un fallimento.

Nel 2010, però, nasce il Fondo Verde per il Clima (Green Climate Fund, GCF), un organismo finanziario indipendente che gestisce le risorse fornite dagli Stati nel contesto della Convenzione quadro UNFCCC e sostiene, in questo caso, i Paesi in via di sviluppo per la realizzazione di interventi adattivi alla sfida del riscaldamento globale. Il suo scopo principale è mobilitare le risorse conferite dalle Parti per porre in essere investimenti a basse emissioni e mitiganti degli effetti del cambiamento climatico. Inoltre, contribuisce anch'esso all'attuazione dei Piani di azione

¹¹⁵ La durata del Protocollo è stata estesa fino al 2020 con l'Accordo di Doha del 2012. È stato poi ratificato nel 2022 da 175 Paesi.

¹¹⁶ Per un approfondimento sui meccanismi di commercio delle quote di emissione, si veda: P. Bohm (2000), "International Greenhouse Gas Emissions Trading – With special reference to the Kyoto Protocol", in *Efficiency and Equity of Climate Change Policy*, di C. Carraro (2000); J. Skea, S. Sorrell (1999), *Pollution for Sale: Emissions Trading and Joint Implementation*, Edward Elgar Publishing.

¹¹⁷ J. J. Ruíz, M. Castillo Daudí (2014), *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 27

nazionali dei diversi Stati in via di sviluppo, coprendo totalmente o parzialmente i costi degli interventi *green*¹¹⁸. L'Italia contribuisce annualmente a questo Fondo con 300 milioni di euro¹¹⁹.

Fondamentale per il diritto ambientale internazionale, invece, è stato il Summit di New York sullo Sviluppo Sostenibile del 2015 per la predisposizione di un nuovo quadro strategico in materia. Dal Summit nasce la celebre Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un documento fondamentale che individua 17 obiettivi globali (chiamati Sustainable Development Goals, SDG) da realizzarsi in tutto il Pianeta entro il 2030 e che tiene conto della profonda connessione ed integrazione delle dimensioni economiche, politiche e sociali che compongono il *sustainable development*, “fondamentali per assicurare il benessere dell’umanità e del pianeta”¹²⁰. I Paesi firmatari dell’accordo si impegnano per definire una strategia specifica che possa consentire, attraverso delle azioni dettagliate da inserire nei bilanci contabili delle Amministrazioni Pubbliche, il conseguimento degli obiettivi inseriti in tale Agenda, oltre ad un impegno annuale nel monitoraggio e nella comunicazione dei risultati conseguiti all’Organizzazione delle Nazioni Unite.

In Italia, il piano per l’attuazione degli obiettivi è contenuto nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS), aggiornata ogni tre anni e che si raccorda con la normativa comunitaria e quella interna in materia di programmazione, quindi con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBMT), in quanto essa si può servire anche degli strumenti legati al bilancio e alle riforme strutturali del Paese. La Strategia si basa su un approccio multidimensionale per superare le disuguaglianze economiche, ambientali e sociali e perseguire così uno sviluppo sostenibile, equilibrato ed inclusivo (§ *infra*, par. 3.2).

Nello stesso anno, ancora sotto l’egida delle Nazioni Unite, si tenne la Ventunesima Conferenza mondiale sul clima (Conference of Parties – COP21). 196 Paesi decisero di firmare il primo vero e proprio accordo internazionale giuridicamente vincolante sul tema della lotta al cambiamento climatico, ovvero l’Accordo di Parigi, in cui viene declinato un piano di azione ambizioso ma sufficientemente dettagliato per limitare il riscaldamento globale sotto i 2° Celsius (idealmente sotto il 1,5°) per il periodo successivo al 2020. L’obiettivo di lungo termine principale è la neutralità carbonica entro il 2050. L’Accordo prevede, accanto alle misure di riduzione delle emissioni climalteranti, anche la messa in atto di azioni che accrescano le capacità dei Paesi firmatari ad adattarsi agli effetti avversi del cambiamento climatico.

¹¹⁸ Per un approfondimento dell’attività del Green Climate Fund: <https://www.greenclimate.fund/#>

¹¹⁹ Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Green Climate Fund*.

¹²⁰ Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *L’Agenda 2030*.

L'approccio utilizzato è di tipo *bottom up*, poiché sono gli Stati che contribuiscono in prima persona alla riduzione delle emissioni e si impegnano tutti in egual misura al raggiungimento degli obiettivi comuni. Gli Stati firmatari, secondo le nuove regole, devono presentare con cadenza quinquennale dei Contributi determinati a livello nazionale (Nationally Determined Contributions, NDC), ovvero piani di azione che delineino nel dettaglio tutte le misure che saranno adottate per il periodo successivo al fine di ridurre le proprie emissioni. Questi report si inseriscono in un ciclo di monitoraggio dell'attuazione dell'Accordo di nome Global Stocktake (o Bilancio Globale, GST) articolato in tre fasi: raccolta dati, in cui i diversi Paesi firmatari elaborano le informazioni sui propri progressi a livello di mitigazione, adattamento e finanza; segue la valutazione tecnica, svolta tramite dialoghi funzionali all'analisi approfondita dei Contributi nazionali e all'elaborazione di un documento di sintesi dei risultati osservati. L'ultima fase è quella più delicata, in cui i diversi Paesi discutono le implicazioni dei risultati a livello politico e negoziano potenziali documenti successivi di attuazione delle politiche contro il cambiamento climatico. Inoltre, con cadenza biennale, ogni Stato deve presentare un Rapporto di bilancio delle proprie emissioni (Biennial Transparency Report, BTR), in cui si include un rendiconto delle emissioni e degli assorbimenti di gas serra a livello nazionale e territoriale, in modo che l'implementazione delle misure generali dell'Accordo di Parigi sia controllata per ogni Stato. Viene quindi delineato un meccanismo di revisione degli impegni assunti da parte dei paesi firmatari, ma non sono previste sanzioni per gli Stati inadempienti al rispetto degli obiettivi indicati nei propri Piani nazionali, limitando la vincolatività delle norme contenute nell'Accordo.

Dal punto di vista contabile, venne reiterato il principio secondo cui la finanza è utilizzata per il raggiungimento di obiettivi ambientali, e che quindi tutti i flussi finanziari devono essere orientati verso un percorso di sviluppo sostenibile. Venne creato un fondo speciale chiamato New Collective Quantified Goals (NCQG), che diventò sin da subito un elemento chiave dell'Accordo. Per quanto riguarda la contribuzione economica, venne effettuata una differenziazione degli obblighi in base alle diverse realtà socioeconomiche prevalenti nei diversi Stati: in questo senso, fu raggiunto un equilibrio tra gli impegni richiesti ai Paesi in via di sviluppo e i finanziamenti ad essi offerti dai Paesi più industrializzati, tra cui rientra l'Italia, che si impegnarono a garantire un fondo annuale di 100 miliardi di dollari entro il 2020¹²¹. La *ratio* dietro la sua creazione fu colmare i gap finanziari esistenti e incoraggiare il più possibile progetti sostenibili, tra cui, ad esempio, la transizione verso l'utilizzo di energie rinnovabili e l'abbandono di combustibili fossili, rafforzando comunque i mercati emergenti. È importante ricordare che è stata superata la distinzione degli

¹²¹ Camera dei Deputati (2016), *L'accordo di Parigi e la posizione italiana*, Servizio Studi VXII Legislatura – Dipartimento Ambiente.

obblighi fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, in quanto vengono adottati impegni e regole comuni a tutti, ma permane la contribuzione differenziata dal punto di vista finanziario in base alle proprie capacità economiche.

Due anni dopo è stato adottato un Regolamento attuativo chiamato Paris Rulebook per una effettiva implementazione delle regole dell'Accordo di Parigi e un rafforzamento dei Piani nazionali di ogni Paese. Contiene, inoltre, le informazioni necessarie per la revisione dei Contributi determinati a livello nazionale e per la contabilizzazione degli impegni adottati, nonché l'insieme di regole condivise per il nuovo e ambizioso nuovo ciclo di programmazione e monitoraggio delle politiche pubbliche in attuazione degli impegni sottoscritti in occasione dell'Accordo, favorendo la trasparenza, la cooperazione e il supporto fra le Parti.

Più recentemente, alla Ventiseiesima Conferenza delle Parti delle Nazioni Unite (COP26) del 2021 fu adottato il Patto per il clima di Glasgow, nato dalla volontà di indirizzare il decennio 2020 verso un percorso di sostegno all'ambiente e di ulteriore lotta al cambiamento climatico, specie dopo le difficoltà incontrate durante la pandemia da Covid-19. Gli obiettivi principali del nuovo Patto sono quattro: innanzitutto, viene rinnovata l'attenzione sulla neutralità carbonica entro il 2050, con l'ambizione di lungo termine di mantenere la crescita delle temperature non oltre i 1,5° Celsius; di conseguenza, viene posta molta enfasi sull'eliminazione graduale dei combustibili fossili verso un utilizzo maggiore delle energie *green*. In secondo luogo, si sprona la protezione della biodiversità e degli habitat naturali, attraverso la tutela degli ecosistemi tramite strumenti agricoli, infrastrutturali ed economici il più sostenibili possibile. Viene inoltre favorita la cooperazione internazionale tramite un enforcement maggiore del Paris Rulebook del 2018, che forniva linee guida fondamentali per la collaborazione tra Governi, società civile e agenti economici. L'obiettivo che riguarda maggiormente la contabilità pubblica è l'ultimo: viene riconosciuto che la promessa contenuta nell'Accordo di Parigi di raggiungere entro il 2020 i 100 miliardi di dollari annui per supportare i Paesi vulnerabili non è stata raggiunta. Per cercare di soddisfare questa promessa, vengono coinvolte anche numerose Istituzioni finanziarie internazionali, in modo che siano messi a disposizione maggiori finanziamenti pubblici e privati. Infatti, con il patto viene deciso che i fondi da fornire ai Paesi più vulnerabili per supportarli nella mitigazione e nell'adattamento agli effetti avversi dei cambiamenti climatici dovessero essere raddoppiati.

Il 2023 fu un anno di cambiamenti: in occasione della Ventottesima Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (COP28) del 2023, si concluse il primo ciclo di valutazione del Global Stocktake sul raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Quest'ultimo ha prodotto un documento di sintesi che contiene vari punti rilevanti sullo stato dell'arte su: la riduzione delle emissioni di gas serra in base allo stock di quote di emissione dei

diversi Paesi, l'adattamento al cambiamento climatico, gli obiettivi contenuti nei NDC e il loro raggiungimento, i flussi finanziari e il supporto fornito e ricevuto tra i diversi Stati. Il Rapporto sottolinea che, sebbene si siano registrati dei progressi, le azioni intraprese risultano insufficienti per garantire la neutralità carbonica e il contenimento delle temperature sotto 1,5° Celsius entro il 2050¹²². Fissato questo obiettivo di lungo termine, l'UNFCCC richiede ai partecipanti di aumentare gli sforzi verso il suo raggiungimento, concludendo con un invito verso tutti gli Stati firmatari di rinnovare i propri impegni e di presentare nuovi, possibilmente più ambiziosi, Contributi nazionali entro il 2025.

L'ultima Conferenza, tenutasi a novembre 2024, è la Ventinovesima Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti Climatici (COP29). Il contesto in cui si inserisce, tuttavia, è parzialmente cambiato, in quanto rinnovate ricerche scientifiche hanno contribuito a diffondere uno spirito di rassegnazione sugli effetti del cambiamento climatico e sulle possibilità di mitigazione dei suoi effetti: a maggio dello stesso anno, il quotidiano *The Guardian* ha pubblicato un'inchiesta secondo cui quasi l'80% degli scienziati facenti parte dell'IPCC prevedrebbe un aumento delle temperature globali di almeno i 2,5° Celsius entro il 2050¹²³. Il quadro dipinto è preoccupante, ulteriormente peggiorato da molti altri studi che stimano che i danni economici potenzialmente derivanti da un aumento di temperatura di un solo grado sarebbero oltre il 12% del PIL mondiale¹²⁴. Solo pochi studiosi sono più ottimisti e sostengono che il limite di 1,5° sia ancora raggiungibile, ma solo se i Governi di ogni Stato rispettassero gli impegni assunti a livello internazionale e riducessero effettivamente le emissioni di gas serra di almeno il 42% rispetto allo stock attuale di emissioni¹²⁵.

Insomma, la COP29 ha operato in un contesto più disilluso rispetto alle edizioni precedenti. Anch'essa riconferma ed insiste sui due pilastri della finanza come strumento per consentire l'azione e della riduzione delle emissioni. Nel testo finale prodotto a seguito della Conferenza, il Baku Climate Unity Pact, vengono ricompresi l'accordo sulla mitigazione (Mitigation Work Programme) e uno sull'adattamento al cambiamento climatico (Global Goal on Adaptation), che però evidenziano come l'auspicata intensificazione degli impegni presi da parte di molti Stati non è spesso stata possibile, per cui nel testo finale mancano riferimenti ad una sostanziale riduzione delle emissioni di gas serra, soprattutto a seguito delle pressioni operate da Cina, Stati africani e

¹²² Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (2023), *Views on the elements for the consideration of outputs component of the first global stocktake – Synthesis report by the secretariat*, pp. 13-27.

¹²³ D. Carrington (2024), *World's top climate scientists expect global heating to blast past 1.5C target*, The Guardian.

¹²⁴ A. Bilal, D. R. Känzig (2024), "The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature", *National Bureau of Economic Research Working Paper* – n. 32450, pp. 8-31. Nel paper, inoltre, si stima che la perdita di benessere per la popolazione mondiale sia circa il 25% rispetto al benessere attuale, pp. 38-44.

¹²⁵ Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (2024), *Emissions Gap Report 2024*, p. 31; L. Marinone (2024), *Rispettare 1,5° è ancora "tecnicamente fattibile": i dati dell'Emissions Gap Report 2024*.

Arabia Saudita. Non vengono quindi incluse delle azioni materiali che i diversi firmatari devono intraprendere, ma solo un generico riferimento alle emissioni operative e ad una maggiore efficienza energetica. Inoltre, manca anche il riferimento alla transizione verso un abbandono dei combustibili fossili che aveva caratterizzato la COP28 dell'anno precedente.

La Conferenza è riuscita comunque a produrre un risultato importante per quanto riguarda la materia della finanza per il clima: i diversi partecipanti hanno raggiunto il consenso sul rinnovamento del NCQG, un framework di azione con cui gli Stati più industrializzati si sono impegnati a mobilitare 300 miliardi di dollari ogni anno per fornire un sostegno e fare da guida ai Paesi in via di sviluppo nella lotta al cambiamento climatico. Entro il 2035, anno di benchmark per il nuovo piano, si vogliono mobilitare 1300 miliardi di dollari all'anno a livello globale, in un incremento delle risorse finanziarie a favore della tutela ambientale e climatica. Il NCQG coinvolge anche gli investitori privati e cerca di stimolarli verso la maggiore assunzione di impegni finanziari sostenibili. Più in generale, questo framework mira ad affrontare le lacune esistenti nei finanziamenti sostenibili soprattutto per quanto riguarda la qualità degli investimenti nei mercati emergenti, che spesso si trovano nelle aree più colpite dagli effetti avversi del cambiamento climatico. Questo stanziamento annuo ha lo scopo di creare infrastrutture resilienti e sistemi energetici sostenibili nei diversi Paesi in via di sviluppo, stimolando un maggiore adattamento al *climate change*.

Rimane da attendere la COP30 nel 2025, ovvero il Trentennale delle Conferenze sulle Parti delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico, per valutare se gli impegni presi durante gli anni precedenti sono stati rispettati, sia dal nostro Paese che dagli altri membri partecipanti e comprendere a fondo quali azioni siano ancora da intraprendere verso un futuro di lotta al cambiamento climatico.

È doveroso concludere con i potenziali limiti che il diritto ambientale internazionale incontra nella sua portata applicativa. Come è stato osservato, la governance ambientale internazionale e le negoziazioni che essa comporta risultano quasi interamente supervisionate e condotte da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma spesso non tengono in conto la differente considerazione dell'urgenza del problema del cambiamento climatico fatta da ogni Stato. L'area geografica più impegnata e attiva dal punto di vista della sostenibilità ambientale era l'Occidente, grazie alla concertazione e concentrazione di sforzi fra Unione Europea e Stati Uniti. Tuttavia, il ritorno alla Casa Bianca da parte di Trump all'inizio del 2025 è stato accompagnato da un elevato numero di ordini esecutivi prioritari, tra cui l'ufficiale recesso del Paese dall'Accordo di Parigi e dall'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS). Pertanto, l'Unione Europea e gli Stati insulari più colpiti dagli effetti avversi del problema sono notevolmente più sensibili alla questione della

mitigazione e dell'adattamento. All'opposto, gli Stati Uniti e molti Stati in via di sviluppo, ad esempio India, Cina oppure Arabia Saudita, risultano meno convinti sulla necessità di un cambiamento, temendo che la riduzione delle emissioni possa comportare loro un danno economico diretto¹²⁶. Ancora oggi ci sono profonde divergenze fra questi due gruppi, che spesso possono condurre a tensioni diplomatiche e ad un'*impasse* nelle negoziazioni e, soprattutto, nell'attuazione delle policies concordate. Inoltre, le Organizzazioni internazionali e sovranazionali e gli accordi da esse prodotti mancano della vincolatività necessaria per un corretto *enforcement* delle linee guida e degli obiettivi programmatici concordati, per cui l'azione verso un effettivo cambiamento risulta ulteriormente indebolita. Ad ogni accordo raggiunto, infatti, non corrisponde un egual meccanismo di sanzioni per gli inadempimenti dei diversi Stati né uno di incentivi veri e propri verso i Paesi virtuosi, ponendo il problema del *free-riding*¹²⁷ nell'azione ambientale, che al contrario necessiterebbe di uno sforzo collettivo.

Nel prossimo paragrafo verrà analizzata la normativa europea in materia di sostenibilità ambientale e di quali strumenti finanziari, rientranti nel novero della green economy, essa fornisca agli Stati membri, in virtù della sua particolare sensibilità al tema della tutela ambientale. Gli standard fissati a livello europeo sono più stringenti rispetto a quelli stabiliti a livello internazionale, e limitano ulteriormente l'azione degli Stati che vi partecipano. Pertanto, per comprendere come l'Italia possa operare tramite gli strumenti della green economy per raggiungere uno sviluppo sostenibile, si andrà nelle seguenti pagine a ripercorrere la nascita dell'avanguardia europea in materia ambientale.

1.5. La normativa europea.

Le norme pattizie stabilite a livello internazionale da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sono recepite all'interno di un ulteriore ordinamento sovranazionale: l'unione Europea, che ha partecipato a tutti gli incontri elencati precedentemente come membro autonomo e indipendente, assumendosi in proprio le responsabilità derivanti dall'accettazione delle norme e degli impegni contenuti negli accordi. L'Unione, oltre a ciò, emana proprie norme di diritto in materia di finanza pubblica sostenibile, ambiente e tutela ambientale, producendo un corpus legislativo europeo a sé stante che viene ad essere introiettato negli ordinamenti giuridici degli Stati membri tra cui, come noto, l'Italia. Si andrà ora ad analizzare l'impegno dell'Unione Europea per quanto riguarda la *green economy*, in modo tale da comprendere il contesto in cui il nostro

¹²⁶ Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, pp. 11-12.

¹²⁷ "Il free rider è colui che cerca di godere di un bene o servizio facendo sopportare ad altri il suo costo", da F. Guala, M. Motterlini (2015), *Mente. Mercati. Decisioni*, Egea Milano, p. 10.

Paese opera e di come questo si rifletta nel ciclo di bilancio e nella redazione di atti di contabilità pubblica.

1.5.1 Il diritto primario.

I diversi Trattati su cui si fonda l'ordinamento dell'Unione Europea stabiliscono il contesto del diritto entro il quale le istituzioni dell'Unione operano per attuare le politiche. Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), o Trattato di Roma, del 1957, nonostante un'embrionale diffusione delle preoccupazioni legate all'ambiente, non conteneva alcuna indicazione in merito alla politica ambientale poiché esso era principalmente focalizzato sugli obiettivi economici dietro l'istituzione di tale Comunità sovranazionale. Fino alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano di Stoccolma, infatti, la produzione legislativa in materia di ambiente fu poca e scarna. L'impeto dato dalla Conferenza fu, in un certo senso, l'origine della regolamentazione ambientale comunitaria, che si basava su un'innovativa interpretazione dell'articolo 2 del Trattato di Roma: quest'ultimo chiariva che la base della Comunità era uno *“sviluppo armonioso delle attività economiche (...) e un aumento accelerato degli standard di vita”*¹²⁸. Il rispetto e la tutela dell'ambiente, come chiarito dal Consiglio europeo durante il Summit di Parigi nel 1972, sono tasselli imprescindibili per raggiungere tale obiettivo, a servizio di tutta l'umanità¹²⁹. In questo senso, la Commissione propose di modificare l'articolo 235 del Trattato come base legale per l'adozione di misure in campo ambientale. Questo articolo disciplina le modalità di intervento della Comunità in settori non esplicitamente previsti dal Trattato, ovvero disciplina i poteri impliciti della Comunità: se un'azione risulta necessaria per il funzionamento del mercato comune, allora il Consiglio, su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, può *“prendere le disposizioni del caso”*¹³⁰. Su questa base, e a partire da quell'anno, la Commissione vara Programmi di Azione per l'Ambiente (PAA) di durata pluriennale che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione. Già all'articolo 2 del suddetto programma venne specificato che la protezione ambientale, sotto la forma di riduzione dell'inquinamento, è una componente necessaria per lo sviluppo economico.

Nel 1986 l'Atto Unico Europeo (AUE), oltre a dare vita ad una collaborazione politica vera e propria tra gli Stati membri, aggiunse il Titolo VII – Ambiente al Trattato, fissando

¹²⁸ Comunità Economica Europea (1957), *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, art. 2 comma 1.

¹²⁹ Consiglio Europeo (1973), *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*.

¹³⁰ Comunità Economica Europea (1957), *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, art. 235.

nell'ordinamento comunitario ciò che la Corte di Giustizia aveva stabilito un anno prima¹³¹. A livello finanziario, l'AUE è importante poiché all'articolo 130d, comma 2, getta le basi per la nascita dei Fondi di Coesione europei (Cohesion Fund) nell'ambito ambientale: si tratta di stanziamenti che gli Stati membri possono richiedere in modo tale da andare a supportare tutti i progetti europei e nazionali che tutelino l'ambiente¹³².

Le direttive contenute nell'AUE presto si trasformarono nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea, ossia il Trattato di Maastricht (TUE), del 1992. Con questo accordo venne realizzata la completa unificazione dei mercati tra gli Stati membri dell'allora Comunità europea e l'allargamento dell'area di competenza delle istituzioni europee a nuovi ambiti, tra cui quello fiscale, quello monetario e quello ambientale. L'entrata in vigore del Trattato fu accompagnata da una percezione di maggiore importanza delle policies ambientali a livello comunitario: l'articolo 2, che elenca i principi generali che guidano l'azione della nuova Unione Europea, comprende un riferimento esplicito alla protezione ambientale anche tramite la promozione di uno sviluppo bilanciato fra tutela ed espansione delle attività economiche¹³³. Ancora, venne stabilito il principio della sussidiarietà verticale tra azione europea e azione nazionale¹³⁴, la cui prima applicazione si osserva proprio nel settore ambientale. Invero, venne stabilito che l'Unione agisce per la salvaguardia della qualità dell'ambiente nei limiti in cui la sua azione sovranazionale, grazie alla sua portata e alle sue risorse, possa garantire un perseguimento più adeguato di questi obiettivi. Grazie a questo Trattato, la politica ambientale viene ad ergersi come pilastro comunitario al pari dell'azione economica, in quanto la Comunità è incaricata di promuovere *“una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente”*¹³⁵. Inoltre, vengono introdotti nel TCE, all'art. 174, n. 2, il *“principio del livello elevato di tutela ambientale”*¹³⁶ e il principio di precauzione, già figurante nel principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro¹³⁷. Il concetto di sviluppo sostenibile è, peraltro, al centro del Quinto Programma comunitario di Politica ed Azione a favore dell'Ambiente e dello Sviluppo sostenibile, intitolato *“Per uno sviluppo durevole e*

¹³¹ Comunità Economica Europea (1986), *Atto Unico Europeo*, artt. 25, 130r comma 1-4.

¹³² *Ivi*, art. 130d, comma 2.

¹³³ Unione Europea (1992), *Trattato di Maastricht*, art. 3 – ex. Art 2 TUE, comma 3. Il comma recita : *“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”*.

¹³⁴ Ovvero il principio per cui l'Unione europea non interviene, se non nei settori di sua esclusiva giurisdizione, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa al livello nazionale, regionale o locale.

¹³⁵ Comunità europea (1992), *Trattato istitutivo della Comunità Europea*, art.2.

¹³⁶ *Ivi*, art. 174, n.2.

¹³⁷ Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e sullo Sviluppo*. Il Principio 15 recita: *“Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficaci volte a prevenire il degrado ambientale”*.

sostenibile”, che venne adottato nel 1993. Questi Programmi di Azione contenevano orientamenti non vincolanti ma funzionali all’adozione di strumenti legislativi che potessero tutelare l’ambiente e il territorio del Vecchio continente. Il Quinto Programma quadro richiama la necessità di applicare rapidamente le principali misure concordate nella conferenza di Rio, nell’ottica di una “riconciliazione” fra ambiente e sviluppo per rendere il modello europeo di crescita più sostenibile.

Tramite il Trattato di Amsterdam del 1997, lo sviluppo sostenibile diventa ufficialmente un principio generale dell’azione della nuova Unione. Già dal preambolo del novellato Trattato sull’Unione Europea viene ribadito che l’Unione e gli Stati membri si impegnano per *“promuovere il progresso sociale ed economico dei propri popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell’ambiente”*¹³⁸. Nello sviluppo del corpo del Trattato, ritroviamo questo principio all’art. 3, paragrafo 3, che ricorda che il primo e il principale obiettivo dell’Unione è *“lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente”*¹³⁹. Da questa disposizione si può evincere come la sostenibilità non sia esclusivamente riferita alla politica ambientale, ma viene a conformarsi come una materia trasversale che permea tutte le politiche comunitarie.

Il principio della sostenibilità viene riaffermato anche nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, o Carta di Nizza, il cui obiettivo generale è la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione. Con l’entrata in vigore del Trattato di Nizza nel 2003, la Carta assume valore giuridicamente vincolante per gli Stati membri firmatari, ergendosi a diritto primario al pari dei Trattati medesimi. Come suggerisce il nome, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea sancisce alcuni principi guida per le istituzioni europee e alcuni diritti in capo ai cittadini che l’Unione e gli Stati che la compongono sono tenuti a rispettare. Per quanto concerne il settore ambientale, viene inserita una previsione al Titolo IV – Solidarietà. L’articolo 37 recita: *“Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*¹⁴⁰. Questo articolo si rifà ad altre previsioni del Trattato, tra cui l’articolo 6, che prevede che le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo

¹³⁸ Unione Europea (1997), *Trattato sull’Unione Europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi*, Preambolo.

¹³⁹ *Ivi*, art. 3, comma 3.

¹⁴⁰ Unione Europea (2000), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, art. 37, unico comma.

sostenibile¹⁴¹. Nelle Dichiarazioni adottate dalla Conferenza di Nizza, in sede di redazione del Trattato, viene inoltre ribadito che l'Unione deve ricoprire un "ruolo motore" nella promozione della tutela ambientale anche sul piano internazionale e globale. *"Occorre avvalersi di tutte le possibilità offerte dal Trattato per conseguire tale obiettivo, anche attraverso incentivi e strumenti orientati al mercato e volti a promuovere lo sviluppo sostenibile"*¹⁴². In tal senso, il Trattato di Nizza non preveda sostanziali modifiche all'assetto previgente in materia di tutela ambientale, in quanto quest'ultima previsione rimanda agli strumenti europei già esistenti nei precedenti Trattati.

Il 2007 è un anno fondamentale per la revisione dei Trattati fondamentali dell'Unione. A Lisbona, dopo il fallimento del progetto di costituzionalizzazione comunitario¹⁴³, viene adottato un nuovo Trattato per sostituire la bocciata Costituzione Europea. Infatti, molte delle previsioni inserite in quest'ultima vengono riprese dal cd. Trattato di riforma¹⁴⁴. Tra le principali novità, il Trattato conferisce un'unica personalità giuridica all'Unione, unificando i tre pilastri su cui si basava precedentemente, delinea nel dettaglio il riparto di competenze fra Unione e Stati membri e chiarifica le funzioni attribuite alle istituzioni sovranazionali. Dal punto di vista ambientale, il Trattato modifica alcuni articoli del TFUE: l'articolo 4 TFUE, in particolare, afferisce alle materie concorrenti e condivise, tra cui vi rientra la materia ambientale.

Concludendo la disamina delle modifiche al diritto primario dell'Unione Europea, siccome non vi sono state più recenti variazioni ai Trattati istitutivi, passiamo alla trattazione della restante normativa derivata in materia di green economy, ovvero agli importantissimi Regolamenti, Direttive e Decisioni che permeano l'ordinamento comunitario. Questi atti assumono un ruolo fondamentale per delineare *tout court* le modalità di azione dell'Unione e degli Stati membri, costruendo una "cassetta degli attrezzi" che è la ragione propria per cui l'Europa sia la pioniera della transizione ecologica.

Le norme di diritto primario convivono con quelle di diritto secondario nell'ordinamento europeo, formando una costellazione giuridica molto dettagliata e omnicomprensiva. Nel caso del diritto comunitario, pertanto, lo sviluppo sostenibile, in quanto aspirazione primaria delle Istituzioni dell'Unione, viene ad essere declinato in una pluralità di norme, tra cui alcune riguardano l'utilizzo di strumenti specifici in capo ai *policy makers*, sia nazionali che sovranazionali, che andremo ora

¹⁴¹ Unione Europea (1992), *Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata a Maastricht)*, art. 6.

¹⁴² Unione Europea (2001), "Dichiarazione n. 9 relativa all'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità Europea", in *Trattato di Nizza*.

¹⁴³ Su cui: C. De Fiores (2008), "Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona", *Costituzionalismo.it* – Fascicolo 1/2008.

¹⁴⁴ Ufficialmente, Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea. Il Trattato che istituisce la Comunità Europea viene rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

ad analizzare. L'Unione Europea, in questo senso, si impegna attivamente per promuovere l'adozione da parte degli Stati membri di comportamenti sostenibili con una pluralità di mezzi che afferiscono all'intervento delle Istituzioni Pubbliche nazionali nell'economia del proprio Paese. Lo scopo delle pagine successive è comprendere più approfonditamente di quali mezzi di azione forniti dal diritto secondario dell'Unione Europea l'Italia disponga.

1.5.2. Il diritto derivato.

Il diritto derivato – o secondario – comprende due distinti tipi di atti giuridici: quelli rientranti nell'elenco dell'articolo 288 TFUE, ovvero regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni, e quelli che non vi rientrano, ovvero gli atti atipici¹⁴⁵.

È noto che l'Unione Europea prescrive giuridicamente l'integrazione del principio dello sviluppo sostenibile nelle policies emanate sia a livello comunitario che a livello nazionale e, pertanto, che questo assioma venga ad estrinsecarsi anche nelle operazioni finanziarie degli Stati che ne fanno parte. Gli strumenti di green economy promossi dall'Unione hanno subito una recente espansione, soprattutto a seguito della stipulazione e dell'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi nel 2015. Tuttavia, la regolamentazione comunitaria in tema parte dagli anni Novanta dello scorso secolo. In questa occasione, si parlerà brevemente dei mezzi finanziari della transizione ecologica precedenti all'Accordo di Parigi e al successivo Green Deal europeo, per poi soffermarci maggiormente sulle norme emanate nello scorso decennio.

Il primissimo strumento che l'Unione Europea utilizza per la transizione ecologica è il Programma LIFE (L'Instrument Financier pour L'Environnement), operativo dal 1992 grazie ad un particolare impulso del Parlamento Europeo. Si tratta di uno dei principale mezzi finanziari con cui l'Unione Europea dedica fondi alla lotta al cambiamento climatico e alla salvaguardia dell'ambiente, contando 5,4 miliardi di euro nella fase attuale per la realizzazione di iniziative *green*¹⁴⁶. Tale fondo è stato anche utilizzato da molti Enti locali del nostro Paese, tra cui il Progetto "CLEAR-LIFE" implementato da dodici Comuni e Province italiane, tra cui il Comune di Reggio Emilia, la cui esperienza verrà dettagliata nel terzo capitolo (§ *infra*, par. 3.3.4). I progetti attuali su cui il Programma investe si realizzano a livello locale e si esplicano in quattro macro-categorie: natura e biodiversità; economia circolare e qualità della vita; mitigazione e adattamento al cambiamento climatico; transizione verso un'energia pulita¹⁴⁷. I progetti da realizzarsi rispondono all'esigenza

¹⁴⁵ Unione Europea (n.d.), *Le fonti del diritto dell'Unione Europea*.

¹⁴⁶ Commissione Europea (2021), *Programma LIFE: finanziamenti UE per oltre 290 milioni di € a progetti sulla natura, l'ambiente e l'azione per il clima*.

¹⁴⁷ Durante il corso delle diverse edizioni del Programma vi sono state diverse sotto-categorie di investimento.

di una transizione ecologica, che si esplica anche mediante la riduzione delle emissioni di gas climalteranti e la tutela della biodiversità.

Poco dopo, venne istituito il Fondo di Coesione (Cohesion Fund) dell'Unione Europea, nato nel 1994 con lo scopo di rafforzare la coesione sociale, territoriale ed economica su tutto il territorio dell'Unione, con un particolare riguardo per le zone economicamente più svantaggiate e quelle interessate da transizioni industriali. A tali stanziamenti, inseriti in un'apposita sezione del bilancio europeo, possono accedere solamente gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante sia inferiore al 90% della media europea¹⁴⁸. A partire dal successivo ciclo di bilancio europeo (2000-2006), però, il Fondo di Coesione apre la possibilità, per i Paesi che lo necessitano, di richiedere l'erogazione dei contributi per il finanziamento di progetti riguardanti l'ambiente e le reti infrastrutturali di trasporto *green*, rappresentando un grande passo verso l'inizio della transizione ecologica. Ad oggi, il Fondo di coesione è regolato dall'articolo 177 TFUE e nel corrente ciclo di bilancio europeo (2021-2027) contribuisce altresì agli investimenti in materia ambientale e connessi allo sviluppo sostenibile non esclusivamente connessi all'efficientamento energetico, ma anche dal punto di vista delle infrastrutture di rete all'interno e all'esterno dei confini statali, in modo tale da agire congiuntamente sulla coesione territoriale e sulla sostenibilità ambientale. Nell'attuale periodo di programmazione, il Fondo fornisce assistenza a 15 Stati membri dell'Unione, ed è finanziato con un ammontare totale di 42,6 miliardi di euro, di cui il 37% delle dotazioni finanziarie totali dovrebbe necessariamente contribuire agli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione Europea.

Un diverso strumento di finanza sostenibile creato dall'Unione nell'ottica riguarda la riduzione delle emissioni climalteranti. Si tratta dell'European Emissions Trading Scheme (EETS), il primo sistema di scambio di quote di emissioni a livello mondiale¹⁴⁹. Questo meccanismo, implementato nell'anno 2005 e basato sulla Direttiva 2003/87/CE, si basa sulle risultanze del Protocollo di Kyoto del 1997, che aveva assunto l'impegno verso una riduzione delle emissioni dei gas serra. Si tratta di un sistema internazionale di scambio di quote di emissioni inquinanti sul mercato basato su una logica *cap and trade* (§*infra*, par. 1.3): l'Autorità di regolazione competente, la Commissione Europea, fissa un tetto massimo complessivo al numero di emissioni consentite sul territorio dell'Unione per ogni settore di potenziale interesse. I vari attori economici operanti in un determinato settore possono vendere, scambiare o acquistare tali quote su un apposito mercato, per poi compensare le proprie emissioni effettive con un corrispondente quantitativo di quote. Il meccanismo di assegnazione delle quote è duplice: alcune sono vendute mediante aste pubbliche

¹⁴⁸ Parlamento europeo (n.d.), *Coesione economica, sociale e territoriale*.

¹⁴⁹ Per una definizione di questo meccanismo, si rimanda al paragrafo n. 1.3.

a cui i soggetti interessati possono partecipare, oppure sono concesse gratuitamente agli operatori considerati più a rischio¹⁵⁰, come possono essere i Paesi che osservano vincoli ambientali meno stringenti rispetto a quelli europei. La *ratio* di questo meccanismo è la progressiva riduzione delle emissioni climalteranti grazie alla disincentivazione dei comportamenti dannosi, che vengono permessi solo dietro compensazione monetaria, e alla coerente incentivazione delle azioni più virtuose, messe in atto da soggetti più sostenibili ed ambientalmente efficienti. Infatti, l'EETS prevede una diminuzione complessiva delle quote di emissioni disponibili durante il corso del tempo.

Il meccanismo ha raggiunto, ad oggi, la sua quarta fase (2021-2030) e ha subito una serie di aggiustamenti progressivi e di allargamenti: se nella prima fase (2005-2007) venivano scambiate solo le quote delle emissioni, distribuite in modo gratuito, solamente di CO₂ derivanti dalle industrie *energy-intensive*¹⁵¹ e dai generatori di energia, ad oggi il sistema ricomprende le emissioni di più settori e provenienti da più GHG¹⁵². Il flusso di scambio di queste quote è aumentato esponenzialmente durante il corso degli anni, passando da 321 milioni di titoli in capo alle imprese nel 2005 a 8 miliardi di quote scambiate nel 2021, per un ammontare di 56 miliardi di euro. Questo sistema copre il 40% delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE¹⁵³. Lo sviluppo repentino del sistema ha portato il EETS ad essere il principale motore del mercato internazionale delle quote di emissioni climalteranti, rappresentando un enorme successo per l'Unione Europea, insieme al risultato ottenuto per quanto riguarda l'effettiva riduzione delle emissioni: dal 1990 al 2018 l'Unione ha ridotto le sue emissioni di gas serra del 23%, superando il target fissato del 20% per il 2020¹⁵⁴.

Durante il periodo che intercorre tra l'implementazione della prima fase dell'EETS e l'adozione dell'Accordo di Parigi, si sono susseguiti numerosi documenti istituzionali, direttive e comunicazioni della Commissione che hanno fissato obiettivi ambiziosi da raggiungere a livello di Unione e a livello di singolo Stato membro. A seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, l'Unione Europea ha riconosciuto l'interconnessione esistente tra la ripresa da tale congiuntura negativa e la crescita sostenibile. Per integrare strategicamente questi obiettivi, vengono adottate – rispettivamente nel 2009 e nel 2010 – due strategie principali, entrambe riferite al decennio successivo rispetto alla loro adozione: il Pacchetto clima ed energia 2020 e la Strategia Europa 2020.

¹⁵⁰ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *Emission Trading*.

¹⁵¹ Ovvero ad alta intensità energetica.

¹⁵² Commissione europea (n.d.), *Development of EU ETS (2005-2020)*.

¹⁵³ Parlamento europeo (2018), *Le soluzioni dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici*.

¹⁵⁴ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *L'Unione Europea e il clima*.

Tramite la Direttiva 2009/28/CE venne implementato il Pacchetto per il clima e l'energia 2020, che accelerò ulteriormente gli impegni dell'Unione verso la transizione ecologica, cementando il suo ruolo avanguardistico. Il Programma fissò tre obiettivi chiave da raggiungere entro il 2020, noti come "20-20-20": ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990; aumentare la quota di energie rinnovabili al 20% del consumo energetico totale; migliorare l'efficienza energetica del 20%. Il cuore del pacchetto di riforme è proprio il sistema EETS che, in questa occasione, viene rinnovato e rivisto in un'ottica maggiormente stringente. L'importanza del Pacchetto clima ed energia 2020 risiede nella sua capacità di integrare obiettivi ambientali con strategie economiche, tra cui si ricorda l'aumento della produzione di energie rinnovabili. Tra i suoi successi si annoverano la stimolazione della crescita di settori innovativi legati alla green economy, creando posti di lavoro e riducendo la dipendenza energetica dell'UE da fonti fossili importate. Inoltre, si stima che le emissioni dell'Unione nel 2020 fossero inferiori del 31% rispetto al 1990: pertanto, l'obiettivo del Pacchetto sul clima e l'energia è stato superato di 11 punti percentuali¹⁵⁵. Nonostante alcune critiche riguardanti la disparità negli obblighi e nella successiva attuazione tra gli Stati membri, il Pacchetto ha rappresentato un passo fondamentale per l'Unione Europea, in quanto ha fornito una base solida per ulteriori iniziative in ambito ambientale, dimostrando che è possibile coniugare crescita economica e protezione ambientale attraverso politiche integrate e mirate.

La Strategia Europa 2020¹⁵⁶, invece, nacque con l'obiettivo di stimolare una crescita omnicomprensiva: intelligente, tramite lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione, sostenibile, basata su un'economia orientata allo sviluppo sostenibile e, infine, inclusiva, ovvero promotrice dell'occupazione lavorativa e della coesione territoriale. Infatti, questa Strategia venne adottata nel 2010 in un'ottica di ripresa dalla crisi economica degli anni precedenti, ed è per questa ragione che le riforme in essa contenute cercarono di porre fondamenta solide per l'economia comunitaria, affrontandone le debolezze strutturali e le questioni di differenziazione sociale e territoriale. Per raggiungere questa ambiziosa aspirazione, l'Unione si pose cinque obiettivi da raggiungere nel periodo tra 2010 e 2020, di cui uno strettamente legato alla sostenibilità ambientale: promuovere l'efficienza energetica, aumentare l'utilizzo di risorse rinnovabili e ridurre le emissioni di gas serra. Questi obiettivi vengono sostenuti da sette iniziative faro, di cui due riguardano il concetto di sviluppo sostenibile: un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse¹⁵⁷ e

¹⁵⁵ Parlamento Europeo (2024), *Quali sono i progressi dell'UE nella lotta contro il cambiamento climatico?*.

¹⁵⁶ L'Unione Europea lanciò una Strategia per lo sviluppo sostenibile nel 2001, un piano a lungo termine nato con il fine di coordinare le policies europee in materia di sostenibilità, su cui non ci soffermeremo per l'irrelevanza ai fini della trattazione. La Strategia Europa 2020, in ogni caso, ha fatto passare in secondo piano la Strategia per lo sviluppo sostenibile.

¹⁵⁷ Comunicazione C(2011) 21

una Politica industriale per l'era della globalizzazione¹⁵⁸. Per quanto concerne l'aspetto finanziario, venne riconosciuto che questa Strategia dovesse essere attuata mediante grandi orientamenti di politica economica da parte degli Stati membri, invitati alla definizione delle misure nazionali per il conseguimento degli obiettivi strategici nell'ambito dei Programmi nazionali di Riforma, ovvero prima parte del documento di bilancio nazionale¹⁵⁹. La Commissione Europea di anno in anno svolse il compito di monitoraggio delle azioni intraprese e dei metodi esperiti per il raggiungimento degli obiettivi, valutando progressivamente la crescita degli Stati membri e fornendo loro raccomandazioni specifiche. Inoltre, il bilancio europeo e il mercato unico ricoprirono un ruolo fondamentale: l'Unione intervenne con le risorse del proprio bilancio per un ammontare complessivo di 1087 miliardi di euro per il periodo 2014-2020.

Uno strumento di finanza sostenibile, che assunse fondamentale importanza per l'attuazione dello sviluppo sostenibile come previsto dalla Strategia Europa 2020, fu il *green public procurement* – o approvvigionamento verde delle Istituzioni pubbliche. Il public procurement è una locuzione utilizzata per fare riferimento al settore generale della contrattualistica pubblica: è quel processo mediante il quale le autorità pubbliche, come i Governi nazionali o locali, comprano lavori, beni o servizi da parte degli agenti di mercato, e la normativa ivi riferita regola le modalità di selezione del contraente privato che il settore pubblico è tenuto a seguire. Dei contratti pubblici si servono (quasi) tutte le Istituzioni e le autorità: a livello europeo, il settore vede un flusso di capitali pari a due trilioni di euro ogni anno, mentre in Italia, solo l'utilizzo dello strumento dell'appalto smuove circa 290 miliardi di euro¹⁶⁰. Queste ingenti cifre, chiaramente, hanno la potenzialità di tramutarsi in un utilissimo strumento di finanza sostenibile grazie all'allineamento delle esigenze di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni con gli obiettivi di salvaguardia ambientale. Invero, anche il public procurement può essere finalizzato alla realizzazione del paradigma di sviluppo sostenibile, diventando *green public procurement* (GPP).

La Strategia ora in analisi avrebbe elevato il ruolo dell'Unione Europea da coordinatrice delle procedure di approvvigionamento pubblico e tutrice del mercato unico ad attore in primo piano sul settore. I diversi contratti, come appalti o concessioni, in questa nuova visione teleologica, oltre ai vantaggi ambientali evidenti, comportano anche dei benefici economici per il continente: la mobilitazione del settore pubblico verso l'acquisto di prodotti innovativi e tecnologicamente più avanzati fornisce un impulso fondamentale all'ulteriore sviluppo di tali tecnologie e delle industrie

¹⁵⁸ Comunicazione C(2010) 614.

¹⁵⁹ In questo contesto si inserisce anche la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011 e della conseguente modifica del cd. Semestre europeo.

¹⁶⁰ Autorità Nazionale Anti Corruzione (2023), *Impennata degli affidamenti in Italia nel 2022: quasi 290 miliardi il mercato degli appalti*.

che le producono, rendendo l'Europa più competitiva. Grazie all'aumento nella domanda di prodotti più ecosostenibili e più avanzati, inoltre, vi è un incentivo alla domanda dei medesimi prodotti anche da parte degli agenti economici privati che, idealmente, ne conoscerebbero ulteriormente le caratteristiche e sarebbero più motivati all'acquisto¹⁶¹. I contenuti del Piano di Azione per il consumo e la produzione verde e il settore industriale sostenibile¹⁶² e della Comunicazione della Commissione sul public procurement per un ambiente migliore¹⁶³ stabilirono un obbligo di armonizzazione delle procedure di approvvigionamento delle Amministrazioni fra i diversi Stati membri, nonché degli standard comuni e dei criteri uniformi in tutto il continente relativi ai settori interessati dal GPP. I criteri condivisi fra gli Stati fungono da facilitatori per le autorità locali, che possono così partecipare più facilmente al sistema di GPP, dando un proprio contributo sostanziale alla Strategia Europa 2020.

Il green public procurement è stato introdotto in Italia con il Piano d'azione nazionale GPP, che ha previsto l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), la cui definizione venne rimandata a successivi decreti ministeriali, per diverse categorie di beni, servizi e lavori acquistati o affidati dalle Pubbliche Amministrazioni. Si tratta di requisiti di sostenibilità che devono essere integrati nelle varie fasi delle procedure di acquisto o affidamento, in modo che il bene, servizio o lavoro finale sia il migliore sotto il punto di vista ambientale. Una loro applicazione sistematica innesca un effetto propulsivo per gli operatori di mercato meno virtuosi, che sono spinti ad adottare nuove best practices per adeguarsi al meglio alle richieste delle Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, forniscono benefici anche alle Amministrazioni, che possono migliorare e razionalizzare i propri consumi energetici. I CAM vengono inseriti all'articolo 34 del cd. Codice dei contratti pubblici, ovvero il d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ma ne venne imposta la vincolatività nelle procedure di gara solo l'anno seguente; successivamente, il nuovo Codice dei contratti, ovvero il d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 57, comma 2, ne assicurò l'efficacia e un'estensione a più settori di mercato: il comma prevede un obbligo generalizzato di inserimento, per l'intero valore dell'importo della gara, delle “specifiche tecniche” e delle “clausole contrattuali” contenute nei CAM all'interno della documentazione progettuale e di gara¹⁶⁴. Al 2022, solamente nel settore edilizio, più di 33 mila procedure di gara furono interessate dall'adozione dei CAM, per un ammontare di oltre 29 miliardi di euro¹⁶⁵.

¹⁶¹ P. Kunzlik (2013), “Green Public Procurement—European Law, Environmental Standards and ‘What To Buy’ Decisions”, *Journal of Environmental Law* – Volume 25, numero 2, pp. 6-7.

¹⁶² Comunicazione C (2008) 397 finale.

¹⁶³ Comunicazione C (2008) 400 finale.

¹⁶⁴ D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 57, comma 2.

¹⁶⁵ Autorità Nazionale Anti Corruzione (2023), *Relazione annuale sulle attività 2022*.

Come suggerisce il nome, la Strategia raggiunse la sua fine nell'anno 2020. Durante il suo ciclo di vita, tuttavia, nacquero altre iniziative di fondamentale importanza: l'Accordo di Parigi e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, adottate entrambe nel 2015 (§*infra* par. 1.4). La Strategia ora in esame, evidentemente, era profondamente interconnessa a tali iniziative, e le rispettive logiche in merito allo sviluppo sostenibile spesso apparivano coincidenti, o quantomeno sovrapposte. Gli obiettivi della Strategia vennero resi più ambiziosi dalla nascita di questi altri progetti: ad esempio, la percentuale di incremento dell'utilizzo di risorse rinnovabili sull'ammontare totale, dopo l'assunzione degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi e dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile, passò dal 20% originario ad un 32,5%.

L'assessment dei risultati della Strategia Europa 2020 è stato oggetto di limitata ricerca e letteratura, ma alcuni esperti in particolare si sono interrogati sugli effetti che essa ha sortito in rispondenza agli impegni presi in sede europea. Brevemente, anche in questo caso i risultati raggiunti grazie ad essa furono evidenti: nei primi cinque anni di attuazione molti Paesi membri si assestarono in una posizione prossima al target di crescita sostenibile, con un aumento di sensibilità in particolare per quanto concerne l'utilizzo di energie rinnovabili. Inoltre, l'Unione riuscì a raggiungere una riduzione delle emissioni del 32% rispetto ai livelli del 1990, e per quanto riguarda l'utilizzo delle energie rinnovabili si registrò un aumento del 22% nel loro utilizzo, compatibile con gli obiettivi originari della Strategia¹⁶⁶. Tuttavia, si registrarono evidenti disparità nell'attuazione delle varie policies a livello territoriale, con una performance migliore da parte degli Stati scandinavi ed inferiore da parte degli Stati dell'Est Europa. Inoltre, si ricorda che uno sforzo da parte di pochi Stati, come quelli dell'Unione Europea, non è sufficiente per raggiungere effettivamente gli impegni presi in sede di Nazioni Unite. Sebbene il bilancio del raggiungimento dei target della Strategia Europa 2020 sia moderatamente positivo, quindi, i risultati concreti verso la transizione verde si osserveranno esclusivamente quando gli impegni in questo senso proverranno dall'intero scenario internazionale.

Ugualmente, l'Unione Europea è più che mai impegnata con la transizione ecologica e l'attuazione delle misure di sviluppo sostenibile tramite la finanza pubblica. Infatti, a seguito dei due impegni internazionali pocanzi citati, nel 2018 la Commissione europea ha promulgato il suo primo Piano di azione per la finanza sostenibile (*The Sustainable Finance Action Plan*), il cui scopo era delineare le linee guida per un'implementazione più approfondita della finanza sostenibile

¹⁶⁶ Commissione Europea (2020), *Energy, transport and environment statistics – 2020 edition*, Lussemburgo, Pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea, pp. 9-30; B. Kasprzyk, J. Wojnar (2021), "An evaluation of the implementation of the Europe 2020 Strategy", *Economic and Regional Studies – Volume 14*, n.2, p. 7; B. Gontkovičová, E. D. Spišáková (2023), "Climate and energy targets under Europe 2020 strategy and their fulfillment by member states", *Frontiers in Environmental Science – Volume 11*, p. 9.

nell'economia del continente. Il Piano conteneva dieci azioni concrete, in particolare: (1) stabilire un sistema di classificazione europeo per le attività ecosostenibili; (2) creare etichette e standard europei per i prodotti finanziari verdi; (3) favorire gli investimenti in progetti sostenibili; (4) incorporare le considerazioni di sostenibilità ambientale durante la fornitura di supporto finanziario; (5) sviluppare dei benchmark di sostenibilità; (6) integrare al meglio le questioni di sviluppo sostenibile nel rating di mercato e nella ricerca; (7) dettagliare i doveri degli investitori istituzionali e dei gestori patrimoniali; (8) incorporare lo sviluppo sostenibile nei requisiti prudenziali; (9) rafforzare la trasparenza e la normativa contabile in materia di sostenibilità ambientale; (10) infine, favorire la governance societaria sostenibile e attenuare le visioni di breve e brevissimo termine sul mercato dei capitali¹⁶⁷. Le prime cinque azioni sono dirette a riorientare il flusso di capitali presente a livello europeo verso un'economia più sostenibile, una pratica che rientra nell'ambito del green budgeting (§ *infra*, cap. 3). Le successive tre azioni mirano a rendere più conosciute e condivise le considerazioni di sostenibilità ambientale durante la procedura di gestione del rischio. In conclusione, le ultime due azioni sono volte a favorire la trasparenza e l'ottica di lungo termine. Al problema della creazione di indici finanziari attendibili e fedeli riferiti agli investimenti nella transizione ecologica, l'Unione è intervenuta mediante l'emanazione di due Regolamenti: il Regolamento (UE) 2019/2088 (c.d. Regolamento *Disclosure*) e il Regolamento (UE) 2019/2089 (c.d. Regolamento *Benchmark*).

Un breve excursus sul Regolamento *Disclosure* è fondamentale per comprendere approfonditamente le successive norme europee di finanza sostenibile, in quanto esso costituisce un tassello fondamentale anche per il Framework Strategico per il Green Deal europeo, di cui tratteremo in seguito. Il Piano del 2018 diede impulso alle Istituzioni europee per l'adozione di una successiva regolamentazione che riguardasse una maggiore trasparenza dal punto di vista dell'impatto ambientale per i mercati finanziari: il Regolamento (UE) 2019/2088 sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR). Questo richiede ai gestori di fondi, alle istituzioni finanziarie e ai consulenti di divulgare il modo in cui integrano i fattori ESG nella propria azione investitoria, in modo da creare un quadro normativo uniforme che possa garantire una maggiore trasparenza e standardizzazione delle informazioni. In particolare, richiede una rendicontazione periodica da parte dei diversi operatori finanziari sull'integrazione dei rischi di sostenibilità delle proprie azioni e sulla considerazione dei potenziali effetti ambientalmente negativi da esse derivanti.

¹⁶⁷ Comunicazione C (2018) 97.

L'articolo 2, comma 1, numero 17 fornisce una definizione di "Investimento sostenibile", che è *"quell'investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo ambientale, misurato, ad esempio, mediante indicatori chiave di efficienza delle risorse concernenti l'impiego di energia (...), o un investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo sociale (...) a condizione che tali investimenti non arrechino un danno significativo a nessuno di tali obiettivi e che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governance, in particolare per quanto riguarda strutture di gestione solide, relazioni con il personale, remunerazione del personale e rispetto degli obblighi fiscali"*¹⁶⁸. Tale definizione diventa la base per la successiva azione dell'Unione Europea, ed è possibile rinvenirla anche nel regolamento Tassonomia (§ *infra*, par. 2.1). I successivi articoli 6, 8 e 9 sono altrettanto importanti, in quanto definiscono tre classificazioni da assegnare ai prodotti finanziari. L'articolo 6 disciplina i prodotti che integrano i fattori ESG oppure che danno motivazioni sufficientemente dettagliate sulla non pertinenza dei rischi di sostenibilità ambientale, ma che non soddisfano i criteri aggiuntivi previsti dai successivi articoli. I prodotti regolamentati dall'articolo 8 promuovono i fattori ESG e includono investimenti sostenibili, ma questi ultimi non ne costituiscono l'obiettivo principale. Infine, i prodotti rientranti nel novero dell'articolo 9 hanno come principale obiettivo gli investimenti sostenibili, ex art. 2.

Le Istituzioni europee, dietro l'impulso del medesimo Piano di azione per la finanza sostenibile, hanno concentrato i propri sforzi per tradurre queste iniziative sul piano ordinamentale dell'Unione. Difatti, molte azioni hanno trovato un risvolto pratico nella regolamentazione europea, soprattutto grazie al Green Deal del 2019, un programma contenente riforme e investimenti sostenibili ancora più ambiziosi rispetto agli impegni del passato. L'obiettivo centrale, infatti, è ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 (*Fit for 55*), in modo tale che l'Europa diventi il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Non si tratta di una strategia riferita esclusivamente allo sviluppo sostenibile, ma il Green Deal deve essere il promotore di una crescita economica per tutto il territorio comunitario, rendendo la sua economia competitiva, prospera e resiliente dinanzi alle crisi. Di fatto, con il Green Deal venne definita una tabella di marcia delle principali politiche e misure necessarie per realizzare il cambiamento.

Il Green Deal ha dato vita a molte risoluzioni e strategie, costituendo il Framework Strategico del Green Deal Europeo (European Green Deal Strategic Framework, EGDSF). Questo framework e il Green Deal si basano su un Piano di azione per la finanza sostenibile contenente una serie di

¹⁶⁸ Articolo 2, comma 1, numero 17, Regolamento (UE) 2019/2088.

misure sistemiche che potessero incentivare il mercato finanziario ad integrare nelle proprie considerazioni di investimento i fattori ESG, pertanto a promuovere una crescita sia dal punto di vista socioeconomico che dal punto di vista della sostenibilità ambientale. Il Piano contiene tre obiettivi principali: incanalare gli investimenti verso una green economy; considerare la sostenibilità ambientale nelle procedure di gestione del rischio (*risk management*); infine, aumentare la trasparenza negli investimenti a breve, medio e lungo termine¹⁶⁹.

Viene auspicato, al momento della pubblicazione del Piano, che l'Unione adotti anche uno standard per lo strumento finanziario dei green bonds, centrali per l'intero settore della finanza sostenibile. Durante il medesimo anno, infatti, la Commissione riunì alcuni esperti in materia, in modo tale che questi potessero stilare un Rapporto chiamato “*EU Green Bond Standard*”, ovvero una proposta di regolamentazione dello strumento finanziario delle obbligazioni in chiave sostenibile¹⁷⁰. Questo, poi, si tradusse in una proposta legislativa comunitaria, ovvero il Regolamento, il n. 2023/2631/UE, che contiene indicazioni sulle obbligazioni verdi europee (EuGB) e i principi per una loro classificazione.

Siccome la finanza sostenibile fa utilizzo degli stessi strumenti della finanza “classica” ma li traduce in un linguaggio sostenibile, è comprensibile come lo strumento delle obbligazioni verdi sia diventato una delle pietre miliari per raggiungere gli obiettivi climatici ed ambientali dell'Unione. Le obbligazioni verdi, o *green bonds*, sono titoli che rappresentano il credito del sottoscrittore, o obbligazionista, nei confronti della società emittente, o debitrice. Mediante l'emissione di obbligazioni, l'emittente ottiene un finanziamento per un periodo di tempo prestabilito e si impegna a rimborsarlo agli obbligazionisti secondo un piano di ammortamento, corrispondendo contemporaneamente un interesse pattuito al momento dell'emissione del titolo. Esse possono essere emesse da più soggetti agenti nel mercato finanziario, sia pubblici che privati, come aziende o imprese corporative¹⁷¹. Queste obbligazioni assumono il carattere di sostenibilità ambientale nel momento in cui i ricavi dell'emittente vengono volti alla realizzazione di progetti con impatti ambientali positivi. Oltre alle obbligazioni verdi, esistono anche obbligazioni sociali, dirette a finanziare progetti con un impatto sociale positivo. Se, invece, i ricavi da questo tipo di BTP sono rivolti verso progetti che combinano benefici sociali e benefici ambientali, allora trattiamo di obbligazioni sostenibili.

Il primo green bond al mondo fu emanato nel 2007 dalla Banca Europea per gli Investimenti, i pionieri Climate Awareness Bonds (CAB). Il mercato delle obbligazioni verdi beneficiò

¹⁶⁹ Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (n.d.), *Sustainable Finance Action Plan*, p. 3.

¹⁷⁰ Technical expert group on sustainable finance (2019), *Report on EU Green Bond Standard*, pp. 2-5.

¹⁷¹ Banca d'Italia (n.d.), *Glossario – voce Obbligazione*.

enormemente dalla pubblicazione da parte dell'International Capital Market Association (ICMA) nel 2014 dei Principi per i Green Bond (Green Bond Principles, GBP). Queste linee guida, il cui rispetto da parte degli agenti finanziari è volontario, si articolano in quattro punti fondamentali, che devono necessariamente essere presenti per qualificare un green bond come tale. In particolare: l'uso dei ricavi derivanti dall'obbligazione deve avere una chiara indicazione verso il finanziamento di progetti con un impatto ambientale positivo; i requisiti per la scelta dei progetti da finanziare devono essere adeguatamente chiari e trasparenti; il placement dei fondi deve essere descritto e tracciabile; infine, le relazioni sull'utilizzo dei fondi devono essere accompagnate da una descrizione dettagliata dell'impatto ambientale che i progetti a cui sono destinati ottengono¹⁷². Questo strumento rappresenta una piccola ma crescente parte del mercato obbligazionario globale: se nel 2014 i green bond rappresentavano una percentuale minima – lo 0,3% – sul totale delle obbligazioni finanziarie emesse da aziende e Governi in Europa, nel 2022 la percentuale incrementò enormemente, assestandosi intorno al 9,2% del totale, per un ammontare totale di 5117,2 miliardi di euro solamente in Europa. A livello globale, infatti, il ricavo totale derivante da questo tipo di obbligazioni è di 946,25 miliardi di euro¹⁷³. Questi dati sono estremamente promettenti: siccome lo strumento finanziario delle obbligazioni verdi ha espanso progressivamente la sua nicchia fino a diventare uno strumento di centrale importanza per la finanza sostenibile, si auspica una loro ulteriore estensione fino a raggiungere l'intero mercato finanziario.

Relativamente alla strategia propugnata dal Green Deal europeo occorre distinguere tra i due obiettivi che esso si pone: innanzitutto, viene posto un obiettivo intermedio al 2030 di riduzione delle emissioni climalteranti del 55% rispetto ai livelli del 1990. A seguito di questa data, l'Unione vuole divenire il primo continente al mondo neutrale dal punto di vista climatico e ambientale entro l'anno 2050. Inoltre, il Green Deal vorrebbe separare gradualmente la crescita economica e l'utilizzo indistinto delle risorse naturali ed energetiche; sottolinea altresì la necessità che tutti i settori dell'economia contribuiscano alla lotta contro i cambiamenti climatici. La strategia sostiene misure in vari settori del mercato, tra cui l'energia, i trasporti, l'industria, l'agricoltura, la finanza sostenibile e altri ancora. Per quanto concerne la riduzione delle emissioni climalteranti, l'Unione riformò nuovamente il sistema EETS e annunciò l'attuazione dello strumento per la fuga di carbonio, la revisione della Riserva di stabilità del mercato e alcune proposte per rendere ecosostenibili i mezzi di trasporto su ruote entro il 2035.

¹⁷² International Capital Market Association (2014), *Green Bond Principles*.

¹⁷³ Luxembourg Stock Exchange (2024), *LGX Data Hub - Empowering your sustainable bond investment strategy through data*.

Per finanziare il Green Deal, la Commissione propose nel gennaio 2020 l'adozione di un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile¹⁷⁴ volto ad attrarre almeno mille miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nel decennio tra il 2020 e il 2030, tramite l'utilizzo del bilancio dell'Unione e degli strumenti associati. I fondi previsti dovrebbero finanziare solamente progetti che favoriscono e accelerano la transizione ecologica, e sarebbero rivolti sia alla diminuzione degli eventuali ostacoli alla realizzazione investimenti sostenibili da parte del settore pubblico e del settore privato e da una loro incentivazione. Successivamente, una parte di fondi viene destinata anche al supporto tecnico alle Amministrazioni Pubbliche e ai soggetti attuatori delle politiche pubbliche da mettere in atto con tali finanziamenti.

Per il periodo attuale di vigenza del bilancio dell'Unione, ovvero 2021-2027, la Commissione ha proposto nel Piano di investimenti per il Green Deal che un quarto dell'ammontare totale del bilancio stesso venga rivolto verso investimenti per la realizzazione degli obiettivi ambientali. I mille miliardi del Green Deal, in questo contesto, deriverebbero sia dal budget dell'Unione, per un ammontare di 503 miliardi di euro propri destinati ad alcuni programmi specifici, uniti a 25 miliardi derivanti dall'EETS e a 100 miliardi dal Meccanismo per la Transizione giusta. Quest'ultimo meccanismo è uno strumento che si focalizza sulla mitigazione dei possibili effetti socioeconomici avversi derivanti dalla transizione verde, in un'ottica di equità per le aree territoriali, le industrie e i lavoratori potenzialmente più colpiti da queste sfide. La restante quota di risorse necessarie sarebbe stimolata dai flussi del bilancio europeo, e proverrebbe sia dai cofinanziamenti nazionali aggiuntivi, per un ammontare di 114 miliardi di euro, e dal meccanismo InvestEU, che mobiliterà circa 279 miliardi di euro in investimenti pubblici e privati.

L'effettiva adozione del Green Deal europeo avviene in un momento criticamente tragico per l'intero Pianeta: la pandemia di Covid-19 che ha causato milioni di vittime e innescato una grave crisi economica. Per questa ragione, le riforme del Pacchetto vennero rallentate, sia per quanto riguarda la loro approvazione e trasposizione nell'ordinamento normativo che nella loro effettiva implementazione, che invece si protrarrà anche nel futuro più prossimo. La prima iniziativa ad essere approvata, in ogni modo, fu la Strategia industriale europea, un insieme di azioni rivolte a tutti gli operatori del settore industriale del continente, fondamentale in quanto “*motore della crescita e della prosperità in Europa*”¹⁷⁵. La volontà dell'Unione di sostenere le proprie industrie sul mercato mondiale, incrementando la loro competitività, si coniuga con un desiderio – altrettanto importante – di decarbonizzare il settore, rendendolo climaticamente ed

¹⁷⁴ European Green Deal Investment Plan - EGDIP, oppure Sustainable Europe Investment Plan – SEIP.

¹⁷⁵ Commissione Europea (2020), *Per imprese europee pronte per il futuro: una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale*.

ambientalmente neutrale in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e del Green Deal europeo. Si tratta, infatti, di un pilastro delle iniziative del Green Deal, insieme al REPowerEU, un piano di azione lanciato nel 2022 per spronare l'Europa al maggiore utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, pulite e a prezzi accessibili per tutti i cittadini, in un'ottica di diversificazione per rispondere all'invasione russa dell'Ucraina.

La legislazione concreta che consentirà all'Europa di raggiungere gli obiettivi del Green Deal è stabilita nel pacchetto "Pronti per il 55" presentato dalla Commissione nel Luglio 2021. L'obiettivo intermedio del Green Deal, infatti, dà il nome al Pacchetto "*Fit for 55*", che cerca di preparare i diversi settori economici al traguardo prefissato. Il Pacchetto contiene una serie di nuove proposte legislative o modifiche alla legislazione vigente relativamente all'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti, migliorando al contempo l'approvvigionamento energetico e la prestazione energetica degli edifici e delle infrastrutture e spingendo il settore energetico verso l'adozione e l'uso di maggiori – e migliori – energie rinnovabili. Un'importante riforma messa in atto grazie a tale Pacchetto fu la Legge europea sul clima, inserita nel Regolamento 2021/1119 (UE), la prima legge sul clima del mondo¹⁷⁶. Questa legge trasforma i principi inseriti nel Green Deal per la neutralità climatica in un obbligo vincolante per gli Stati membri dell'Unione, garantendo certezza giuridica e prevedibilità degli obiettivi che verranno seguiti. La "golden rule", ovvero il principio guida del Regolamento, è la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050¹⁷⁷, le cui istituzioni ricopriranno un ruolo di raccordo fra gli obiettivi globali dell'Accordo di Parigi con quelli comunitari e, infine, con quelli domestici. Per questo obiettivo – e per i due che guidano il Green Deal – il Regolamento istituisce un quadro normativo che favorisca la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni climalteranti in settori più sensibili, come quello agricolo, idrico e alimentare. Gli Stati membri sono chiamati a proporre soluzioni e predisporre Piani nazionali d'azione in cui viene delineato il loro contributo materiale alla riduzione delle emissioni, l'utilizzo dei diversi strumenti di finanza sostenibile forniti dall'Unione e il rispetto delle regole e dei limiti stabiliti da quest'ultima.

1.6. Conclusioni

La riflessione sviluppata nel corso del capitolo consente di comprendere che l'attenzione all'ambiente, di fronte alle evidenze scientifiche che dimostrano l'esistenza del cambiamento climatico, è un tema sempre più centrale per le Istituzioni Pubbliche italiane. L'inserimento della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione rappresenta una svolta fondamentale, poiché ne riconosce l'importanza e la necessità di considerarla come presupposto

¹⁷⁶ Regolamento (UE) 2021/1119, contenente la Normativa europea sul clima.

¹⁷⁷ Art. 1, paragrafo 2, Regolamento 2021/1119.

per il policy making. La ricostruzione storica e giuridica proposta nel capitolo evidenzia come la tutela dell'ambiente sia oggi un valore assoluto, che informa l'intero sistema normativo e impone una visione integrata e sistemica delle politiche pubbliche. La sfida che si pone ai decisori politici è quella di tradurre questo principio in azioni concrete, capaci di coniugare la tutela dell'ambiente con lo sviluppo economico e sociale.

Proprio in questa direzione si muove anche il dibattito europeo, che negli ultimi anni ha introdotto nuovi strumenti e principi per orientare le politiche pubbliche verso la sostenibilità ambientale. Tra questi, hanno rapidamente assunto un ruolo centrale il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) e il regolamento Tassonomia. Nel prossimo capitolo sarà approfondito il ruolo di questi strumenti nel contesto italiano ed europeo, analizzando le implicazioni per la tutela dell'ambiente e la promozione di uno sviluppo realmente sostenibile.

La conclusione di questo capitolo non può che sottolineare l'importanza di una visione unitaria e integrata della tutela ambientale, che sappia conciliare la protezione del patrimonio naturale con le esigenze di sviluppo e di benessere della collettività. La strada da percorrere è ancora lunga e complessa, ma la recente adozione del principio DNSH rappresenta un punto di partenza fondamentale per affrontare le sfide del presente e del futuro, sia a livello nazionale che a livello europeo.

CAPITOLO DUE:

Il Regolamento (UE) 2020/852 e il principio Do No Significant Harm.

Il cambiamento climatico rappresenta un enorme problema per l'Europa, che è il continente in cui si registra il più rapido aumento delle temperature nel mondo¹⁷⁸. Come esposto nel precedente capitolo, le condizioni termiche provocano grandi impatti negativi sugli ecosistemi e sull'ambiente, causando eventi climatici estremi che si riversano anche sulla popolazione, la sua salute, le infrastrutture, la sicurezza energetica e alimentare, nonché la stabilità finanziaria. La consapevolezza del cambiamento climatico sta sempre più indirizzando gli obiettivi di policy del Vecchio Continente, che tenta di adottare politiche pubbliche in grado di adattarsi e di prevenire i diversi impatti negativi. Infatti, le Istituzioni comunitarie sono particolarmente sensibili al cambio di paradigma che il cambiamento climatico comporta: lo sviluppo economico non riguarda solamente la resilienza fiscale e la capacità di crescita economica, poiché a questi due elementi devono essere coniugate anche le considerazioni di sostenibilità ambientale. La normativa europea si inserisce in questo contesto, e tenta di offrire delle soluzioni nell'ambito della *green economy* volte ad assicurare il proseguimento e la realizzazione della transizione ecologica, nonché l'abbandono progressivo dalle fonti fossili, che costituiscono un fattore fondamentale nella determinazione degli impatti del cambiamento climatico.

L'Unione Europea deve affrontare una triplice sfida: la riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030, grazie all'impegno preso con il Pacchetto "*Fit for 55*", l'adattamento infrastrutturale ad eventi estremi, con costi stimati di 17 miliardi di euro annui¹⁷⁹, ed una transizione equa per le aree e le imprese ancora legate ai combustibili fossili. Su questo ultimo punto emerge un'ulteriore criticità, legata alle difformità strutturali tra i vari Stati membri: se alcuni riescono ad essere più virtuosi dal punto di vista ambientale, come i Paesi nordeuropei che riescono a coprire il 60% del proprio fabbisogno energetico grazie alle rinnovabili, altri Stati faticano ad abbandonare le pratiche ecologicamente dannose su cui si basano le loro economie. Da queste diversità emerge con forza la necessità di strumenti finanziari europei differenziati, che possano rispondere alle esigenze specifiche di ogni territorio.

La recente modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, con l'inserimento tra i principi generali della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni non è un atto isolato, ma riflette un cambiamento di paradigma giuridico che trova riscontro nelle politiche dell'Unione Europea. Invero, le Istituzioni comunitarie hanno

¹⁷⁸ Agenzia Europea dell'Ambiente (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report – n. 1/2024, Lussemburgo, Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea.

¹⁷⁹ Agenzia Europea dell'Ambiente (2024), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*.

continuato il loro progetto avanguardistico di tutela dell'ambiente, al fine di realizzare una decarbonizzazione delle diverse economie nazionali in un'ottica di vera transizione ecologica. Il quadro normativo comunitario per affrontare la sfida del cambiamento climatico si basa su tre pilastri: sull'European Emission Trading Scheme (EETS), che mira alla copertura di almeno il 40% delle emissioni di gas climalteranti sul territorio dell'Unione, sul Fondo Sociale per il Clima e, infine, sul Regolamento Tassonomia n. 852 del 2020, volto alla classificazione degli investimenti e delle attività economiche sostenibili. All'interno del Regolamento Tassonomia, l'Unione ha introdotto anche l'innovativo principio Do No Significant Harm (Non Arrecare Danno Significativo all'ambiente), che è rapidamente assunto a un ruolo cardine per il Green Deal europeo. Questo principio-criterio impone che gli investimenti definiti nel bilancio europeo e all'interno dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza non compromettano gli obiettivi ambientali definiti a livello comunitario, creando un ponte tra la tutela costituzionale italiana e gli standard sovranazionali.

L'inquadramento dei beni "comuni" come risorse indispensabili alla sopravvivenza umana, operato da parte della giurisprudenza costituzionale italiana e dalla normativa nazionale ed approfondito all'interno del primo capitolo dell'elaborato, trova riscontro nell'applicazione sistemica del principio DNSH: sebbene sia momentaneamente circoscritto all'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'obbligo in capo alle Pubbliche Amministrazioni di valutare approfonditamente l'impatto ambientale delle proprie decisioni denota un'attenzione particolare al bene comune *ambiente*. In questo senso, il principio Do No Significant Harm rappresenta una nuova sfida, sia per le Amministrazioni nazionali dei vari Stati membri che per l'Unione stessa, che dovranno misurarsi con il suo rispetto e la sua applicazione concreta nelle diverse politiche pubbliche.

Il presente capitolo dettaglierà i due strumenti avanguardistici del Regolamento Tassonomia e del principio Do No Significant Harm, le conseguenze materiali della loro applicazione e le conseguenze sugli ordinamenti nazionali, ricomprendendo una disamina sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano e delle sue modalità specifiche di finanziamento. La conclusione del capitolo verterà sui limiti di un'applicazione indistinta ed assoluta del criterio DNSH, fornendo esempi che possano mettere in luce quali siano le criticità riscontrate da parte delle diverse Amministrazioni e dei metodi utilizzati per sopperirvi.

2.1 La Tassonomia delle attività ecosostenibili e il principio Do No Significant Harm.

Nel processo di sviluppo normativo e regolamentare in materia di finanza sostenibile delineato finora, è imprescindibile la trattazione di un Regolamento europeo presto diventato pilastro centrale in questo contesto. Si tratta del Regolamento (UE) 2020/852, o Regolamento Tassonomia, che si inserisce all'interno del Pacchetto di riforme del Green Deal e si basa sull'articolo 114 TFUE. Entrata in vigore nel 2020, questa iniziativa predispose un sistema di classificazione europeo per tutte le attività economiche che potessero considerarsi ecosostenibili, definendo un quadro normativo con criteri condivisi su tutto il territorio del continente, così da individuare il grado di sostenibilità di un determinato investimento o di una determinata attività. Di conseguenza, la Tassonomia indirizza le attività economiche che si svolgono sul continente verso degli obiettivi minimi di salvaguardia ambientale. La Tassonomia delle attività economiche sostenibili non è solamente un framework utile alle Istituzioni pubbliche, ma fornisce supporto anche agli operatori del comparto finanziario e agli investitori, facilitando gli investimenti finanziari sostenibili. La Tassonomia definisce sia criteri per stabilire se le attività economiche in generale siano ecosostenibili che criteri per gli investimenti, disegnando una base normativa uniforme su tutto il territorio comunitario per rimuovere eventuali ostacoli rimanenti nel mercato unico al flusso transfrontaliero dei fondi finanziari. Mettere a disposizione prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili risulta un metodo efficace per convogliare gli investimenti, soprattutto quelli provenienti da agenti privati, verso attività rispettose dell'ambiente, ma è anche un modo per sensibilizzare il mercato agli impatti ambientali dei flussi finanziari.

“Tassonomia” è un vocabolo che indica *“lo studio teorico della classificazione, attraverso la definizione esatta dei principi, delle procedure e delle norme che la regolano”*¹⁸⁰. In questo caso, l'Unione Europea ha voluto applicare una classificazione al concetto multiforme di finanza sostenibile, cercando di classificare e di dare un ordine ai suoi molteplici contenuti. I principi sottostanti sono quelli indicati nell'Agenda 2030, ovvero dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG). Lo scopo della Tassonomia per la finanza sostenibile è fornire un orientamento agli investitori e agli altri stakeholders sul mercato finanziario, aiutandoli nel processo decisionale grazie all'identificazione dei benefici ambientali, ma non solo, che gli investimenti potrebbero portargli. Inoltre, una chiara classificazione aumenta la tracciabilità dei flussi finanziari diretti verso progetti ecosostenibili, di conseguenza rendendo più facile la loro misurazione, il loro impatto e le eventuali lacune che possono essere colmate tramite i diversi strumenti di policy. L'ambito di applicazione del Regolamento, stabilito al comma 2 del primo

¹⁸⁰ Enciclopedia Treccani (n.d.), *Tassonomia*.

articolo, è molto vasto: vengono ricompresi tutti i partecipanti pubblici e privati ai mercati finanziari che mettono a disposizione prodotti finanziari comunque definiti, insieme agli operatori economici interessati a trarre vantaggio dalle attività di finanza sostenibile, nonché tutte le misure adottate dalle Istituzioni pubbliche comunitarie e nazionali che stabiliscono obblighi in capo agli agenti di mercato in relazione a prodotti finanziari ecosostenibili. In questa sede il focus è posto esclusivamente sull'azione delle Istituzioni Pubbliche.

All'articolo 2 del Regolamento, inoltre, si rinviene la definizione di "investimento ecosostenibile". La definizione risulta essere innovativa, siccome rende vincolante il rispetto dei criteri fissati per la classificazione dell'investimento, ma anche perché amplia la precedente normativa comunitaria nella quale si faceva riferimento invece agli "investimenti sostenibili"¹⁸¹. Ai sensi di tale articolo, per considerare un'attività come eco-compatibile, essa deve rispettare alcuni requisiti: deve fornire un contributo sostanziale ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali identificati a livello europeo, non deve causare impatti negativi significativi sugli altri obiettivi, deve rispettare le garanzie sociali minime individuate dalle maggiori organizzazioni internazionali come l'ONU o l'OCSE e, infine, deve rispettare i criteri tecnici adottati dagli atti di diritto secondario dell'Unione Europea. Per quanto riguarda il rispetto della normativa comunitaria vigente, il riferimento è agli articoli 6, 8 e 9 del Regolamento sulla Sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (SFDR), poiché si ricollegano alla qualificazione degli investimenti in base al loro grado di sostenibilità e al rispetto degli obiettivi ambientali, così come definiti nei due Regolamenti stessi.

I sei obiettivi ambientali sono definiti all'articolo 9, e sono: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi¹⁸². Più nel dettaglio, il primo obiettivo afferisce al contenimento dell'aumento della temperatura terrestre al di sotto dei 2 gradi, come già stabilito dall'Accordo di Parigi; l'adattamento, invece, è quel processo di aggiustamento agli effetti del cambiamento climatico e ai suoi impatti; il terzo obiettivo riguarda il mantenimento e l'utilizzo sostenibile delle risorse marine ed idriche; l'economia circolare, come intesa nel quarto obiettivo, è un sistema economico nel quale il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse economiche in generale è mantenuto il più a lungo possibile dagli agenti economici, che si impegnano ad utilizzarli e a consumarli in modo efficiente, minimizzando così l'impatto ambientale derivante dal ciclo di vita delle risorse; l'inquinamento è inteso come la diffusione di sostanze inquinanti sia negli ecosistemi terrestri che in quelli

¹⁸¹ Il riferimento è all'articolo 2, comma 1, punto 17), del Regolamento (UE) 2019/2088.

¹⁸² Regolamento (UE) 2020/852, articolo 9.

marittimi; infine, l'ultimo obiettivo riguarda la tutela e il risanamento degli ecosistemi e della biodiversità in questi contenuta.

Un'attività economica è considerata ecosostenibile se, cumulativamente, ex art. 3 del Regolamento in esame, è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia¹⁸³, se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più obiettivi ambientali sopraelencati, e se non arreca danno significativo ad uno o più dei suddetti obiettivi ambientali. Inoltre, la attività deve essere svolta nel rispetto del diritto ambientale internazionale, comunitario e nazionale vigente: tutti i prodotti finanziari che vogliono essere considerati sostenibili, quindi, devono attenersi alle normative vigenti che riguardano la relazione tra imprese, diritti umani e sostenibilità, tra cui si ricordano le linee guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile di impresa (Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct)¹⁸⁴ e i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights)¹⁸⁵. La qualificazione di un'attività come ecosostenibile significa che i benefici arrecati dall'investimento non sono soppesati in negativo dal danno ai sei obiettivi ambientali, oppure da violazioni delle garanzie minime di salvaguardia in materia di diritti umani e dei lavoratori. Altri atti delegati successivi, tra il Regolamento (UE) 2021/2139 relativo agli aspetti climatici, il Regolamento (UE) 2021/2178 relativo al sistema di scambio di informazioni con le imprese finanziarie, il Regolamento (UE) 2022/1214 sul clima e il Regolamento (UE) 2023/2486 riguardante l'ambiente, sono intervenuti per specificare nel dettaglio quali parametri siano da utilizzare per il vaglio di ecosostenibilità di un'attività economica, focalizzandosi in particolare sui passi che un'attività economica deve compiere o per dare un contributo significativo agli obiettivi di cui all'articolo 3 del Regolamento Tassonomia, o quantomeno per non danneggiare in modo significativo nessuno dei suddetti sei obiettivi. Per ogni obiettivo ambientale, un'attività economica arreca un danno significativo: alla mitigazione dei cambiamenti climatici se porta a significative emissioni di gas serra (GHG); all'adattamento ai cambiamenti climatici se determina un maggiore impatto negativo del clima attuale e futuro, sull'economia o sulle persone e sulle risorse naturali; all'uso sostenibile o alla protezione delle risorse idriche e marine se determina un deterioramento dei vari corpi idrici; all'economia circolare se porta a gravi inefficienze nell'utilizzo dei materiali e dei beni, nonché delle risorse naturali, causandone una diminuzione o un peggioramento; alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento se determina un aumento delle emissioni climalteranti in tutti gli

¹⁸³ Regolamento (UE) 2020/852, Allegato 1.

¹⁸⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2023), *Linee guida OCSE per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile d'impresa*, OECD Publishing, Parigi.

¹⁸⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite (2011), *Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani*.

ecosistemi; alla protezione della biodiversità e degli ecosistemi se è dannosa per il benessere degli ecosistemi o per il loro stato di conservazione. Più in generale, in ogni caso, tra i criteri per il vaglio tecnico la Tassonomia inserisce la fondatezza sul diritto – internazionale o comunitario – vigente, la prescrizione di un valore massimo o una prescrizione minima di tipo quantitativo per quanto riguarda i miglioramenti, anche relativi, delle prestazioni delle attività economiche e, infine, se l'attività oggetto d'esame sia abilitante ai sensi dell'articolo 16 del medesimo Regolamento¹⁸⁶. Si distingue, infatti, tra esercizi economici ammissibili (o *eligible*) per la Tassonomia, qualora l'attività rientri nell'elenco delle attività economiche ecosostenibili, dagli esercizi allineati (o *aligned*), qualora le attività praticate siano sì incluse nell'elenco della Tassonomia, ma rispettino anche tutte le condizioni di ecosostenibilità e i criteri di vaglio tecnico stabiliti dal Regolamento¹⁸⁷.

Pertanto, il Green Bond European Standard, normativa chiave per l'attrazione di investimenti green nel mercato finanziario europeo adottata nell'anno 2023, riprende il Regolamento 852 nella definizione dei requisiti che l'emissione di obbligazioni verdi, sia da parte degli agenti economici pubblici che quelli privati, deve rispettare. Infatti, tutti i fondi che afferiscono al Green Bond Standard devono necessariamente essere destinati nella loro interezza a finanziare progetti allineati con la Tassonomia. Solo alcune eccezioni sono previste qualora il settore in cui si prevede l'investimento non sia ancora rientrante nell'alveo del Regolamento, ad esempio quello dei trasporti, per cui si prevede una flessibilità del 15%. Inoltre, vengono previsti ulteriori obblighi di trasparenza nella rendicontazione dei flussi finanziari, nella loro allocazione verso determinati progetti e nella misurazione dei loro impatti. La valutazione delle schede di trasparenza deve poi essere effettuata da un soggetto terzo che potrà verificare la conformità al Regolamento, con un'ulteriore supervisione da parte dell'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (ESMA).

L'ultimo requisito per certificare un'attività come ecosostenibile, secondo il Regolamento in esame, è il celebre principio Do No Significant Harm (Non arrecare danno significativo, DNSH), che ha assunto una posizione centrale per l'ordinamento europeo e le diverse policies attuate. Il rispetto di tale principio è un criterio fondamentale per l'accesso ai fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) del fondo NextGenerationEU (NGEU), due

¹⁸⁶ L'articolo 16 del Regolamento (UE) 2020/852 recita: “*Si considera che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale a uno o più degli obiettivi ambientali enunciati all'articolo 9 se consente direttamente ad altre attività di apportare un contributo sostanziale a uno o più di tali obiettivi, a condizione che: a) non comporti una dipendenza da attività che compromettono gli obiettivi ambientali a lungo termine, tenuto conto della vita economica di tali attività; e b) abbia un significativo impatto positivo per l'ambiente, sulla base di considerazioni relative al ciclo di vita*”.

¹⁸⁷ Regolamento (UE) 2022/1214; Regolamento (UE) 2023/2486.

programmi chiave per la ripresa sistemica e sistematica dell'economia europea a seguito della pandemia di coronavirus degli anni 2020 e 2021. Per l'accesso ai fondi stanziati da questi due programmi, ogni Stato membro dell'Unione Europea fu tenuto a presentare un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui delineare le riforme e gli investimenti coerenti alle raccomandazioni specifiche per ogni Stato fornite dalla Commissione europea che avrebbero attuato per raggiungere sei obiettivi principali, che si ergono a pilastri della più generale azione comunitaria: la transizione verde; la trasformazione digitale; l'occupazione e la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza; le politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze. Tutte le misure messe in atto per il conseguimento degli impegni assunti, a partire dalla nascita stessa del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, devono essere sottoposte al principio Do No Significant Harm ai sensi degli articoli 3 e 17 del Regolamento Tassonomia. Sussiste, infatti, una stretta connessione stabilitasi tra il Regolamento (UE) 2020/852 e il Recovery and Resilience Facility, strumento cardine per lo sviluppo dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Pertanto, tutte le misure e i progetti inseriti nel PNRR devono essere conformi al principio trasversale del DNSH, e spetta agli Stati membri il compito di dimostrarne il rispetto in sede di valutazione della Commissione.

Siccome il principio Do No Significant Harm è un elemento caratterizzante per l'esperienza dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, in quanto ne costituisce una fondamentale condizionalità per l'erogazione dei fondi, il seguente paragrafo sarà dedicato alla descrizione del PNRR italiano per un'approfondita comprensione del sistema in cui il DNSH si inserisce.

2.2 L'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per comprendere appieno il principio Do No Significant Harm e il suo impatto all'interno dei diversi ordinamenti nazionali, occorre ripercorrere l'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che è il primo "campo" in cui le Amministrazioni hanno dovuto misurarsi con l'applicazione del DNSH.

Per fare fronte alla congiuntura di grave crisi sociale ed economica causata dalla pandemia di Covid-19, il 27 maggio 2020 la Commissione Europea ha proposto lo strumento Next Generation EU (NGEU). I leader degli Stati membri dell'Unione, di concerto con le Istituzioni europee, approvarono un pacchetto da 750 miliardi di euro per finanziare vari progetti, destinati a vari obiettivi, tra cui il Programma SURE, destinato a fornire un aiuto ai lavoratori Paesi in difficoltà dal punto di vista delle conseguenze socioeconomiche negative derivanti dalla pandemia, attenuando almeno in parte il rischio di disoccupazione. Ancora, nei 750 miliardi rientrano anche

forme di sostegno alle imprese, con il Fondo di garanzia paneuropeo, e agli Stati membri, a cui possono essere forniti prestiti fino al 2% del loro PIL. Nella medesima riunione venne concertata la decisione di creare un fondo per la ripresa economica di tutto il territorio europeo: nacque così il Recovery Plan for Europe, o Piano per la Ripresa dell'Europa. Poco dopo, insieme a questi ultimi stanziamenti per le reti di sicurezza, venne concordato un pacchetto di 1824,3 miliardi di euro, unendo in sé i 1074,3 miliardi del bilancio comunitario (Quadro pluriennale, QFP) del periodo 2021-2027 con il NextGenerationEU. Questi fondi così ingenti dovrebbero essere utilizzati per la ripresa dalla congiuntura negativa innescata dalla pandemia di Covid-19, ma anche per garantire uno sviluppo sostenibile per il continente europeo. Gli importi del NextGenerationEU vengono erogati dall'Unione tramite sette programmi e sotto la forma di prestiti (per un totale di 360 miliardi di euro) o sovvenzioni (per un totale di 390 miliardi). I sette programmi sono: Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF); REACT-EU; Orizzonte Europa; InvestEU; sviluppo rurale; Fondo per una transizione giusta; RescEU¹⁸⁸. I programmi che godono delle maggiori risorse sono il RRF e il REACT-EU: rispettivamente, il React-EU fu concepito in un'ottica di breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati membri al rilancio iniziale delle proprie economie, e il Recovery and Resilience Facility, che ha invece durata di sei anni (2021-2027) e mira alla realizzazione di interventi strutturali di lungo periodo.

Come detto, quindi, il Recovery and Resilience Facility, normato ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241, è uno dei punti cardine per il NGEU, comprendendo la maggior parte delle risorse totali, quasi il 90% (723,8 miliardi di euro). Il 30% di questi fondi è destinato al perseguimento e alla realizzazione degli obiettivi del Green Deal europeo. Chiaramente, si tratta di uno strumento temporaneo, concepito solamente per aiutare gli Stati membri dell'Unione ad affrontare le conseguenze negative della congiuntura sfavorevole dell'anno 2020, e a rilanciare la propria economia in modo resiliente. Per avere accesso ai fondi NGEU, gli Stati membri furono sottoposti all'obbligo di presentare Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui dovevano essere delineate le riforme e gli investimenti, coerenti alle raccomandazioni specifiche per ogni Stato fornite dalla Commissione europea, che avrebbero attuato per raggiungere i sei obiettivi principali sopraelencati (§ *infra*, par. 2.1).

Per la redazione dei diversi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, condizione necessaria per l'accesso ai fondi NGEU e RRF, nel settembre 2020 il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) approvò una proposta di linee guida per la redazione del PNRR, successivamente sottoposta all'esame del Parlamento italiano. Ad ottobre, le Camere si pronunciarono emanando

¹⁸⁸ Consiglio Europeo (2024), *Un piano per la ripresa dell'Europa*.

un atto di indirizzo che invitava il Governo Conte II a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli Enti locali e delle forze produttive del Paese. Su questa base, è iniziato il dialogo informale con la task force della Commissione europea in vista della presentazione del PNRR. Con l'insediamento del nuovo Governo tecnico guidato da Mario Draghi, nacque un approfondito confronto interno sui contenuti del PNRR con le Amministrazioni interessate, riguardante le diverse missioni e le componenti del Piano, congiuntamente al dialogo con le forze politiche e gli stakeholders dei settori di riferimento. I temi affrontati vertevano sia sui diversi contenuti del futuro Piano anche alla luce delle esigenze di coordinamento e di integrazione con le politiche nazionali.

Il 31 marzo 2021 si concluse l'attività conoscitiva sulla proposta di PNRR svolta dalle Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato, in collaborazione con altre Commissioni parlamentari permanenti, oltre ad attori del partenariato economico, sociale e territoriale, ma anche soggetti istituzionali ed esponenti del mondo della cultura, della ricerca scientifica e del terzo settore. Le Relazioni prodotte al termine del ciclo di audizioni ai Ministri dalle Commissioni competenti delle Camere sono state tenute in considerazione dal Governo per l'adattamento del Piano alle istanze del dialogo economico-sociale e territoriale. Le risoluzioni finali approvate dalle Assemblee della Camera e del Senato hanno poi costituito le linee di indirizzo per il lavoro di stesura finale del Piano.

Contestualmente, il Governo avviò il dialogo con gli Enti territoriali nell'ambito della sede istituzionale della Conferenza Stato – Regioni, sotto l'egida del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie. In particolare, il confronto ha riguardato sia le linee strategiche del Piano e le principali proposte di riforma e investimento, sia la definizione del modello di governance per l'attuazione degli interventi. Il confronto prosegue anche successivamente, nella fase di attuazione e implementazione del Piano attraverso l'affidamento diretto alle Amministrazioni della gestione di alcuni interventi, al fine di garantire il raccordo con le altre politiche regionali di sviluppo e la partecipazione al processo di monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti sul territorio. Allo stesso modo, nel corso della fase di attuazione del Piano, viene assicurata la cooperazione con il partenariato economico sociale e territoriale mediante un apposito tavolo permanente previsto nell'ambito della governance del Piano.

Il Piano così configurato e nella sua versione definitiva è stato infine presentato dal Presidente Draghi alle Camere. Il 27 aprile 2021, il processo si chiuse con l'approvazione delle Risoluzioni: il Parlamento ha riconosciuto la considerazione da parte del Governo delle diverse priorità di intervento e delle modalità di stesura del Piano identificate in sede di consultazione, impegnando

lo stesso a trasmettere il primo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla Commissione Europea, che avrebbe dovuto procedere alla sua approvazione finale.

La versione originale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano fu approvata da parte della Commissione Europea il 22 giugno 2021. In virtù dei cambiamenti che intercorrono nel contesto europeo e nazionale, il PNRR italiano può essere aggiornato e le sue misure riprogrammate. Ad oggi, il Piano è alla sua Quinta edizione.

Allo Stato italiano, per l'attuazione delle misure inserite nel PNNR, sono stati forniti 194,4 miliardi di euro dalla Commissione Europea, divisi in sovvenzioni a fondo perduto (o *grants*, per un ammontare di 71,8 miliardi di euro) e prestiti della RRF (o *loans*, per un totale di 122,6 miliardi di euro), rendendo l'Italia la prima beneficiaria degli strumenti NGEU. Di queste risorse, il 39% delle risorse deve essere dedicata specificamente alla realizzazione di interventi che favoriscono la transizione ecologica (*tagging climatico*). Ad esclusione di un pre-finanziamento da 24,9 miliardi di euro di agosto 2021 per iniziare l'attuazione delle misure del Piano, l'erogazione delle rate semestrali dei fondi da parte dell'Unione avviene solo *ex post*, quando i risultati sono stati già raggiunti, in quanto i Piani sono focalizzati sulla performance da parte degli Stati membri. In questo senso, la caratterizzazione del Piano come programma basato sulla performance ottenuta dallo Stato è molto innovativa rispetto ai tradizionali sistemi basati su programmi di spesa per la realizzazione di investimenti: il PNRR italiano è un vero e proprio “*contratto di performance*”¹⁸⁹ tra il Governo e le Istituzioni comunitarie.

Tali obiettivi chiave del Piano italiano, il cui raggiungimento è imprescindibile per l'erogazione delle risorse previste, sono incentrati sul superamento delle debolezze strutturali dell'economia del Paese, sulla ripresa economico-sociale post pandemica e sulla sostenibilità ambientale. Il PNRR include 150 investimenti e 66 riforme, per un totale di 216 misure ripartite su 7 missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute; infine, REPowerEU, capitolo aggiunto con la revisione del Piano avvenuta nel dicembre 2023. Le sette missioni rappresentano sette aree tematiche principali su cui intervenire, e sono poi articolate in componenti, ovvero aree di intervento che affrontano sfide specifiche, a loro volta divise in investimenti e riforme. Vi è un'ulteriore divisione granulare del Piano, funzionale alla sua attuazione e al monitoraggio dei risultati conseguiti: parliamo di milestone e target. Rispettivamente, le milestone rappresentano traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del Piano e le fasi amministrative e procedurali predefinite, mentre i target

¹⁸⁹ Italiadomani (n.d.), *Milestone e target*.

costituiscono i risultati attesi dagli interventi del Piano e sono misurabili quantitativamente, tramite indicatori ben specificati e dettagliati.

Gli investimenti previsti sono accompagnati da un ampio sistema di riforme strutturali del Sistema Paese, identificabili in 3 macro-categorie: riforme orizzontali, che sono trasversali al sistema economico e sociale, di cui un esempio è la riforma della giustizia italiana; riforme abilitanti, ovvero funzionali a garantire la piena attuazione del Piano e alla rimozione degli ostacoli procedurali o amministrativi, tra cui rientrano le norme sul federalismo fiscale o le norme di semplificazione degli appalti pubblici; infine, il Piano prevede anche riforme settoriali, quindi specifiche per determinati settori all'interno delle diverse Missioni, ad esempio sul lavoro o sull'istruzione e l'università.

Gli sforzi per il rilancio dell'Italia delineati dal presente Piano si sviluppano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo, ovvero digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale. La digitalizzazione e l'innovazione dei processi, dei prodotti e dei servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini¹⁹⁰, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici¹⁹¹. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea, favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

Come precedentemente esposto, la transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. Anche la transizione ecologica, che si basa sul concetto di sviluppo sostenibile propugnato dal Rapporto Brundtland del 1987, può e deve costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

¹⁹⁰ Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2025), *Il Digital Divide: una barriera all'equità sociale, economica e politica*, Pubblicazioni Deloitte Italia;

¹⁹¹ Commissione Europea (2024), *Digital Decade 2024 – Report eGovernment Benchmark 2024*.

L'inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali dell'intero Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono, infatti, la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR.

Il modello di governance del PNRR prevede che la realizzazione dei singoli interventi sia in capo, secondo i rispettivi ambiti di competenza e salvo diverse disposizioni definite nel Piano stesso, alle singole Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti Locali, che possono ricoprire sia i ruoli di titolari dell'intervento che di soggetto attuatore. Per l'attuazione materiale, i soggetti possono avvalersi delle proprie strutture ovvero di altri soggetti attuatori previsti nel Piano.

Una volta documentato il raggiungimento delle milestones e dei targets da parte dei soggetti attuatori di vario titolo, si apre la procedura di assessment del Piano da parte della Commissione, che è volta all'erogazione delle diverse rate PNRR agli Stati membri. Le modalità di tale procedimento dipendono dalle norme inserite negli accordi operativi (*operational arrangements*)¹⁹² elaborati in sede di interlocuzione tra Commissione e Stato membro, in base a quanto disposto dal Regolamento che istituisce il RRF. Tali norme sono poi recepite ed integrate dall'articolo 5 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41. L'obiettivo delle procedure di monitoraggio è garantire la realizzazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano nei tempi e nelle modalità previsti in sede di programmazione e in base ai vincoli stabiliti dalla normativa nazionale ed europea, tra cui la CID. È in quest'ultima che si possono ritrovare gli indicatori quantitativi (per i diversi target) e qualitativi (per le milestones) e una descrizione approfondita di ogni misura, fornendo allo Stato membro gli strumenti adatti ad attestare ogni progresso¹⁹³.

In base al comma 3, articolo 6 del DPCM 15 settembre 2021, per la rendicontazione è previsto l'inserimento di alcune informazioni necessarie, ovvero: *“le informazioni anagrafiche riferite alla misura; i riferimenti alla Missione, Componente e Misura di riferimento; le procedure di attivazione e di affidamento dei contratti correlati; la localizzazione; i soggetti intervenuti*

¹⁹² Gli accordi operativi tra Stato italiano e Commissione europea sono stati siglati il 22 dicembre 2021.

¹⁹³ Comunicazione C(2021) 344 final.

*nell’attuazione; tutte le informazioni riguardanti gli avanzamenti finanziari e le spese sostenute; le modalità di rendicontazione; le informazioni di avanzamento procedurale; i valori di realizzazione fisica rispetto a quanto programmato, misurati tramite gli stessi indicatori utilizzati per quantificare i target della misura che finanzia il progetto e gli indicatori comuni UE di cui al Regolamento delegato 2021/2106 della CE31; le informazioni relative al conseguimento di milestone e target; le informazioni relative al rispetto del requisito DNSH e infine al contributo all’obiettivo digitale e di mitigazione del cambiamento climatico”*¹⁹⁴. Inoltre, il successivo comma sancisce anche l’obbligatorietà della raccolta delle informazioni periodiche: le Amministrazioni titolari e i soggetti attuatori, infatti, sono tenuti ad assicurare il corretto funzionamento del processo di monitoraggio dei dati sull’attuazione delle misure, compresi i casi in cui vengano riscontrate difficoltà operative e sui metodi utilizzati per provi rimedio.

Come sottolineato, il trasferimento dei fondi da parte dell’Unione Europea è condizionale, ovvero dipende dalla realizzazione effettiva degli obiettivi: lo scopo delle procedure di monitoraggio è garantire la realizzazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano nei tempi e nelle modalità previsti in sede di programmazione e in base ai vincoli stabiliti dalla normativa nazionale ed europea, tra cui la CID. È in quest’ultima che si possono ritrovare gli indicatori quantitativi (per i diversi target) e qualitativi (per le milestones) e una descrizione approfondita di ogni misura, fornendo allo Stato membro gli strumenti adatti ad attestare ogni progresso¹⁹⁵.

In base al comma 3, articolo 6 del DPCM 15 settembre 2021, per la rendicontazione è previsto l’inserimento di alcune informazioni necessarie, ovvero: *“le informazioni anagrafiche riferite alla misura; i riferimenti alla Missione, Componente e Misura di riferimento; le procedure di attivazione e di affidamento dei contratti correlati; la localizzazione; i soggetti intervenuti nell’attuazione; tutte le informazioni riguardanti gli avanzamenti finanziari e le spese sostenute; le modalità di rendicontazione; le informazioni di avanzamento procedurale; i valori di realizzazione fisica rispetto a quanto programmato, misurati tramite gli stessi indicatori utilizzati per quantificare i target della misura che finanzia il progetto e gli indicatori comuni UE di cui al Regolamento delegato 2021/2106 della CE31; le informazioni relative al conseguimento di milestone e target; le informazioni relative al rispetto del requisito DNSH e infine al contributo all’obiettivo digitale e di mitigazione del cambiamento climatico”*¹⁹⁶. Inoltre, il successivo comma sancisce anche l’obbligatorietà della raccolta delle informazioni periodiche: le Amministrazioni titolari e i soggetti attuatori, infatti, sono tenuti ad assicurare il corretto funzionamento del processo

¹⁹⁴ Art. 6, comma 3, DPCM 15 settembre 2021.

¹⁹⁵ Comunicazione C (2021) 344 final.

¹⁹⁶ Art. 6, comma 3, DPCM 15 settembre 2021.

di monitoraggio dei dati sull'attuazione delle misure, compresi i casi in cui vengano riscontrate difficoltà operative e sui metodi utilizzati per provi rimedio.

Gli accordi integrativi prevedono interlocuzioni regolari tra Paesi e Commissione incentrate sulla discussione dei progressi raggiunti nell'attuazione di investimenti e misure. Il processo di valutazione che precede l'erogazione dei pagamenti ha inizio con la presentazione di una richiesta di pagamento alla Commissione Europea, corredata da tutti quei documenti necessari a testimoniare i progressi nazionali che sono stati predisposti dai soggetti titolari della misura. Qualora venissero rilevate gravi mancanze in capo allo Stato membro, la Commissione ha facoltà di richiedere un'analisi approfondita dinanzi al Consiglio Europeo, che effettua una verifica di eventuali inadempienze o irregolarità. Un esempio di tale irregolarità potrebbe derivare da un contrasto tra documenti nazionali che attestano il raggiungimento dei risultati nelle scadenze prefissate e la revoca non rendicontata di alcuni interventi.

Successivamente, la Commissione trasmette la sua valutazione preliminare al Comitato Economico e Finanziario dell'Unione (ECOFIN), che ha quattro settimane per elaborare un parere motivato su tali risultanze. L'erogazione delle risorse allo Stato dipende anche da tale parere. In base all'esito della valutazione, la Commissione può decidere se erogare la rata nella sua interezza, qualora rilevasse la piena corrispondenza tra quanto previsto e quanto rendicontato dallo Stato, oppure inviarne solamente una parte nel caso in cui attestasse le irregolarità sopracitate. Tale evenienza comporta l'inizio di un periodo di sei mesi in cui i fondi vengono sospesi fino a che lo Stato membro non sopperisca a tali mancanze, oppure riesca a comprovare l'impossibilità oggettiva del raggiungimento di alcune milestones o target (come ha tentato il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste con la misura M2C1 – Investimento 2.3, che verrà analizzata nel paragrafo 2.4.2).

Il tema del processo di monitoraggio del Piano non riguarda solamente l'implementazione delle misure in esso inserite come condizione abilitante per ottenere l'erogazione delle risorse europee, in quanto possiede anche un carattere sostanziale. In questo senso, tale sistema di controllo permette *“di cogliere, con largo anticipo rispetto alle scadenze formali, eventuali criticità e di individuare tempestivamente azioni correttive finalizzate a garantire il rispetto degli impegni presi”*¹⁹⁷. Il corretto funzionamento del meccanismo “circolare” del PNRR, che prevede step periodici di attuazione delle misure, rendicontazione dei risultati e rilascio dei finanziamenti europei, così come descritto nelle precedenti pagine, dipende enormemente dall'individuazione

¹⁹⁷ Ragioneria Generale dello Stato (2022), *Allegato alla Circolare 10 febbraio 2022, n. 9 – Istruzioni Tecniche Sigeco PNRR*, p. 3.

precoce delle eventuali criticità, in modo da poter giungere a risoluzioni tempestive per una buona riuscita finale di ogni azione. Poiché il Piano è “*un’occasione imperdibile*”¹⁹⁸ per la realizzazione della transizione verde (ma anche di altri obiettivi che affrontano le debolezze strutturali del sistema italiano), è di fondamentale importanza il buon funzionamento dell’intero meccanismo di rendicontazione dei risultati.

Secondo quanto contenuto nella Sesta Relazione del Governo sullo stato di avanzamento del PNRR, la Commissione Europea ha erogato 122 miliardi di euro, ovvero il 63% della dotazione complessiva prevista, denotando una fase avanzata di attuazione degli investimenti e delle riforme previste. La spesa dichiarata, invece, è pari a 65,7 miliardi di euro, il 33,8% del totale previsto, mentre i pagamenti effettuati si attestano a 64,37 miliardi di euro. La spesa dichiarata viene imputata mensilmente dalle Amministrazioni titolari e registra l’avanzamento finanziario aggregato delle singole misure del PNRR. I pagamenti rappresentano le spese sostenute dai Soggetti attuatori per le attività realizzate (o da realizzare in caso di anticipi) a costi reali o a costi standard¹⁹⁹.

Contestualmente al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Governo Draghi ha deciso di integrare e potenziare tali contenuti grazie all’istituzione del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari al PNRR (o Piano Nazionale Complementare, PNC), che prevede uno stanziamento di ulteriori 30,6 miliardi di euro in risorse nazionali, quindi iscritte nel bilancio statale, per il periodo 2021-2026. Il Piano nasce mediante il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge del 1° luglio 2021, n. 101, e il suo obiettivo è l’integrazione con il PNRR, da realizzarsi attraverso strumenti attuativi comuni e un monitoraggio unitario. È diviso in 30 progetti ed interventi, di cui 6 sono ricompresi anche nel PNRR, che a loro volta sono articolati in obiettivi iniziali, intermedi e finali, in modo da agevolare il loro monitoraggio. Per ogni investimento, l’Amministrazione titolare deve individuare milestones e target specifici e le tempistiche per il loro raggiungimento.

La complementarità è sia progettuale, in quanto vi è l’integrazione delle risorse per alcuni interventi già previsti – e parzialmente finanziati – dal PNRR, ma anche dal punto di vista di missioni e componenti, grazie alla previsione di ulteriori investimenti per raggiungere le medesime finalità del PNRR. Inoltre, alcuni progetti esclusi dal PNRR, ma considerati di particolare importanza dal Governo italiano, hanno potuto essere finanziati da parte del PNC, che ha quindi

¹⁹⁸ *Ivi*, p. 4.

¹⁹⁹ Ministero per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione (2025), *Sesta relazione sullo stato 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*, pp. 6-7.

sopperito ad eventuali mancanze. Tale Piano Complementare, inoltre, è basato su alcuni principi che mirano a garantire una maggiore efficienza nell’allocazione delle risorse e nella realizzazione degli interventi, sia grazie all’accelerazione delle procedure amministrative che al “finanziamento diretto di progetti definiti con obiettivi di realizzazione precisi superando ove possibile, il semplice riparto delle risorse”²⁰⁰. Le modalità di finanziamento dei progetti sono analoghe a quelle previste per le opere pubbliche finanziate da risorse nazionali, come previsto dalla legge n. 196 del 2009, e relativi decreti delegati²⁰¹. Anche il PNC è ispirato alla medesima logica che guida gli interventi e i finanziamenti del PNRR, ovvero quella di performance realizzativa degli interventi, avendo le Amministrazioni centrali il potere di revoca dei finanziamenti qualora il soggetto attuatore non consegua i risultati preposti nei tempi prestabiliti.

Perché questi obiettivi siano resi possibili, il decreto-legge n. 59 prevede l’adozione di un decreto del Ministro dell’economia e delle Finanze che individui i diversi obiettivi e le relative deadline temporali del Piano, insieme alle modalità del loro monitoraggio. Su questo punto, le procedure di monitoraggio degli interventi riguardano sia le Amministrazioni centrali, che devono occuparsi di attivare i progetti verificare la realizzazione degli obiettivi, che i soggetti attuatori, responsabili della realizzazione degli interventi, e la Ragioneria Generale dello Stato, che è la struttura di riferimento del sistema di monitoraggio stesso. Quest’ultima, infatti, oltre alla redazione trimestrale di report sull’andamento degli obiettivi, ha predisposto anche una circolare contenente le Linee Guida per il monitoraggio degli Investimenti del Piano Nazionale Complementare, in modo da assistere le Amministrazioni titolari di programmi e interventi e gli altri responsabili del monitoraggio alla realizzazione dei loro adempimenti²⁰².

Il Piano Nazionale Complementare è stato creato dal Governo italiano per potenziare gli interventi pattuiti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, inserendosi nelle aree la cui attuazione è vista come un obiettivo strategico da assicurare per favorire il tessuto economico del Paese. Per questo obiettivo, è stata creata una milestone apposita nel Piano di Ripresa e Resilienza, ossia la M1C1 – 62, inserita nell’alveo della Riforma 1.9 della Pubblica Amministrazione, da raggiungere entro il 30 giugno 2025. In particolare, si prevede di raggiungere la “*pubblicazione di una relazione di attuazione sull’apporto del PNC al miglioramento della capacità di pianificare, gestire ed eseguire le spese finanziate in conto capitale attraverso il bilancio nazionale e sul conseguimento di un significativo assorbimento delle risorse del Piano stesso assegnate fino al 2024*”²⁰³.

²⁰⁰ Ragioneria Generale dello Stato (n.d.), *Piano Nazionale per gli Investimenti complementari al PNRR*.

²⁰¹ Art. 1, decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

²⁰² Circolare MEF – RGS n. 40 del 2022, recante le “*Linee guida per il Monitoraggio degli Investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*”.

²⁰³ Italiadomani (2023), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Riforma 1.9: M1C1 – 62*.

Per comprendere maggiormente il ruolo che il PNRR e il PNC ricoprono nel nostro ordinamento, è necessario ritornare alla trattazione del principio Do No Significant Harm e alla sua integrazione nelle misure del PNRR, per poi illustrarne le conseguenze materiali e i limiti.

2.3 L'applicazione del principio Do No Significant Harm alle misure del PNRR.

Come esposto nel paragrafo 2.1 (§ *infra*, par. 2.1), l'ultimo requisito per certificare che un'attività sia ecosostenibile, secondo il Regolamento 852 del 2020, è il celebre principio Do No Significant Harm (o DNSH), che ha assunto una posizione centrale anche per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Difatti, l'articolo 18, paragrafo 4, lettera d) del regolamento (UE) 2021/241 stabilisce che *“il Piano per la Ripresa e la Resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852”*²⁰⁴.

Il rispetto di tale principio è un criterio fondamentale per l'accesso ai fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) del fondo NextGenerationEU (NGEU). Invero, tutte le misure messe in atto per il conseguimento degli impegni assunti, a partire dalla nascita stessa del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, devono essere sottoposte al principio Do No Significant Harm ai sensi degli articoli 3 e 17 del Regolamento Tassonomia. Come detto, il Regolamento (UE) 2020/852 e il Recovery and Resilience Facility, strumento cardine per lo sviluppo dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, sono strettamente relazionati, anche per quanto riguarda la loro innovativa interpretazione dei finanziamenti europei e dei meccanismi di condizionalità. Il rispetto del principio trasversale del DNSH nella programmazione e nell'attuazione di tutte le misure del PNRR è in capo agli Stati membri, che ne devono dare conto dinanzi alla Commissione Europea. Al fine di agevolare gli Stati membri nell'inserimento all'interno nei Piani nazionali di investimenti e riforme conformi al DNSH, la Commissione ha preposto delle linee guida a cui fare riferimento contenenti orientamenti tecnici sulle modalità di applicazione del principio²⁰⁵.

Il principio DNSH non è assimilabile all'esclusivo principio di precauzione, in quanto gode di propria indipendenza ed autonomia. Si potrebbe prospettare, infatti, il suo futuro inserimento all'interno dei principi che guidano l'azione in ambito ambientale dell'Unione elencati dall'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questa considerazione è, peraltro, ulteriormente rafforzata dal fatto che il rispetto del DNSH è presente

²⁰⁴ Regolamento (UE) 2021/241, articolo 18, paragrafo 4, lettera d).

²⁰⁵ Comunicazione C(2023) 111.

anche in ulteriori strumenti europei oltre al RRF, come il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo per la Transizione Giusta (Just Transition Fund, JTF) e all'interno del Programma InvestEU. La valutazione DNSH delle diverse misure nei Piani nazionali, ai sensi del Regolamento RRF, riguarda un ambito più ampio rispetto a quello delineato dal Regolamento Tassonomia. Sebbene il principio permei sempre di più l'ordinamento comunitario e i mezzi che questo utilizza per dare vita allo sviluppo sostenibile, è inteso in modo differente: a volte si configura come un requisito legale di ammissibilità dei progetti ai quali destinare i finanziamenti e ne va dimostrato il rispetto *ex ante*, condizionando i pagamenti effettuati dall'Unione; altre volte, invece, la sua implementazione può essere valutata in fase implementativa ed attuativa delle riforme previste, migliorando la progettazione stessa delle misure. Anche l'esclusione di determinati progetti non conformi non sempre risulta armonizzata nelle norme stabilite per l'erogazione delle risorse da parte dei diversi strumenti: ad esempio, il gas naturale non è finanziabile tramite il JTF, mentre la sua ammissibilità è da valutare nel caso del Programma InvestEU. In ogni caso, il principio DNSH deve essere rispettato per tutte le riforme PNRR in ogni fase progettuale, sin dai primi atti amministrativi alle procedure di collaudo o di certificato di regolare esecuzione degli interventi o alla conclusione delle attività.

La valutazione tecnica effettuata dagli Stati membri per conformare le riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza al principio è stata effettuata in un'ottica di lungo termine, stimando per ogni intervento finanziario gli effetti diretti ed indiretti attesi. Alla valutazione sono sottoposti sia le riforme che gli investimenti. La garanzia della compliance al principio in tutte le riforme del PNRR avviene attraverso due strumenti utilizzabili dalle Amministrazioni Pubbliche: le schede di autovalutazione (o checklist), inserite nei Piani stessi ed utili per valutare l'impatto sui sei obiettivi ambientali, e le clausole di salvaguardia legali nelle Decisioni di Esecuzione del Consiglio (Council Implementing Decision, CID), da valutare solo ove necessario – quindi nei casi in cui le schede autovalutative non siano esaustive o sufficienti – e se previsto dall'Allegato CID che valuta il PNRR italiano al momento della rendicontazione del raggiungimento di milestone e target²⁰⁶, che può anche prevedere ulteriori vincoli DNSH da rispettare²⁰⁷. Le CID sono strumenti di cui il Consiglio dell'Unione Europea dispone per garantire la corretta applicazione ed attuazione di alcuni atti dell'Unione: non si tratta di atti legislativi veri e propri, ma possiedono comunque la propria vincolatività giuridica. L'esempio più tipico di vincolo aggiuntivo imposto nella CID è la presenza di una cosiddetta lista di esclusione che indica le attività economiche che, per un

²⁰⁶ Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Decisione di Esecuzione del Consiglio relative all'approvazione e alla valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia del 13 luglio 2021 e successive modifiche e integrazioni – Allegato I*.

²⁰⁷ Comunicazione C(2021) 344 finale, così come modificata dalla C(2024) 509 final.

determinato settore o una determinata misura, sono escluse dal finanziamento del PNRR in quanto ritenute dannose per l'ambiente.

Le schede di auto valutazione in dotazione alle Pubbliche Amministrazioni sono utili per verificare se l'attività prevista dall'investimento o dalla riforma sia presente all'interno dell'elenco tassonomico. Il criterio di riferimento per tale valutazione è inteso, nella quasi totalità dei casi, in senso assoluto: per essere conforme al principio DNSH, l'intervento previsto non deve avere alcun impatto ambientale negativo. Il miglioramento relativo rispetto alla situazione esistente, pertanto, non risulta sufficiente, dovendo l'Amministrazione necessariamente prevedere azioni “*best in class*”, cioè che rispettino gli standard di qualità più alti in un determinato settore. La conformità al principio non è misurabile con una percentuale, essendo basata su una dicotomia, anch'essa espressa in termini assoluti: il *rispetto* del principio, oppure il *non rispetto* del principio.

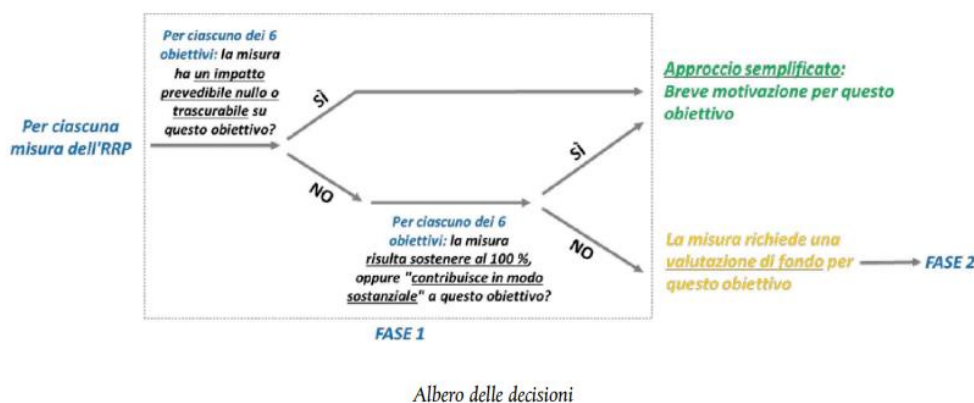
Per alcune attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente migliore, a ridotto impatto ambientale e praticabile, allora la valutazione DNSH dovrà esser effettuata rispetto ad uno scenario ipotetico di assenza di interventi, tenendo conto dell'effetto ambientale della misura in termini assoluti. Invece, qualora non esistesse un'alternativa migliore o se questa non fosse esperibile, allora la valutazione della misura potrà essere effettuata impiegando i migliori livelli disponibili di prestazioni ambientali. Questa alternativa è percorribile solamente se, dopo un'analisi approfondita di tutte le opzioni disponibili, l'alternativa tecnologicamente, economicamente ed ambientalmente migliore (*best in class*) comporta un miglioramento sensibile rispetto alla situazione attuale.

Innanzitutto, per effettuare la valutazione di conformità l'Amministrazione deve comprendere quale sia il Regime attribuito alla misura da implementare, ovvero quali vincoli devano essere applicati, distinguendo in base al grado di contribuzione dell'intervento al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici. Il Regime 1 viene applicato alle misure che vi concorrono sostanzialmente, mentre il Regime 2 si applica alle misure che assicurano di non arrecare un danno significativo, ma che non contribuiscono sostanzialmente a nessuno dei sei obiettivi ambientali.

La valutazione operata nelle checklist deve essere fatta misura per misura, non sul Piano complessivo, e deve ricomprendere ciascuno dei sei obiettivi ambientali. La Commissione ha allegato agli orientamenti tecnici emanati una lista di controllo a supporto degli Stati membri²⁰⁸, al fine di assisterli nella dimostrazione del nesso tra ogni misura inserita nel PNRR e il DNSH

²⁰⁸ Allegato I – Comunicazione C (2023) 111.

all'interno delle schede di autovalutazione. Per ogni misura, gli Stati devono rispondere alle domande della lista, che si basano su un semplice albero delle decisioni²⁰⁹:



Successivamente, nelle schede vengono distinti quattro scenari differenti in base all'impatto delle diverse misure sui sei obiettivi ambientali: 1) la misura ha un impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo; 2) la misura sostiene l'obiettivo con un coefficiente del 100%, in base al Regolamento RRF che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi; 3) la misura contribuisce "in modo sostanziale" all'obiettivo ambientale; 4) la misura richiede una valutazione DNSH complessiva. Tale informazione di dettaglio risulterà utile per scegliere nella successiva scheda tecnica il regime relativo ai vincoli normativi vigenti e del principio DNSH da adottare per tutti gli interventi previsti. I primi tre scenari rientrano nel primo approccio per la valutazione del rispetto del principio DNSH, che è la procedura semplificata. Le Amministrazioni Pubbliche coinvolte evidenziano nelle checklist preposte, motivando adeguatamente le loro considerazioni, che l'intervento in fase di attuazione presenta un danno ambientale minimo – o un impatto quantomeno limitato o trascurabile – a prescindere dal contributo potenziale verso l'obiettivo della transizione ecologica. Al contrario, qualora le riforme da attuare appartengono a determinati settori considerati potenzialmente inquinanti o dannosi per l'ambiente, come ad esempio quello dei trasporti o dell'energia, è necessaria un'ulteriore analisi più approfondita da parte dell'Amministrazione operante, che deve valutare nel dettaglio la rispondenza al principio DNSH. Questa procedura ulteriore è stata necessaria anche per le misure volte a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, ovvero quelle che si propongono di diminuire la concentrazione delle emissioni di GHG.

La compilazione delle schede di autovalutazione è da effettuare in fase di avvio delle singole attività (quindi *ex ante*), ma anche nella fase di chiusura dell'intervento (quindi *ex post*). Le checklist si articolano in due sezioni: la prima parte espone l'impatto che la misura avrà su

²⁰⁹ Ivi, p. 8.

ciascuno dei sei obiettivi ambientali del principio DNSH, mentre la seconda parte presenta domande più dettagliate per una valutazione approfondita della compliance nelle varie misure del PNRR. Nella prima parte per ogni obiettivo ambientale vengono previste tre risposte alla domanda “Indicare quali tra i sei obiettivi ambientali richiedono una valutazione di fondo DNSH della misura”: sì, no, non applicabile, oltre ad un campo che consente alle Amministrazioni o ai soggetti attuatori di proporre le loro osservazioni in coerenza con le indicazioni di compilazione delle check list. Ogni indicazione di non applicabilità di un requisito da parte dell’Amministrazione titolare o del soggetto attuatore deve essere approfonditamente giustificata e motivata.

Il soggetto attuatore dovrà in ogni caso verificare con l’Amministrazione titolare la presenza di eventuali check list “specializzate” per il settore di intervento. Le Amministrazioni titolari possono, infatti, aver valutato la necessità di adattare le indicazioni delle mappature aggiungendo o non considerando alcune schede tecniche o aver proposto check list “specializzate”, scegliendo i vari requisiti utili in base alle specificità del singolo intervento. Alla risposta positiva, allora l’Amministrazione dovrà procedere con una valutazione più approfondita dell’impatto ambientale della misura. Vengono previste eventuali domande ausiliarie di supporto alla compilazione da parte delle Istituzioni Pubbliche degli Stati membri. Laddove un determinato intervento risulti sostenere totalmente uno dei sei obiettivi ambientali o “vi contribuisca in modo sostanziale” allora esso è considerato conforme al principio DNSH per quell’obiettivo. Chiaramente, la valutazione di conformità deve essere effettuata per ognuno dei sei obiettivi climatici o ambientali, per cui gli Stati membri devono comunque dimostrare o il contributo positivo agli altri obiettivi oppure che la misura non vi arrechi un danno significativo. Per esprimere la percentuale di contribuzione agli obiettivi climatici generali stabiliti nel Regolamento RRF, gli Stati membri devono utilizzare la metodologia, i campi d'intervento e i relativi coefficienti per il controllo del clima, conformemente alla “Metodologia di controllo del clima” allegata al regolamento RRF²¹⁰.

Gli orientamenti tecnici approntati dalla Commissione Europea forniscono alcuni principi guida per la valutazione di conformità al principio DNSH. In primo luogo, vengono distinti gli effetti diretti e gli effetti indiretti. Rispettivamente, i primi consistono negli effetti che l’intervento avrà a livello di progetto o di sistema, e si verificano al momento dell’attuazione. I secondi, invece, possono verificarsi all’esterno dei progetti o dei sistemi e si manifestano a seguito dell’attuazione, ma sono comunque caratterizzati da un certo grado di prevedibilità e pertinenza alla misura. In secondo luogo, la valutazione deve essere riferita all’intero ciclo di vita dell’attività derivante dalla

²¹⁰ Regolamento (UE) 2021/241, Allegato VI – pp. 47-56.

misura, ovvero deve essere eseguita in relazione ad ogni fase del progetto, dalla sua predisposizione su carta alla sua realizzazione materiale.

Successivamente alla dimostrazione che gli interventi non arrechino danno significativo all'ambiente, e che quindi risultino conformi al Regolamento Tassonomia, le Amministrazioni titolari della fase di attuazione devono indirizzare materialmente gli interventi verso la conformità al DNSH, inserendo richiami ed indicazioni specifiche e sufficientemente dettagliate negli atti programmatici di propria competenza. La fase successiva alla progettazione dell'intervento, ovvero quella di realizzazione e successivo collaudo o certificato di regolare esecuzione, è assistita da una specifica Guida Operativa per il rispetto del Principio di Non Arrecare Danno Significativo all'Ambiente preposta dalla Ragioneria Generale dello Stato. La prima versione fu emanata nel 2021 contestualmente alla pubblicazione del testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, in modo tale da assicurare la conformità al DNSH sin dalle prime azioni ivi previste. Così come il PNRR, anche la Guida è aggiornata periodicamente: l'ultima versione è aggiornata agli obblighi e alla legislazione vigente del 2024. Tale guida non introduce nuovi vincoli o adempimenti in capo alle Amministrazioni e ai soggetti attuatori, poiché contiene indicazioni a loro utili riguardo agli orientamenti contenuti nei Regolamenti europei e nella più ampia normativa comunitaria, rendendo più fruibile il contenuto dei requisiti DNSH per facilitarne il rispetto. Rimane responsabilità delle Amministrazioni il recepimento delle indicazioni ivi inserite ed un successivo adattamento alle situazioni specifiche e alle peculiarità della determinata misura o del determinato investimento.

La Guida individua all'interno della normativa, che si pone su un moderato o elevato livello di generalità, i vincoli da rispettare per la compliance al DNSH, fornendo alle Amministrazioni un importantissimo strumento operativo per le verifiche in fase *ex ante* e in fase *ex post*. In particolare, oltre ad una mappatura degli interventi e delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Guida contiene schede tecniche per ciascun settore di intervento – nell'ultima versione sono 34 i cluster tassonomici in cui è possibile raggruppare gli interventi del PNRR identificati in base agli ambiti più toccati dalle misure PNRR – e le schede di autovalutazione di verifica e controllo ad esso relative. Ciò semplifica l'identificazione del collegamento tra questi elementi e le checklist di verifica e controllo. Inoltre, la Guida contiene l'Appendice 1 relativa ai Criteri DNSH generici per l'adattamento ai cambiamenti climatici e l'Appendice 2, riguardante i CAM e il DNSH. Individuata la misura in cui si inserisce il proprio intervento, tramite la mappatura presente nella Guida operativa il soggetto attuatore può trovare la corrispondenza tra la suddetta misura e le schede tecniche di riferimento. Queste ultime richiamano i requisiti DNSH per ciascun ambito di attività interessato dalla misura e ripercorrono la normativa settoriale vigente, insieme ad eventuali

obblighi ulteriori a cui adempiere, ad esempio inseriti nella CID. Le schede, quindi, forniscono una sintesi delle informazioni sui vincoli DNSH da rispettare mediante specifiche check list da allegare all'attestazione relativa alla selezione dei progetti, all'attestazione relativa alla procedura di affidamento e all'attestazione sui singoli stati avanzamento lavori.

La realizzazione dei progetti deve dipendere necessariamente dagli atti di indirizzo predisposti dalla Pubblica Amministrazione, ed è questa la ragione per cui devono essere adottati criteri conformi al DNSH negli atti amministrativi, ad esempio nelle gare di appalto.

Pertanto, per quanto riguarda le operazioni di approvvigionamento pubblico, l'inserimento e la successiva applicazione dei Criteri Ambientali Minimi al momento della predisposizione della documentazione di gara spesso risultano determinanti per l'assolvimento ai criteri DNSH. Tuttavia, non sempre l'inserimento dei CAM è condizione sufficiente all'assolvimento degli obblighi DNSH, in quanto il Regolamento Tassonomia e i criteri di vaglio tecnico hanno introdotto ulteriori elementi da rispettare, e non sempre il livello di aggiornamento dei CAM da parte dei Decreti Ministeriali vi è allineato. Per comprendere se i Criteri risultino sufficienti per l'adempimento agli obblighi DNSH, le Amministrazioni possono rifarsi all'Appendice II della Guida della Ragioneria Generale dello Stato. Inoltre, anche le Valutazioni di Impatto Ambientale (VIA)²¹¹ e le Valutazioni Ambientali Strategiche (VAS)²¹² delle diverse misure non possono assolvere unicamente alla valutazione di conformità al principio, ma devono comunque essere prese in considerazione. Vigge, dunque, un regime di complementarità e non di alternatività, poiché tali procedimenti non implicano l'automatico rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente.

Successivamente, questi criteri incontreranno un'applicazione materiale e concreta al momento dell'attuazione dell'intervento, e sarà compito del soggetto attuatore rispettare i principi DNSH anche durante la fase di implementazione, assicurando la regolare esecuzione dell'intervento. Qualora l'attuazione non risulti conforme al principio DNSH, l'Amministrazione dovrà opportunamente prevedere meccanismi di sospensione dei pagamenti e di avocazione del

²¹¹ Ovvero una procedura amministrativa volta a descrivere e valutare *ex ante* gli effetti che la realizzazione di un intervento avrà sull'ambiente circostante e sul benessere umano. Introdotta con la Direttiva 85/337/CEE del 1985, è stata poi recepita ed implementata in Italia da diverse disposizioni normative, ed è oggi regolamentata dagli artt. 23-25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cd. Codice dell'Ambiente e successive modificazioni. Per un approfondimento, si rimanda al capitolo terzo.

²¹² Ovvero una procedura amministrativa applicata a taluni programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente che è volta ad accertare la loro compatibilità ambientale. Il suo scopo è l'integrazione delle considerazioni ambientali in determinati programmi affinché questi contribuiscano agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Introdotta con la Direttiva 2001/42/CEE, è oggi regolamentata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

contratto, allo scopo di limitare il più possibile l'eventuale danno ambientale causato dall'operatore responsabile della realizzazione dell'intervento.

In questo senso, un'ulteriore compito in capo alle Amministrazioni Pubbliche di ogni livello territoriale è la raccolta di informazioni per la rendicontazione del raggiungimento di milestone e target e del rispetto delle condizioni del principio DNSH, nonché della predisposizione e successiva conservazione di tutta la documentazione necessaria per i controlli e gli audit successivi in sedi interne o europee.

L'operazionalizzazione del principio Do No Significant Harm, tuttavia, ha incontrato alcuni scogli applicativi molto significativi, che ne hanno limitato la sua portata ed efficacia. Nel seguente paragrafo, pertanto, verranno analizzati gli ostacoli che il principio DNSH presenta alle Amministrazioni Pubbliche.

2.4 I limiti applicativi del principio Do No Significant Harm.

È stato più volte sottolineato come il principio europeo Do No Significant Harm si ponga sullo scenario ordinamentale come un'avanguardia quasi dirompente per la transizione ecologica dei Paesi membri dell'Unione Europea. È proprio questo carattere innovativo che ha presentato alcune sfide con cui le Pubbliche Amministrazioni hanno dovuto misurarsi, non sempre di facile risoluzione. In particolare, le maggiori sfide nella fase attuativa hanno fatto riferimento a sei punti in particolare, che si andranno ad analizzare successivamente: la difficoltà nella “traduzione” del principio DNSH in vincoli dettagliati da rispettare; le criticità nella verifica ex post della compliance al DNSH per i progetti già avviati al momento della nascita del PNRR; il mancato inserimento delle clausole DNSH nei vari documenti delle gare di affidamento; le difficoltà da parte dei soggetti attuatori, soprattutto dei Comuni, nell'operare le valutazioni di conformità; le scarse conoscenze delle Amministrazioni per quanto riguarda l'esistenza delle checklist apposite; infine, la sfida maggiore nasce in relazione all'assolutezza del principio e alla sua applicazione, che per definizione non può essere “graduato”.

Per quanto riguarda il primo ostacolo, si fa riferimento alle complessità affrontate dalle Amministrazioni nel trovare un collegamento tra il principio del Do No Significant Harm e misura specifica: la normativa europea contenente tale indicazione spesso rimane generale, generica, e non fornisce indicazioni di dettaglio sulla sua applicazione materiale. Le Amministrazioni incaricate della verifica di compliance, specialmente in un primo momento, hanno quindi incontrato difficoltà nel tradurre operativamente tali vincoli per applicarli alla realtà materiale

dell'intervento. L'adattamento dei requisiti alla situazione specifica non sempre era agevole, soprattutto di fronte alla grande quantità di milestones e target inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il cui raggiungimento, peraltro, era condizione necessaria per l'erogazione dei fondi RRF da parte dell'Unione Europea. Su questo punto, emerso soprattutto nel primo periodo di attuazione delle misure PNRR, pertanto, sono intervenute la Comunicazione C/2023/111 della Commissione Europea, recante Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio a norma del Regolamento sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza²¹³ e la Guida operativa per il rispetto del principio DNSH predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato. Questi due documenti sono stati redatti proprio con lo scopo di operare una lettura trasversale della normativa in materia, per poi assistere l'applicazione del principio ai diversi investimenti in modo tale da garantirne un'omogeneità operativa su tutto il territorio, sia comunitario che più specificamente nazionale.

Relativamente alla seconda sfida, si registrano criticità causate dal mancato inserimento degli opportuni vincoli DNSH all'interno dei diversi documenti di gara, come bandi o avvisi. Si sono registrati alcune difficoltà per quanto riguarda l'introduzione del DNSH nella fase di selezione di progetti e beneficiari da finanziare, e nella conseguente predisposizione delle procedure di public procurement per tali interventi, a causa delle lacune conoscitive di tali vincoli da parte di Amministrazioni e soggetti attuatori. Per ovviare a tale problema, oltre alle soluzioni offerte dagli Orientamenti tecnici della Commissione e dalla Guida operativa della Ragioneria, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che si occupa del monitoraggio dell'attuazione del PNRR, ha predisposto alcuni incontri con i soggetti interessati per illustrare a loro le modalità di inclusione del DNSH nelle procedure di gara, affiancandoli nello scrutinio dei documenti per accertarsi che i requisiti importanti fossero trasposti correttamente. Inoltre, lo stesso Ministero ha anche previsto degli accordi con Consip ed Invitalia, due grandi centrali di committenza, per far sì che gli strumenti di acquisto messi da loro a disposizione nell'ambito del PNRR fossero compliant alla normativa DNSH, in modo da assicurarsi che eventuali procedure di affidamento da loro gestite rispettassero il principio.

In terzo luogo, si è posta l'annosa questione delle difficoltà incontrate da parte dei soggetti attuatori nella verifica di conformità DNSH, un problema riscontrato soprattutto nei Comuni, che rappresentano una buona parte dei soggetti incaricati dell'attuazione delle misure PNRR in virtù del loro contatto diretto con il territorio. Spesso i Comuni, soprattutto quelli piccoli – che compongono circa il 70% del totale dei Comuni in Italia – possedevano ridotte informazioni o

²¹³ Comunicazione C/2023/111.

consapevolezza sulle circostanze applicative del principio DNSH, e ciò rendeva poco chiaro il loro ruolo nella comprova del rispetto del principio. Per risolvere tale problema, il MEF ha adottato tre strategie principali: per offrire supporto ai Comuni richiedenti, ha instaurato una collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), che si sono occupate della predisposizione di materiale informativo apposito. Inoltre, il MEF ha anche organizzato alcuni seminari di approfondimento in modalità telematica da lasciare a disposizione dei soggetti attuatori, in modo che essi abbiano sempre un riferimento puntuale alle modalità applicative. Infine, sono state previste anche delle checklist assistite e precompilate a disposizione delle Amministrazioni, che riportavano alcuni suggerimenti per sostenere una loro compilazione virtuosa in conformità alla normativa vigente.

In quarto luogo, un problema di grande rilievo fu posto al momento della nascita del PNRR: l'idoneità di alcuni progetti era già comprovata prima dell'adozione del Piano, ed una loro trasposizione successiva nelle misure PNRR ha comportato una difficoltà di comprova della compliance al DNSH insorta *ex post*. La Ragioneria Generale dello Stato, quindi, è dovuta intervenire al fine di allineare le checklist *ex post* della Guida operativa DNSH ai progetti specifici, identificando le misure nazionali che includessero già il rispetto dei requisiti minimi di compliance (quindi la dimostrazione che la misura non avrebbe avuto impatto significativo). Un esempio è l'inclusione nei documenti di gara dei Criteri Ambientali Minimi, su cui si tornerà nel terzo ed ultimo capitolo. Sempre su questo punto, il Ministero ha registrato una scarsa consapevolezza delle Amministrazioni sulla possibilità di adattare le checklist alle peculiarità delle situazioni, rendendo necessarie continue interlocuzioni e l'aggiornamento costante delle schede tecniche della Guida operativa, anche in linea con le evoluzioni normative. Inoltre, nella medesima Guida sono state inserite anche alcune indicazioni specifiche nelle schede di autovalutazione di alcuni settori grazie al dialogo con le Amministrazioni competenti.

Infine, è necessario trattare la più importante sfida che il principio Do No Significant Harm pone, ovvero la sua assolutezza. Come esposto nel precedente paragrafo, il metodo di valutazione di conformità al DNSH per le diverse misure è inteso in senso assoluto: le norme comunitarie non contemplano una percentuale con cui misurare la compliance ma solamente una dicotomia, che prevede il rispetto del principio, oppure il non rispetto. L'intervento o il progetto, per essere compliant agli obblighi DNSH, non deve prevedere alcun effetto negativo sull'ambiente circostante. Pertanto, salvo casi eccezionali attentamente valutati dalla Commissione Europea, non è consentita la scelta di metodi attuativi o prodotti che arrecano un miglioramento relativo rispetto alla situazione iniziale, dovendo l'Amministrazione o il soggetto attuatore optare per le tecnologie migliori dal punto di vista dell'efficienza ambientale presenti sul mercato. Nel paragrafo

successivo verrà esposto un esempio di misura del PNRR che prevedeva l'utilizzo di tecnologie non ancora presenti sul mercato, in modo da dimostrare come le interlocuzioni tra Governo italiano e Commissione Europea plasmino l'attuazione degli interventi del Piano.

L'applicazione in senso assoluto del DNSH ne ha comportato anche una sua estrema selettività: alcune politiche pubbliche che il Governo avrebbe voluto attuare grazie al PNRR non hanno potuto essere approvate a causa del mancato rispetto del principio DNSH. Il bisogno di tali operazioni, che sarebbero volute ad affrontare debolezze sistemiche del nostro Paese, non è stato corrisposto da finanziamenti europei, che si dimostrano particolarmente attenti all'esclusiva realizzazione di interventi che non danneggiassero l'ambiente. L'impossibilità di un riscontro europeo per tali progetti non ne attenua la necessità: la loro realizzazione, quindi, avrebbe dovuto dipendere interamente dalle risorse nazionali, libere dai vincoli DNSH così stringenti. Tale selettività verrà approfondita da un caso pratico nel successivo paragrafo, che documenterà come alcune misure abbiano incontrato problemi per quanto riguarda il loro finanziamento.

2.4.2. La selettività del principio Do No Significant Harm: casi pratici.

L'applicazione del principio DNSH per alcune misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha presentato particolari difficoltà e criticità. In questo paragrafo verranno esaminati due casi pratici, riguardanti entrambi la Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui uno recente e ancora argomento di discussione tra Amministrazione italiana e Commissione Europea ed uno già conclusosi.

Per quanto riguarda il primo caso, si tratta della Missione 2 componente 1, Investimento 2.3, ovvero “Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare”, di competenza del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle foreste (MASAF). Tale investimento prevedeva l'erogazione di 400 milioni di euro da attribuire alle aziende agricole e zootecniche del territorio italiano che si fossero dotate di macchinari e trattori ad emissioni zero, quindi con motore elettrico, a idrogeno o a biometano. Pertanto, i fondi del PNRR avrebbero dovuto finanziare tre tipi di spese: il supporto all'investimento in attrezzature tecnologicamente avanzate per l'agricoltura di precisione; la sostituzione di veicoli per agricoltura e zootecnia; il supporto all'investimento per l'innovazione dei sistemi di irrigazione e gestione delle acque²¹⁴. Sulla prima tipologia di spesa, tuttavia, emerse rapidamente il problema della mancanza di tecnologie adatte

²¹⁴ D.M. MASAF 08/08/2023.

sul mercato: la produzione di macchinari agricoli sostenibili era, ed è ancora, poco diffusa, marginale e molto costosa.

Questi problemi rendono poco agevole l'espansione di tale segmento di mercato, comportando ritardi applicativi e difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità dietro la misura. La Commissione si è dimostrata recalcitrante al raggiungimento di un compromesso con le Amministrazioni centrali, che avrebbe comportato l'adattamento dei criteri DNSH alle tecnologie più disponibili sul mercato, ovvero quelle che avrebbero consentito un miglioramento ambientale relativo rispetto alla situazione attuale, ma non un vero e proprio impatto ambientale neutro. In questo caso, il MASAF propose l'utilizzo di trattori Stage V, ovvero mezzi progettati per essere conformi alla normativa del Regolamento (UE) 1628/2016 che disciplina i limiti di emissione di alcuni motori a combustione in macchinari non stradali. I macchinari designati come “fase V”, quindi, sono sottoposti alle regole più rigorose per la limitazione delle emissioni²¹⁵. Tuttavia, la Commissione non ha considerato ammissibili tali trattori a valere della misura M2C1 – Investimento 2.3 “Meccanizzazione”, anche a seguito della riprogrammazione della misura M2C1 – Investimento 3.4 “Contratti di filiere”. Questo rifiuto ha comportato un sottoutilizzo delle risorse a disposizione di meccanizzazione per l'investimento 2.3, in gran parte pensato per rinnovare il parco dei mezzi di trasporto – che ricomprende, oltre ai trattori, anche gli altri veicoli come le automobili – presente nel Paese. Rimarranno, pertanto, inutilizzate alcune risorse del PNRR, ma il target dell'investimento dovrebbe comunque essere raggiunto proprio in virtù della presenza di altri beni su cui è applicabile. In ogni caso, si segnala come il mancato utilizzo di alcune risorse europee, che si sarebbero potute rivelare di grande utilità per l'attuazione di riforme nel sistema produttivo agricolo e zootecnico, sia dipeso dall'assolutezza con cui la Commissione intende il principio DNSH (e da come, di conseguenza, essa ne impone il rigoroso rispetto).

Un altro problema dell'applicazione selettiva del criterio DNSH si è registrato per la misura M2C3 – 3.1, riguardante la promozione di sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento (*district heating*) efficienti dal punto di vista energetico ed ambientale per un importo complessivo di 200 milioni di euro. Gli obiettivi di riferimento inseriti nella CID per questa misura sono la milestone M2C3 – 9, che prevedeva entro il 31 dicembre del 2022 l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione o l'ampliamento di tali impianti, e la successiva milestone M2C3-10, che prevede la conclusione delle attività di costruzione entro l'anno 2026, in modo tale da portare ad una riduzione del consumo energetico derivante da combustibili fossili di almeno 20 ktpe all'anno.

²¹⁵ Regolamento (UE) 1628/2016.

Il bando di gara è stato emanato con il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 30 giugno 2022, n. 263, integrato poi da un Decreto Direttoriale, il n. 94 del 28 luglio 2022, che definisse le modalità attuative di concessione dei benefici. Secondo quest'ultimo decreto, che si pone in linea con la Direttiva 2012/27/UE²¹⁶, tali sistemi di riscaldamento o raffreddamento possono considerarsi efficienti se utilizzano almeno: il 50% di energie rinnovabili sul totale delle energie utilizzate; il 50% del calore di scarto; il 75% di calore cogenerato²¹⁷; il 50% proveniente da una combinazione delle precedenti²¹⁸. La lista di esclusione inserita nella Decisione di esecuzione del Consiglio (CID) prevedeva, inoltre, che la costruzione di un sistema di teleriscaldamento efficiente non utilizzasse in alcun modo energia derivante da combustibili fossili, ma solamente energia proveniente da fonti rinnovabili di vario tipo, tra cui le fonti sopraelencate.

In risposta al bando del Ministero, sono stati presentati 118 progetti per oltre 550 milioni di euro a fronte di una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro²¹⁹. La pubblicazione della graduatoria per i progetti del bando è avvenuta con il Decreto Direttoriale del 23 dicembre 2022, n. 435 del MASE, che individua 29 progetti ammissibili e finanziabili con fondi PNRR e 50 progetti ammissibili ma non finanziabili²²⁰. Tale decreto è funzionale anche al raggiungimento della milestone PNRR M2C3 – 9. Su questa base, l'Italia ha rendicontato il raggiungimento di tale obiettivo al fine di richiedere l'erogazione dei fondi previsti dalla terza rata del PNRR alla Commissione Europea il giorno 30 dicembre 2022. A luglio 2023 si è concluso con esito positivo l'assessment della Commissione sul raggiungimento da parte dello Stato italiano di 54 milestones e target su 55 fissati per il periodo di riferimento²²¹. Tuttavia, l'Europa ha registrato un contrasto tra la disposizione dell'articolo 5, comma 2, del Decreto direttoriale 94 del 2022 e la lista di esclusione inserita nella CID per tale settore. Quest'ultima prevedeva, come condizione necessaria per la corretta compliance al principio DNSH, l'impossibilità di prevedere finanziamenti per progetti di teleriscaldamento o teleraffreddamento che utilizzassero combustibili fossili²²². Nonostante il comma 3 dell'articolo 5 dell'avviso includesse tale vincolo come criterio di eleggibilità, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha approvato il finanziamento

²¹⁶ Direttiva 2012/27/UE.

²¹⁷ La cogenerazione è un processo che produce simultaneamente elettricità e calore utilizzabile per riscaldare l'edificio, così come definita dalla Direttiva Efficienza Energetica 2023/1791/UE.

²¹⁸ Art. 2, comma 1, lettera dd), D.D. 28 luglio 2022, n. 94.

²¹⁹ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Investimento 3.1 – Investimento in una rete di teleriscaldamento efficiente*.

²²⁰ Decreto direttoriale 23 dicembre 2022, n. 435 e successive modificazioni, apportate da: Decreto direttoriale 21 febbraio 2021, n. 174; Decreto direttoriale 18 dicembre 2023, n. 585; Decreto direttoriale 30 aprile 2024, n. 179; Decreto direttoriale 26 giugno 2024, n. 101; Decreto direttoriale 29 ottobre 2024, n. 179.

²²¹ Comunicazione C(2023) 6641 finale.

²²² Comunicazione C(2021) 344 finale.

di progetti che prevedevano a valle un utilizzo parziale e limitato di energia derivante da fonti fossili. Pertanto, nonostante questo episodio comportasse uno scostamento minimo dalle linee guida della CID, la Commissione ha giudicato finanziabili con le risorse per l'obiettivo M2C3-10 solo 14 progetti su 29, ovvero solamente quelli che non prevedevano l'utilizzo di fonti fossili se non in caso di emergenza e pienamente conformi al principio DNSH.

Chiaramente, l'esclusione *ex post* di alcuni progetti ha causato un problema nel finanziamento di alcuni progetti per il Ministero dell'Ambiente: avendo pubblicato un bando di gara ed una conseguente graduatoria, si è creato un legittimo affidamento delle imprese aggiudicatrici, che si sono viste riconoscere un finanziamento poi revocato dalla Commissione Europea. Per non ledere il principio di buona fede, tutelato dall'articolo 97 della Costituzione, tra le altre disposizioni²²³, e risultare quindi passibile di conseguenze risarcitorie in sede amministrativa, il Ministero ha dovuto prevedere metodi integrativi per il finanziamento di tali operatori economici inizialmente aggiudicatari. Al fine di assicurare loro il finanziamento derivante dalle risorse PNRR che avrebbero dovuto ricevere, pertanto, è stato necessario prevedere un capitolo di bilancio che vi dedicasse una parte di risorse nazionali.

Tale copertura è stata individuata tramite l'articolo 10 del decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 2 febbraio 2024, n. 11. La norma ha individuato uno stanziamento di 96718200 euro per l'anno 2023 per la realizzazione dei progetti non finanziati a valere sulle risorse del PNRR. In base alle disposizioni del comma 1, le risorse per coprire questi oneri aggiuntivi sarebbero dovute provenire dalle quote parte degli introiti derivanti dalle aste CO2, ovvero relative al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra dell'Unione Europea (EETS)²²⁴. A tale disposizione è seguito, poi, il Decreto di variazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del 29 dicembre 2023, n. 287002, che ha determinato l'aggiunta del capitolo n. 7665 allo stato di previsione della spesa nel bilancio statale²²⁵.

Questi due episodi evidenziano chiaramente le difficoltà applicative del principio europeo Do No Significant Harm. Sebbene questo si configuri positivamente, in quanto rappresenta un innovativo metodo per assicurare il rispetto dell'ambiente e la sua tutela, presenta anche molte criticità, poste soprattutto dall'assolutezza con cui è inteso dalla Commissione Europea. Le Pubbliche

²²³ Comma 2-bis, art. 1, legge 7 agosto 1990 n. 241; Articolo 5, d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

²²⁴ Articolo 10, decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 2 febbraio 2024, n. 11.

²²⁵ Decreto 29 dicembre 2023, n. 287002 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio, Ufficio XII. Il Decreto ha previsto anche l'aggiunta del capitolo 2577 allo stato di previsione dell'entrata per contabilizzare i *“proventi derivanti dalla messa all'asta della quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, ecc.”*.

Amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori, invero, hanno riscontrato non poche difficoltà nella trasposizione del DNSH, che si caratterizza in modo molto generale, alle situazioni specifiche e alle peculiarità del territorio. Vi è un contrasto, quindi, tra il livello di definizione del principio, che è spesso molto vasto, e la necessità delle Amministrazioni di approfondirlo e dettagliarlo ulteriormente in modo che esso diventi applicabile al caso concreto. Tali attenzionamenti sono, infatti, necessari quando si tratta di un tema delicato come è il rispetto dell'ambiente, ma non sempre le Istituzioni Pubbliche possiedono le competenze o le expertise tali per cui essi possano essere definiti, portando a lacune che rischiano di compromettere non solo l'attuazione di riforme importanti previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ma l'intera transizione ecologica.

2.5. Conclusioni e riflessioni.

Le due esperienze di cui è stata esposta l'evoluzione sono un caso emblematico per dimostrare la rigidità dell'applicazione del principio Do No Significant Harm da parte della Commissione Europea. Invero, la selettività con cui è inteso spesso porta criticità e difficoltà riscontrate da parte delle Amministrazioni e dei soggetti attuatori, poiché in alcuni casi mancano le condizioni e le caratteristiche tali per garantire la compliance ai diversi vincoli europei, sia a livello ordinamentale che economico. L'assolutezza del criterio, inoltre, non fa i conti con la necessità di un accompagnamento strutturale del Sistema Paese italiano: essendo la transizione ecologica un percorso necessariamente graduale, sarebbero indispensabili fasi intermedie che possano accompagnarla, al fine di garantirne la corretta realizzazione. Al contrario, l'Unione Europea si spinge sempre di più verso forme di finanziamento agli Stati membri che prevedono la completa inclusione dei vincoli assoluti del DNSH, potenzialmente compromettendo i piccoli miglioramenti che sarebbero comunque necessari per stimolare passo per passo l'economia italiana. Si pensi all'esempio dei mezzi agricoli precedentemente esposto: nonostante i trattori Stage V avrebbero potuto portare ad un miglioramento relativo rispetto alla situazione attuale, che vede il parco di automezzi più vecchio, quindi più inquinante d'Europa, la Commissione Europea ha negato l'erogazione dei fondi per il loro finanziamento.

Inoltre, alcuni comparti economici che non possono necessariamente vedere un'applicazione del principio DNSH rischiano di non avere alcun incentivo per iniziare la transizione ecologica. Basti pensare al settore della difesa nazionale, che per definizione rimane escluso dagli incentivi all'ammodernamento in chiave *green*. La strategicità di alcune fette di mercato, quindi, non può essere accompagnata da corrispondenti fondi europei che ne stimolino la crescita sostenibile, lasciando lacune molto importanti che rischiano di compromettere *in toto* la transizione verde e

annullando gli sforzi fatti grazie all'applicazione del DNSH. La costituzione di un'avanguardia di tutela ambientale grazie ai vincoli DNSH sarebbe pregiudicata dalla mancanza contestuale di altre azioni che ne cementino le basi. L'unico modo per sopperire a tali mancanze, come esposto dal caso del teleriscaldamento, sarebbe prevedere risorse all'interno del bilancio nazionale che possano essere destinate ad incentivare i piccoli miglioramenti ecosostenibili. Tuttavia, non sempre si tratta di opzioni esperibili, anche a causa dei vincoli di stabilità apposti dall'Unione Europea stessa tramite il Patto di Stabilità e Crescita²²⁶, che include anche il Fiscal Compact²²⁷, e il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine²²⁸.

Siccome il principio Do No Significant Harm spinge a pensare alla transizione ecologica in modo assoluto e rigoroso, ci si deve chiedere in che modo la normativa italiana possa sopperire ed assicurare almeno un inizio di transizione ecologica, in modo da non rendere vani gli sforzi fatti finora per la compliance a tale principio. In questo senso, il prossimo capitolo analizzerà le diverse esperienze italiane di green budgeting, che rappresentano l'impegno italiano per assicurare la tutela ambientale e accompagnare la transizione tramite strumenti di contabilità pubblica.

²²⁶ Risoluzione del Consiglio europeo 97/C 236/01, Regolamento (UE) 1466/1997, Regolamento (UE) 1467/1997.

²²⁷ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria.

²²⁸ Regolamento (UE) 1263/2024.

CAPITOLO TRE:

Il Green Budgeting.

Tra le politiche pubbliche e le attività coerenti con gli impegni europei di sostenibilità ambientale esiste anche una modalità di redigere i bilanci nazionali in modo che essi siano più trasparenti nella trascrizione delle spese *green* dello Stato. La rendicontazione finanziaria delle spese ambientali risulta fondamentale per la comprensione approfondita delle azioni esperite da un'Amministrazione Pubblica di uno Stato membro in ambito ambientale. L'attività generale del *green budgeting*, di cui si tratterà nel successivo capitolo, si inserisce nel contesto normativo europeo come uno strumento chiave per la transizione ecologica, che può sopperire alle difficoltà applicative del principio Do No Significant Harm, così come esposte dai casi concreti analizzati nel precedente capitolo (§ *infra*, par. 2.4), ma anche perchè risulta spesso coerente con le indicazioni della Tassonomia delle attività sostenibili. L'esercizio di un bilancio ambientale non si estrinseca esclusivamente in una mera rappresentazione contabile delle spese ambientali (sebbene ciò ne sia una parte fondamentale), ma è da intendersi come quel più esteso insieme di attività e strumenti fiscali e finanziari messi in atto dalle Istituzioni pubbliche che vanno ad interagire con tutti i parametri dell'azione ambientale²²⁹. Il *green budgeting* dettaglia approfonditamente le azioni di uno Stato o di un'autorità pubblica, ergendosi a strumento di trasparenza fondamentale nell'esercizio di attività sostenibili così come richiesto in sede di Unione Europea.

Pertanto, nel successivo capitolo si esaminerà la definizione di *green budgeting*, che sarà poi seguita da un breve excursus circa la composizione del bilancio e del rendiconto di un'Amministrazione, in questo caso dell'Italia e degli Enti territoriali, poiché la descrizione delle componenti del ciclo di bilancio è utile per comprendere ulteriormente il concetto²³⁰. Infine, verranno esposte le pratiche concrete di *green budgeting* in Italia a livello nazionale, regionale e, in conclusione, locale, indagando la sussistenza di similitudini o differenze tra i diversi livelli di Governo. In questo contesto delicato, il *green budgeting* emerge non come mero strumento contabile ma come architave strategica per riorientare l'intero ciclo di bilancio sia europeo che nazionale verso gli obiettivi perseguiti dal Green Deal e dall'applicazione del principio Do No

²²⁹ M. Petrie (2021), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy – Government Accountability for Environmental Stewardship*, Palgrave Studies in Green Finance.

²³⁰ In italiano l'espressione potrebbe essere tradotta con "pratiche verdi o sostenibili di bilancio", oppure, più in breve, "bilancio ambientale".

Significant Harm, trasformando la pianificazione finanziaria in un motore di transizione ecologica anche oltre il contesto temporalmente limitato del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

3.1 La definizione di green budgeting.

Come è stato messo in luce nel precedente capitolo, il principio europeo Do No Significant Harm impone agli Stati membri dell'Unione Europea un totale ripensamento delle policies dedite all'ambiente, in un'ottica di massima tutela ambientale e climatica. Tuttavia, questa assolutezza entra in contrasto proprio con l'idea stessa di transizione, che per definizione prevede un avvicinamento graduale all'obiettivo da perseguire. Pertanto, questa tesi vorrebbe proporre l'utilizzo dello strumento del green budgeting al fine di assicurare almeno un inizio di tale transizione, riallineandovi le policies non coinvolte dall'applicazione del principio DNSH.

In questo contesto, il ciclo di bilancio è utilizzato come mezzo per mettere in luce gli obiettivi ambientali, non esclusivamente legati alla mitigazione del cambiamento climatico, delle spese pubbliche programmate da un determinato Governo, ma anche per comprendere quali siano le implicazioni da un punto di vista di sostenibilità fiscale. Nel 2017, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE) delinea queste pratiche come *“l'uso degli strumenti del ciclo di bilancio per meglio comprendere gli impatti ambientali delle scelte di spesa pubblica e per assicurare un allineamento delle spese pubbliche di uno Stato verso obiettivi ambientali e climatici”*²³¹. Il green budgeting è una forma di approccio alla strutturazione del bilancio che risponde alle nuove esigenze e priorità emerse a livello internazionale, e il suo scopo è proprio l'allineamento delle risorse di uno Stato con gli obiettivi ambientali, in un'ottica di indirizzo di entrate e spese verso contributi significativi all'ambiente. Altre pratiche di bilancio simili ma che rispondono ad esigenze diverse sono, ad esempio, il *gender budgeting* (bilancio di genere) o il *wellbeing budgeting* (bilancio del benessere)²³².

L'integrazione delle considerazioni di sostenibilità nelle pratiche del ciclo di bilancio contribuisce enormemente all'indirizzo del processo decisionale verso scelte più green. Per comprendere al meglio lo strumento del green budgeting e come questo venga declinato dai vari livelli di Governo dello Stato italiano, risulta necessario “fare un passo indietro”, quindi cominciare da una trattazione – breve ma dettagliata – del bilancio stesso, prima quello nazionale e successivamente quello locale.

²³¹ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (n.d.), *Green budgeting*, trad. propria.

²³² E. Bova (2021), “How green is your budget? Green budgeting practices in the EU”, *SUERF Policy Briefs* – N. 140.

3.1.2 Il ciclo di bilancio dello Stato italiano.

L'intervento di uno Stato nell'economia è stato approfonditamente studiato dalla dottrina economica, che si è a lungo interrogata sulla legittimità della sua funzione allocativa. Generalmente, gli economisti trovano nei fallimenti di mercato la principale giustificazione dell'azione nazionale nell'economia, ovvero quella *“condizione tale per cui il funzionamento del mercato stesso non è in grado di garantire un'allocazione efficiente delle risorse tra le parti”*²³³. Tra questi fallimenti vengono ricompresi, ad esempio, i beni pubblici, le asimmetrie informative e le esternalità. Quando si parla di cambiamento climatico e riscaldamento globale si fa riferimento ad una esternalità che ha conseguenze molto gravi sulle società e sull'economia, tanto che alcuni autori la descrivono come la più grande esternalità negativa della storia²³⁴. Come esposto nel primo capitolo, risulta fondamentale per la comunità internazionale e per gli Stati che la compongono attuare politiche pubbliche che intervengano nel mercato e lo regolamentino, indirizzandolo verso obiettivi sociali e, nel nostro caso, ambientali. Con l'affermarsi della coscienza ambientale e la nascita della green economy, il bilancio dello Stato e le policies economico-finanziarie in esso contenute vengono ad assumere un ruolo chiave per il benessere dei cittadini, che si esplica anche tramite la garanzia del raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello nazionale e sovranazionale, così come analizzato nel primo capitolo del presente elaborato (§*infra*, par. 1.1).

*“L'importanza del bilancio sta proprio in questo: è il cuore della discrezionalità e responsabilità politica nell'allocazione delle risorse, che incombe principalmente sulle istituzioni di Governo nell'ambito della dialettica democratica parlamentare tracciata dai principi costituzionali, che uniscono istituzioni e cittadini”*²³⁵.

Lo strumento chiave per delineare e descrivere le politiche pubbliche di intervento nel mercato è il bilancio dello Stato. Con il termine *bilancio* ci si riferisce, in generale, a quel documento contabile che, confrontando le attività e le passività, ovverosia i costi e i ricavi, stabilisce quali risultati abbia ottenuto una data organizzazione in un arco temporale denominato anno finanziario, in questo caso il riferimento è allo Stato. Come ben descritto da Pelino, *“la contabilità pubblica rappresenta l'ordinamento vitale del Paese che regola gli aspetti finanziari della convivenza sociale della collettività”*²³⁶. Infatti, il bilancio di uno Stato si presenta come un documento giuridico, contabile e di indirizzo politico, poiché contiene tutte le previsioni di entrata e di spesa predisposte da un Governo. La sentenza della Corte costituzionale 14 giugno 1995, n. 244, si

²³³ P. Milgrom, J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall Inc.

²³⁴ N. Rich (2018), *Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change*, New York Times Magazine.

²³⁵ M. Cartabia (2019), *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, p. 10.

²³⁶ S. Pelino (2024), *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Giappicchelli Editore, p. 2.

esprime coerentemente: nel paragrafo terzo della sezione “considerato in diritto”, la Corte esplicita *“che, dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria”*²³⁷. Il bilancio dello Stato, a seguito della riforma del 1978 che gli ha fornito l’assetto moderno ed attuale, non è più un mero strumento di allocazione finanziaria ma contiene gli obiettivi di politica economica e finanziaria che il Paese vuole attuare mediante l’assegnazione delle varie somme disponibili.

Innanzitutto, l’articolo 81 della Costituzione ricopre un ruolo essenziale per quanto riguarda la disciplina delle regole fondamentali del bilancio italiano. Il primo comma sancisce il principio per cui lo Stato deve assicurare nel proprio bilancio l’equilibrio tra le entrate e le spese, tenendo conto del ciclo economico. Questo obbligo di equilibrio trova un riscontro costituzionale a partire dalle esigenze emerse a livello di Unione europea che, con il cd. Fiscal Compact del 2011, ha voluto assicurarsi che i diversi Stati membri garantissero l’osservanza della regola nella procedura di bilancio nazionale. Tale vincolo si considera rispettato se il disavanzo strutturale è pari all’obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL²³⁸. Il secondo comma dell’articolo 81 Cost. disciplina il ricorso all’indebitamento che, per il solo Stato e non per gli Enti locali²³⁹, può ricorrervi solo al fine di considerare gli effetti avversi del ciclo macroeconomico e al verificarsi di eventi eccezionali e imprevedibili. Successivamente, il terzo comma fissa nell’ordinamento un altro principio fondamentale per l’esercizio di bilancio a livello nazionale: la copertura finanziaria obbligatoria per ogni proposta di legge. Ogni norma che comporti nuovi o maggiori oneri – comprese, quindi, le minori entrate – deve pertanto essere corredata di una clausola finanziaria che identifichi correttamente e puntualmente i mezzi di compensazione degli effetti onerosi sul bilancio pubblico. Anche le disposizioni che non dovrebbero comportare variazioni all’erario pubblico devono essere accompagnate da una esplicita clausola di neutralità finanziaria. In questo modo, la facoltà del *policy maker* nell’esplicare liberamente la propria potestà legislativa trova una limitazione sostanziale, rappresentata dall’obbligo costituzionale di conseguire un equilibrio fra entrate e spese in una visione

²³⁷ Corte costituzionale, Sentenza 14 giugno 1995, n. 244, paragrafo terzo “considerato in diritto”.

²³⁸ Camera dei Deputati (n.d.), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*.

²³⁹ Per la disciplina delle finanze degli Enti locali, si rimanda ad Art. 119, Costituzione.

complessiva e globale del bilancio, non potendo prevedere il finanziamento di nuovi oneri tramite il ricorso all'indebitamento.

Il bilancio dello Stato è un bilancio di previsione, principalmente finanziario – soprattutto fino al 1997 – ma con anche elementi economici, sia di cassa sia di competenza e contenente sia le poste a legislazione vigente sia quelle programmatiche. Il bilancio consuntivo dello Stato, invece, che contiene le risultanze della gestione dell'anno finanziario precedente, è il Rendiconto generale dello Stato, di cui si tratterà in seguito. L'articolazione del bilancio è stata modificata da una riforma nel 2008, che gli ha conferito la conformazione attuale: attualmente, esso è articolato in missioni, programmi e azioni. Le missioni, nel numero di trentaquattro, sono macro-aggregati di funzioni principali e obiettivi strategici che persegue la spesa pubblica; possono essere attribuite a uno o più ministeri, superando la spesa per articolazione amministrativa del Governo. I programmi, invece, sono descrivibili come aggregati omogenei di attività svolte in ogni Ministero al fine di perseguire determinati obiettivi prestabiliti. Le azioni, infine, sono insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa significativi e stabili nel tempo; per ognuna di esse è evidenziata la destinazione delle risorse e il loro specifico utilizzo futuro.

La legge di bilancio è divisa in due sezioni, i cui contenuti sono stabiliti dall'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante norme in materia di contabilità e finanza pubblica²⁴⁰. La prima parte è funzionale ad innovare la legislazione vigente in modo tale che gli obiettivi programmatici del Governo siano raggiunti, mentre la seconda sezione raccoglie tutte le previsioni di entrata e di spesa annuali, ed è quindi la parte marcatamente contabile.

Per quanto riguarda la determinazione dei capitoli di bilancio, l'articolo 41 della Costituzione stabilisce che la legge dello Stato individua i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali²⁴¹. Il bilancio dello Stato è sì un documento unico, ma questo si inserisce all'interno di un ciclo vero e proprio, che prevede che questo sia preceduto da una fase di programmazione dei suoi contenuti svolta principalmente dalle due Camere parlamentari, il cui compito è fornire l'indirizzo politico generale. Fin dagli anni '70, dunque, il legislatore nazionale ha avuto un ruolo fondamentale nella programmazione economica di carattere generale, attività che si è esplicata principalmente mediante il Documento di Economia e Finanza (DEF)²⁴². Lo scopo principale del documento era descrivere il quadro macroeconomico tendenziale, definire gli orientamenti strategici futuri del

²⁴⁰ Per un approfondimento dei contenuti della legge di bilancio, quindi, rimandiamo all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁴¹ Art. 41, comma 3, Costituzione.

²⁴² Il DEF nasce nel 1978 sotto le vesti di Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), diventando poi la Decisione di finanza pubblica (DFP) e, infine, Documento di Economia e Finanza.

Governo in carica e delineare i criteri di formazione del successivo bilancio. Questo documento si componeva di tre parti: la prima sezione era dedicata al Programma di stabilità, in cui si illustrava la programmazione della finanza pubblica; la seconda sezione conteneva le Analisi e le tendenze di finanza pubblica e raccoglieva i principali dati macroeconomici e di finanza pubblica; la terza e ultima sezione era il Programma nazionale di Riforma, in cui si elencavano le politiche pubbliche che il Governo intendeva perseguire per garantire la crescita economica e la stabilità finanziaria, oltre che una valutazione delle misure di contrasto all'evasione fiscale. Al DEF erano inoltre allegati gli eventuali disegni di legge collegati alla legge di bilancio, il Piano per le infrastrutture strategiche, una relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, un documento sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni, le spese dello Stato per le Regioni, un documento sugli indicatori di benessere equo e sostenibile e il monitoraggio dei saldi di finanza pubblica.

Al fine di comprendere l'evoluzione del DEF nel nostro ordinamento, occorre focalizzarsi sulle norme comunitarie in materia di governance economica, in quanto pervadono e plasmano l'attività contabilistica del Governo. Nel 1997 il Consiglio dell'Unione europea ha dato vita al Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il cui scopo era quello di assicurare la sostenibilità del debito pubblico e di creare un coordinamento delle politiche economiche e di bilancio fra gli Stati membri tramite l'imposizione di criteri di bilancio di medio termine. A partire dal 2011, l'iter annuale di presentazione del bilancio italiano si inserisce in un più ampio percorso a livello europeo, il cd. Semestre europeo: si tratta di un ciclo di coordinamento annuale ed anticipato delle politiche economiche dei diversi Stati membri dell'Unione europea. Nella prima metà di ogni anno, la Commissione europea studia le condizioni economiche ed occupazionali dell'Unione europea in generale e dei singoli Paesi nello specifico, stilando poi, in cooperazione con il Comitato Economico e Finanziario, delle Country-Specific Recommendations (CSR), ovvero delle raccomandazioni e consigli specifici per ogni Paese al fine di stimolare la competitività e rafforzare la finanza pubblica in vista degli obiettivi strategici da raggiungere. Ad aprile, inoltre, gli Stati dovevano presentare i propri Documenti di Economia e Finanza. Nella seconda parte dell'anno, agli Stati membri era richiesta la redazione del bilancio in modo tale da considerare questi suggerimenti della Commissione, nonché la presentazione di una Nota di aggiornamento al DEF (NaDEF), recante l'adeguamento delle previsioni economiche e di finanza pubblica in risposta agli andamenti del quadro macroeconomico. La Commissione europea a sua volta esercitava un potere di sorveglianza e monitoraggio sulle proposte di documenti di bilancio e sugli indirizzi di massima assunti dai Paesi. Il semestre europeo è, quindi, uno strumento di coordinamento *ex ante* delle politiche di bilancio degli Stati dell'Eurozona, in un'ottica di convergenza duratura fra le

prestazioni economiche degli Stati membri. In Italia, il Semestre europeo è stato recepito con la 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.

Nel 2024 è intervenuta una riforma a livello europeo che ha modificato il Patto di Stabilità e Crescita, su cui ci si soffermerà brevemente per evidenziare i risvolti che questa ha avuto sulla programmazione di bilancio. Quest'ultima viene orientata maggiormente verso il medio-periodo e verso una maggiore coerenza delle politiche economiche degli Stati dell'Eurozona, nonché verso una maggiore sostenibilità delle finanze pubbliche²⁴³. Gli Stati membri, per ottemperare alle nuove disposizioni europee, devono rispettare la traiettoria di spesa netta fornita loro dalla Commissione in base alle osservazioni effettuate per redigere le Country-specific Recommendations. Inoltre, l'Unione ha sostituito il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma (che insieme formavano il nostro Documento di Economia e Finanza) con il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBMT), da presentare alla Commissione entro settembre e successivamente approvato dal Consiglio. I Piani hanno una durata coerente con la legislatura nazionale, ma è possibile richiedere un'estensione fino a 7 anni prevedendo un pacchetto di riforme e investimenti che sostengano la crescita economico-finanziaria per il proprio Paese. L'Italia ha deciso di chiedere questa estensione e, pertanto, il periodo di riferimento ed attuazione del piano passa dagli anni 2025-2029 a 2025-2031. Entro il 30 aprile di ogni anno, il Governo di ogni Stato dovrà predisporre una Relazione annuale di aggiornamento che contenga informazioni sui progressi compiuti o sulle difficoltà incontrate nell'attuazione del Piano. Su questo rapporto si basa la sorveglianza annuale dei bilanci dei Paesi. Salvo eventi eccezionali ed imprevedibili non riconducibili allo Stato, gli obiettivi predeterminati nel Piano non potranno essere modificati dai rapporti annuali. Tuttavia, alla fine della legislatura il Governo che seguirà potrà presentare un nuovo Piano ed eventualmente ridefinire gli obiettivi economico-finanziari in esso contenuti in modo coerente al proprio programma elettorale, in modo tale che questi trovino la propria attuazione nel quinquennio successivo.

È stato finora esposto il quadro ordinamentale che riguarda la programmazione economico-finanziaria del nostro Paese, anche in rispondenza ai vincoli stabiliti a livello di Unione europea. Nondimeno, il Governo svolge anche un'importantissima attività di rendicontazione dei risultati finanziari e patrimoniali dell'esercizio finanziario chiuso il 31 dicembre dell'anno precedente. Si

²⁴³ In questo contesto, sostenibilità è intesa come “disciplina di bilancio, ma anche crescita sostenibile e riforme strutturali”; da: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine*, p. V.

parla in questo caso di Rendiconto generale dello Stato, il bilancio consuntivo che il Governo redige al fine di verificare che ciascun Ente dello Stato abbia dato attuazione alle previsioni di cui era titolare. Il Rendiconto costituisce un momento fondamentale per una democrazia parlamentare. Infatti, grazie alla presentazione alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno, successiva al giudizio di parifica operato sul documento dalla Corte dei Conti²⁴⁴, il Parlamento può verificare se e in quale modo il Governo abbia effettivamente seguito lo schema di previsione di entrate ed uscite nei termini stabiliti nel bilancio precedentemente approvato dal Parlamento stesso.

In base alle previsioni dell'articolo 36 della Legge di contabilità pubblica, il Rendiconto si divide in due parti: la prima è rappresentata dal conto consuntivo del bilancio, e mette a confronto le previsioni inserite nel bilancio di previsione con i risultati effettivamente ottenuti. Vengono indicate, quindi, entrate e spese di cassa e di competenza, sia accertate o impegnate sia effettivamente versate o pagate; la gestione dei residui dell'esercizio antecedente; il totale dei nuovi residui. Tale sezione è articolata in modo del tutto analogo al bilancio di previsione, in quanto prevede una divisione per stati di previsione ed una ripartizione per missioni, programmi ed azioni. Inoltre, al conto del bilancio è allegata una nota che indica il raggiungimento dei risultati previsti in corrispondenza agli obiettivi previsti e le risorse utilizzate, nonché altre note integrative, una per ciascun Ministero, che espongono i risultati della gestione divisi per programmi e azioni. Anche nelle note si indicano i risultati conseguiti da ciascun Ministero e, ove fosse necessario, si motivano gli scostamenti fra quanto previsto a bilancio e quanto effettivamente è stato impiegato. La seconda parte, invece, è il conto generale del patrimonio, che illustra le variazioni e la consistenza del patrimonio statale nell'esercizio di riferimento, e che comprende tutte le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le relative variazioni, evidenziando la correlazione fra gestione del bilancio e risultati patrimoniali. Al Rendiconto è anche allegato l'Ecorendiconto, che elenca le spese effettivamente pagate che quelle impegnate per i programmi ambientali, su cui si tornerà in seguito.

Entro il 30 giugno, inoltre, il Governo ha facoltà di presentare alle Camere un disegno di legge di assestamento del bilancio, in cui vengono dettagliate le variazioni delle previsioni derivanti da nuove leggi di spesa o nuovi prelievi approvati in corso di esercizio non già effettuati con interventi normativi o amministrativi specifici. La sua articolazione prevede l'esposizione dei mutamenti che riguardano le missioni, i programmi e le azioni del bilancio di previsione, insieme ad una revisione del budget economico, resi necessari dalle intervenute vicende economiche accorse durante i primi

²⁴⁴ Che consiste in un "raffronto tra le risultanze del Rendiconto con le scritture tenute dalla Corte in sede di controllo sugli atti di gestione"; da: Ragioneria Generale dello Stato (n.d.), *Rendiconto*.

sei mesi di esercizio, ma pur sempre rispettando i limiti imposti dall'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

3.1.3. Il ciclo di bilancio degli Enti locali.

L'articolo 5 della Costituzione, che rientra nella sezione dei principi fondamentali che guidano lo Stato italiano, recita *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*²⁴⁵. Questa previsione è volta ad affermare il pluralismo istituzionale nell'ordinamento giuridico italiano che, pur rimanendo unico ed indivisibile, riconosce e legittima l'esistenza delle autonomie territoriali, ovvero Regioni (sia a statuto speciale che a statuto ordinario), Province, Città metropolitane e Comuni²⁴⁶, presenti su tutto il territorio nazionale in modo generalizzato e sufficientemente uniforme. In base al principio di sussidiarietà verticale, questi Enti sono titolari di un potere di indirizzo politico ed amministrativo, ex artt. 117 e 118 Cost., il cui scopo è il soddisfacimento dei bisogni e degli interessi della comunità di riferimento. Pertanto, la Costituzione repubblicana, specie dopo la riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, delinea un decentramento delle funzioni amministrative in capo agli Enti territoriali, in un'ottica di coesistenza e complementarietà tra centralizzazione e valorizzazione delle autonomie. Come esposto nel primo capitolo (§ *infra*, par. 1.2.1), la potestà legislativa è condivisa fra Stato e Regioni, come sancito dall'articolo 177 della Costituzione: allo Stato viene conferito il potere legislativo in via esclusiva in determinate materie, ad esempio la politica estera o di difesa, che necessitano di essere armonizzate su tutto il territorio nazionale in virtù della necessità di un'unica linea di azione valida per tutto il territorio nazionale, evitando così disomogeneità normative o applicative e disparità territoriali. Al comma 3 del medesimo articolo, invece, è inserito l'elenco delle materie di legislazione concorrente, per cui lo Stato impone dei principi generali per la successiva azione di dettaglio operata dalle Regioni, tra cui è ricompresa la materia ambientale, che si ricorda essere di attribuzione e ulteriore definizione particolarmente delicate. Infine, il comma 4 stabilisce che tutte le materie non espressamente inserite nei precedenti commi sia riservata alla potestà regionale.

Per effetto dell'ampliamento progressivo delle funzioni assunte dagli Enti locali a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, emerge l'esigenza di ampliare contestualmente la loro indipendenza economica. Pertanto, con la riforma del Titolo V comprendente una modifica dell'articolo 119

²⁴⁵ Articolo 5, Costituzione.

²⁴⁶ Articolo 114, Costituzione.

della Costituzione, agli Enti territoriali viene riconosciuta anche un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Questi possiedono risorse autonome grazie alla facoltà di imposizione di tributi ed entrate propri e alla compartecipazione al gettito fiscale dello Stato. Le fonti di entrata sono liberamente spendibili e finanziano integralmente le funzioni attribuite agli Enti. La funzione unificante dello Stato centrale è duplice: innanzitutto, esso assume un ruolo perequativo, tramite un fondo apposito, senza vincoli di destinazione, per i territori con minori capacità fiscali derivanti dagli squilibri dell'applicazione delle entrate autonome. Ulteriori risorse possono essere destinate dal Governo centrale per garantire l'assolvimento di funzioni di sviluppo sociale ed economico, favorendo la coesione tra i diversi territori non solo regionali ma anche provinciali e comunali. Successivamente, il ruolo primario dello Stato è rinvenibile nel contesto in cui la potestà finanziaria delle autonomie si esplica, in quanto lo Stato fissa i principi per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Esistono due limiti fondamentali imposti dalla Costituzione al libero esercizio dell'autonomia finanziaria locale: ricordiamo il vincolo posto dall'articolo 81, che sancisce l'obbligo per lo Stato italiano di assicurare un equilibrio nel proprio bilancio, che si riflette anche sugli Enti locali in quanto, ex art. 119 Cost., essi compartecipano al rispetto di questo vincolo economico e finanziario tramite il versamento di contributi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico. Questo obbligo di concorso alla stabilità del bilancio statale da parte della finanza regionale e locale deriva dall'appartenenza dei suddetti Enti allo Stato italiano; a sua volta, esso appartiene all'Unione Europea: tutti le Amministrazioni, quindi, operano in coerenza con i vincoli da essa derivanti.

Inoltre, il dettato costituzionale sancisce un ulteriore limite in capo agli Enti locali, la cd. *Golden rule*: il comma 7 stabilisce che il ricorso all'indebitamento è consentito esclusivamente per il finanziamento di spese destinate ad investimenti e solo successivamente alla presentazione di piani di ammortamento per il rimborso del debito, di durata non superiore alla vita utile dell'investimento stesso, e rispettando in ogni caso l'equilibrio di bilancio “*per il complesso degli Enti di ciascuna Regione*”²⁴⁷. La Corte dei conti, che effettua un'attività costante di controllo sulla gestione contabilistica da parte delle Amministrazioni locali, ha infatti ricordato che il ricorso all'indebitamento “*ha dimensione ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata*”²⁴⁸.

I principi base che regolano l'attività di programmazione economica e di bilancio degli Enti territoriali sono rinvenibili nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche chiamato Testo

²⁴⁷ Art. 119, Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

²⁴⁸ Corte dei Conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali di agosto 2013*, p. 14.

Unico degli Enti locali (TUEL), e nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Così come per lo Stato centrale, anche i livelli minori di Governo adottano un sistema di contabilità pubblica al contempo finanziario ed economico-patrimoniale, redigendo un bilancio programmatico e un rendiconto per ogni esercizio finanziario di riferimento. Nell'ordinamento locale, è prevista la facoltà per gli Amministratori di approvare un conto consolidato e conti patrimoniali di inizio e fine mandato. La legge di armonizzazione contabile degli Enti pubblici impone l'approvazione generalizzata dei bilanci consolidati²⁴⁹, nonché di due relazioni di corredo ai bilanci, una di inizio e una di fine mandato. A loro volta, questi documenti sono arricchiti da un'ulteriore serie di strumenti volti ad assicurare la veridicità delle previsioni indi inserite, la coerenza dei bilanci e la sostenibilità economica della programmazione. Tra questi strumenti si ricordano il Piano dei conti integrato, che reca un elenco dei vari capitoli dei conti economico-patrimoniali al fine di rilevare l'unitarietà della gestione economica; gli Schemi comuni di bilancio, che hanno lo scopo di armonizzare ed assicurare la coerenza contabile tra i vari Enti territoriali; il Documento unico di programmazione (DUP), di funzione di indirizzo programmatico su cui basare il successivo bilancio di previsione finanziario che, appunto, dà attuazione alle linee guida strategiche del DUP; infine, il Piano esecutivo di gestione, utile a specificare ulteriormente la programmazione operativa. Agli Enti locali spetta anche il compito della redazione di un bilancio di mandato, uno strumento di rendicontazione della gestione economico-patrimoniale che permette agli stakeholders e ai cittadini di conoscere le decisioni operate, le ragioni dietro a queste scelte e le priorità dei responsabili delle Istituzioni. Nel documento devono essere indicate le policies attuate dall'Ente e quali siano i risultati attesi ed ottenuti, nonché gli impatti generati sulla collettività dal punto di vista sia economico-finanziario che sociale ed ambientale.

Il Documento unico di programmazione, in virtù del suo carattere programmatico e strategico, risulta meritevole di un breve approfondimento. Si tratta di uno strumento fondamentale per gli Enti locali, in quanto ricopre un ruolo di guida operativa per la loro azione ed è il presupposto necessario per tutti gli altri documenti programmatici che un'Amministrazione deve predisporre. Il DUP ordinario²⁵⁰, che è da presentarsi annualmente alla Giunta entro il 31 luglio, è composto da due sezioni: la Sezione strategica (SeS) e la Sezione operativa (SeO). La prima parte si ricollega al programma di mandato dei ruoli elettivi in carica durante l'esercizio finanziario di riferimento, pertanto ha un orizzonte temporale che corrisponde al loro mandato amministrativo. Il contenuto di questa parte esplicita gli indirizzi strategici dell'Ente da tenere nel breve e nel medio periodo,

²⁴⁹ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

²⁵⁰ Gli Enti locali con popolazione fino a 5000 abitanti sono tenuti a presentare il DUP semplificato, in base alle disposizioni contenute nel decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 20 maggio 2015 di aggiornamento degli allegati del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

concretizzando le linee programmatiche di mandato, precedentemente inserite nei programmi elettorali, in coerenza con gli obiettivi generali di finanza pubblica. In particolare, in attuazione dell'articolo 46, comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tale sezione esprime “*le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato*”²⁵¹, in coerenza con le proprie finalità istituzionali e agli indirizzi programmatici generali per tale periodo. Ogni obiettivo strategico è riconnesso alle diverse missioni in cui è articolato il bilancio, in modo tale che ne venga assicurata la copertura finanziaria. Inoltre, la Sezione strategica deve anche prevedere gli strumenti con cui l'Ente effettuerà la rendicontazione del proprio operato per garantire trasparenza ai propri cittadini; pertanto, deve indicare metodi con cui valutare il raggiungimento dei propri obiettivi e la realizzazione dei programmi, nonché il rispetto dei vincoli di bilancio e l'utilizzo delle risorse finanziarie. La successiva Sezione operativa, invece, ha un orizzonte temporale coerente con quello del bilancio di previsione e riporta la programmazione operativa dell'Ente locale sia annuale che pluriennale, costituendosi come la base per la successiva elaborazione dei documenti contabili di previsione. In questo senso, tale Sezione è di supporto alla predisposizione dell'intera manovra di bilancio dell'Amministrazione territoriale, anche per l'identificazione dei programmi da conseguire durante l'esercizio finanziario di riferimento. Per ogni programma della manovra di bilancio, l'Ente si occupa di individuare gli obiettivi operativi da raggiungere e le relative prospettive finanziarie, andando a comporre tale Sezione operativa. È possibile che l'Ente preveda anche una nota di aggiornamento al DUP, che assume la medesima configurazione del DUP definitivo e che è da presentarsi entro il 15 novembre di ogni anno.

I risultati conseguiti durante l'esercizio finanziario di riferimento sono poi raccolti ed esposti nel successivo rendiconto di gestione, che dettaglia la gestione economica ed amministrativa appena conclusasi e che deve essere approvato entro il 30 aprile di ogni anno. Come per lo Stato, anche nel caso delle autonomie il rendiconto è composto da più parti: il conto del bilancio, che illustra i risultati finali ottenuti dall'Amministrazione; il conto economico, recante le risultanze della gestione economica effettuata e dimostrante gli equilibri o gli eventuali squilibri avvenuti durante l'esercizio; Infine, il rendiconto contiene una parte afferente alle variazioni del patrimonio dell'Amministrazione locale di riferimento, ovvero lo stato patrimoniale. Al rendiconto degli Enti locali, ex art. 11 d. lgs. 118/2011, è allegata una relazione sulla gestione, un documento in cui vengono dettagliati eventuali informazioni utili o fatti di rilievo che possano aiutare con la comprensione dei dati contabili.

²⁵¹ Art. 46, comma 3, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Le Amministrazioni periferiche hanno dimostrato grandi capacità di investimento e di accantonamento delle risorse disponibili: a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011, che ha portato con sé obblighi più stringenti in capo agli Enti, la differenza totale tra entrate accertate e spese impegnate è intorno ai 9 miliardi di euro annui²⁵². Anche la Corte dei conti conferma questo dato: la finanza locale è molto positiva, con una tenuta dei bilanci dei Comuni e un ampliamento dei saldi positivi di cassa²⁵³. Infatti, il saldo corrente delle Amministrazioni territoriali è pari a 28 miliardi di euro nel 2023, il saldo primario è oltre i 6,5 miliardi di euro e, per concludere, l'accreditamento netto è di oltre 4 miliardi di euro²⁵⁴.

3.1.4. Il ciclo di bilancio declinato in chiave ambientale.

Chiarito come vengono strutturati i bilanci ai diversi livelli di Governo, si procede ora con la trattazione vera e propria dell'integrazione delle considerazioni ambientali in questi fondamentali strumenti di politica pubblica. La Comunicazione della Commissione Europea in merito al Green Deal del 2019 contiene un'indicazione precisa del ruolo del green budgeting: queste pratiche hanno un ruolo fondamentale *“nell'indirizzare gli investimenti pubblici, i consumi e la tassazione verso le priorità ambientali e lontano da attività dannose”*²⁵⁵.

Innanzitutto, è importante ricordare che i bilanci ambientali si costituiscono come nuove *“interpretazioni”* dello strumento già da tempo esistente del bilancio dell'Amministrazione di riferimento, e possono essere incluse ad ogni momento del ciclo di programmazione e rendicontazione economica. Invero, le diverse pratiche di green budgeting non alterano la legislazione esistente, ma piuttosto si configurano come uno strumento che i decisori pubblici possono utilizzare per meglio comprendere gli impatti ambientali delle varie scelte di policy, sia per quanto riguarda l'allocazione delle risorse che l'ottimizzazione dei ricavi. Inoltre, questi strumenti non sono un fine in sé stessi, ma piuttosto un mezzo per raggiungere tale fine: il green budgeting non può assicurare la transizione verde, ma può giocare un ruolo chiave nel conseguimento di tale risultato. L'efficacia di tale strumento è maggiore se il suo utilizzo è combinato e coordinato con gli altri strumenti a disposizione dei Governi, ad esempio i meccanismi di finanza sostenibile (§ *infra* par. 1.3).

²⁵² Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2024), *Audizione sul Documento di economia e finanza per il 2024 - (DEF, Doc. LVII, n. 2)*, pp. 2-4 Sezione II.

²⁵³ Corte dei conti (2024), *Relazione sulla gestione finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane per gli esercizi 2021-2023*.

²⁵⁴ *Ivi*, Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2024), p. 6.

²⁵⁵ Comunicazione C/2019/640 Finale.

Ancora una volta, nell'ambito dell'adozione di queste pratiche innovative di salvaguardia dell'ambiente è l'Unione Europea che si pone come loro promotrice, ma in questo caso lo Stato opera nel più ampio contesto dell'Organizzazione mondiale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Dal 2017, infatti, quest'ultima Istituzione sovranazionale si muove per l'avanzamento di queste pratiche grazie al Paris Collaborative on Green Budgeting, una piattaforma di ricerca che vuole indagare la relazione tra il ciclo di bilancio e la sostenibilità ambientale, cercando di sviluppare un framework condiviso la cui implementazione è incoraggiata da parte degli Stati membri e con l'obiettivo ultimo di rispettare e raggiungere gli obiettivi prefissati dall'Accordo di Parigi e dall'Agenda 2030. Il framework OCSE ricomprende tutte le aree toccate dal ciclo di bilancio. In questo contesto, anche l'Unione Europea ha dato il proprio contributo, espandendo ulteriormente l'operato dell'OCSE ed elaborando autonomamente un Framework di Riferimento in materia di green budgeting (Green Budgeting Reference Framework, GBRF). Rispettando l'ordine temporale, nelle seguenti pagine verrà svolta un'analisi circa le previsioni di entrambi i framework elaborati dalle due Istituzioni sovranazionali, comprendendo successivamente quali siano gli strumenti il cui utilizzo è suggerito, per poi passare ai successivi paragrafi che dettaglieranno le esperienze dei vari livelli di Governo in Italia.

Tra i 38 Paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, l'Italia rientra tra i pochi che, al 2022, avessero adottato entrambi gli approcci alle pratiche di green budgeting²⁵⁶. Per una sistematizzazione di questi strumenti, l'OCSE opera una divisione circa il momento in cui vengono considerati gli impatti ambientali delle spese pubbliche: *ex ante* o *ex post*. Nella prima categoria, che opera quindi prima che le misure contabili siano decise o implementate, ritroviamo gli strumenti funzionali alla considerazione dell'impatto che la misura stessa verrà ad avere sull'ambiente circostante. Di converso, nella seconda categoria rientrano gli strumenti che valutano quanto la misura abbia contribuito a raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici prefissati²⁵⁷. Esiste anche una dimensione di monitoraggio dell'impatto delle diverse misure *in itinere*, che agevola la comprensione degli effetti delle varie misure, permettendo un aggiustamento progressivo qualora vengano rilevati squilibri o esternalità negative e migliorando, in questo modo, le politiche pubbliche adottate. Le considerazioni ambientali che caratterizzano queste pratiche si inseriscono quindi in diverse fasi: durante la programmazione della strategia che verrà seguita dal Governo nella predisposizione dei documenti contabili (*budget planning*); durante lo sviluppo delle policies economiche e finanziarie da inserirvi (*budget preparation*);

²⁵⁶ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2024), *Green budgeting in OECD Countries 2024*.

²⁵⁷ Commissione Europea (2023), *Key Insights from the 2023 European Commission survey on green budgeting practices*, pp. 2-5.

durante l'approvazione dei capitoli e delle allocazioni delle risorse; durante l'implementazione delle politiche prestabilite; da ultimo, durante la redazione del rendiconto (*budget oversight*).

Il framework sviluppato dall'Organizzazione riguardante la materia contiene linee guida in merito alle strategie di implementazione delle pratiche di green budgeting, ed è diviso in quattro “blocchi” interconnessi che descrivono in quali aree devano essere implementate le misure: il primo riguarda la programmazione strategica e fiscale; il secondo blocco riguarda gli strumenti del ciclo di bilancio, la produzione di informazioni e la coerenza tra le varie policies; il terzo blocco afferisce alla maggiore trasparenza e accountability delle Istituzioni Pubbliche che si servono di queste misure; infine, la quarta area influenzata è quella della governance del ciclo di bilancio, delle sue regole e delle forme di partecipazione degli stakeholders. La programmazione strategica declinata in chiave *green* richiede innanzitutto una definizione delle priorità ambientali che i Governi devono perseguire, nonché degli indicatori specifici che possano collegare i target di sostenibilità sul medio e lungo termine alle risorse finanziarie, in modo tale che le due dimensioni in gioco, quella della salvaguardia dell'ambiente e quella legata al budget nazionale, siano integrate nella formulazione di un'unica strategia di bilancio. Successivamente, per quanto concerne la produzione di informazioni e l'assicurazione di una coerenza fra le varie policies, l'OCSE suggerisce la predisposizione di modalità di analisi e assessment dell'impatto delle politiche di bilancio, in modo che venga indagato il rapporto costi-benefici e vengano identificate le misure che si prevede avranno impatti negativi sull'ambiente. Dal punto di vista della trasparenza, l'OCSE incoraggia i Governi ad assicurare la chiarezza delle loro decisioni e ad implementare forme di monitoraggio dell'impatto ambientale delle policies *ex ante* ed *ex post*, aprendo ad un possibile scrutinio da parte delle Istituzioni finanziarie indipendenti. Infine, l'ultimo blocco di questo framework prevede che i Governi stabiliscano regole e norme in materia di green budgeting, fissando l'importanza di queste pratiche – che devono basarsi sull'evidenza e sull'indagine dei possibili outcomes – a livello ordinamentale²⁵⁸.

Il Framework di Riferimento per il Green Budgeting (GBRF) dell'Unione Europea, elaborato dalla Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari, si innesta sulle previsioni di quello dell'OCSE, cercando di complementarle ed espanderle ulteriormente. Lo scopo della Commissione nell'elaborazione di queste linee guida era stimolare l'adozione delle diverse pratiche di green budgeting da parte degli Stati che ancora non ne avessero implementate, ma anche di fornire una guida ai Paesi già virtuosi per svilupparle maggiormente e proseguire nel percorso di transizione ecologica. Inoltre, il framework presenta un'utilità per la Commissione

²⁵⁸ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2020), *The Green Budgeting Framework*.

stessa, che potrà utilizzarlo come riferimento nel monitoraggio delle pratiche degli Stati membri. Gli elementi considerati dal GBRF come aventi ruolo chiave nell'implementazione del green budgeting sono cinque, e possono svilupparsi in tre livelli che variano in base al grado di "approfondimento" e pervasività di queste pratiche negli ordinamenti nazionali. L'Unione Europea auspica l'implementazione nell'ordinamento degli Stati membri almeno del primo livello, il più essenziale, di questo framework entro l'anno 2050.

Le cinque dimensioni sono le seguenti: (i) la copertura (*coverage*, inteso come portata) degli obiettivi ambientali, delle diverse voci di bilancio e degli Enti del settore pubblico; (ii) la metodologia utilizzata per raccordare le policies di bilancio con gli impegni ambientali; (iii) i risultati finali²⁵⁹; (iv) la governance e le responsabilità proprie di ogni attore in gioco; (v) la trasparenza e l'*accountability* del processo intero²⁶⁰. Viene presentata ora una breve analisi dei contenuti di ogni dimensione. In primis, la portata di un framework estensivo nell'ambito del green budgeting dovrebbe comprendere tutti gli obiettivi ambientali, tutte le voci di bilancio e la maggioranza degli Enti pubblici, se non la loro totalità. Pertanto, gli obiettivi considerati devono andare oltre alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici; tutte le voci di entrata e di spesa inserite nel bilancio, sia quelle favorevoli ai suddetti obiettivi che quelle neutrali o sfavorevoli, devono essere considerate e, infine, tutto (o quasi) il settore pubblico dovrebbe essere coinvolto in questi esercizi. La metodologia che dovrebbe essere adottata coinvolge la pratica del green budgeting tagging (che verrà trattata di seguito) ad un livello essenziale, ma anche valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post* di ogni misura da implementare, considerando tutte le diverse azioni che la compongono. Gli Stati membri dovrebbero predisporre norme legislative e/o buone pratiche amministrative coerenti e armonizzate tra di loro che dettagliano quali siano i risultati attesi dalle pratiche di green budgeting durante tutto il ciclo di bilancio. I framework nazionali dovrebbero assicurare che i ruoli e le responsabilità dei vari attori in gioco siano accuratamente definiti, così come lo dovrebbero essere le risorse amministrative; il ruolo di leadership dei nuovi procedimenti di green budgeting dovrebbe essere assegnato alle autorità che coordinano il ciclo di bilancio – nel caso italiano, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che si dovrebbe occupare di integrare le considerazioni ambientali all'interno di tutte le attività da esso svolte. In conclusione, l'Unione Europea rimarca l'importanza della trasparenza delle varie policies di bilancio e dell'*accountability* degli attori tramite forme di valutazione *ex post* del loro impatto e dell'operato di tutte le Amministrazioni.

²⁵⁹ In inglese: *deliverables*.

²⁶⁰ Commissione Europea (2023), *European Union Green Budgeting Reference Framework*, p. 2.

Per sottolineare la propria dedizione verso il raggiungimento della neutralità climatica e della piena sostenibilità ambientale come previsto dal Green Deal, l'Unione Europea si è impegnata a destinare almeno il 30% delle risorse inserite nel ciclo di bilancio 2021-2027 e tutto il budget previsto per il programma NextGenerationEU a spese con scopi ambientali. Il green budget dell'Unione si articola intorno a quattro aree, ovvero l'adattamento al cambiamento climatico, la mitigazione dello stesso, la biodiversità e l'aria pulita. Chiaramente, tutte le misure volte al raggiungimento degli obiettivi ambientali devono rispettare il principio DNSH, in conformità alla normativa vigente esposta nel secondo capitolo della presente tesi (§ *infra*, cap. 2).

Compreso come la Commissione vorrebbe che le pratiche di green budgeting siano implementate, si andranno ora ad analizzare quali siano gli strumenti il cui uso è incoraggiato²⁶¹.

Un primo strumento che i Governi utilizzano è il *green budgeting tagging*, di cui un esempio sono il Regolamento Tassonomia e il principio Do No Significant Harm. Per ogni intervento legislativo o amministrativo da attuare viene apposta un'"etichetta" di sostenibilità alla misura se questa rispetta gli impegni ambientali e climatici. Nel PNRR italiano questo strumento è fondamentale, in quanto l'Unione Europea ha apposto vincoli di condizionalità alla spesa del 39% delle risorse che, appunto, devono essere esclusivamente destinate alla transizione ecologica. Alcuni Governi identificano misure che specificamente contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali, ma la pratica del *tagging* richiede un esame dettagliato di ogni policy per comprenderne l'impatto, negativo, neutrale o positivo che sia.

Le informazioni derivanti da questo procedimento conferiscono ai decisori uno strumento utile ad aumentare la coerenza tra le scelte di bilancio e gli impegni ambientali di cui si fanno carico, ma risultano utili anche ai cittadini che, in questo modo, possono comprendere la *ratio* e gli effetti delle varie policies, ed eventualmente obbligare i Governi a rispondere e dare conto delle proprie scelte e delle proprie decisioni in un'ottica di maggiore trasparenza durante tutto il ciclo di bilancio. In particolare, la pratica del tagging presenta due vantaggi: dimostra gli sforzi fatti da uno Stato, sia per facilitare l'accesso a fondi internazionali vincolati, come può essere il RFF europeo che sottopone agli Stati membri l'obbligo di dimostrazione del rispetto del principio DNSH per l'erogazione delle risorse, che per rivelare la portata delle connessioni tra bilancio e ambiente in modo da aumentare la trasparenza sulle scelte istituzionali. Inoltre, il tagging indirizza le scelte di allocazione delle risorse di bilancio, assicurando la coerenza tra le scelte allocative e gli obiettivi di ecosostenibilità, migliorando la qualità e l'efficacia della spesa pubblica grazie ad

²⁶¹ Per un approfondimento di ulteriori strumenti di green budgeting, si rimanda al framework OCSE e alla pubblicazione 2022 "*Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives – Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*".

una modifica nelle priorità da seguire. Tale pratica, quindi, si pone come un inizio per l'utilizzo delle pratiche di green budgeting in entrambi i framework dell'Unione e dell'OCSE sopraelencati, poiché permette quantomeno una prima identificazione delle poste ambientali nel bilancio nazionale, stimolando i primi passi della transizione ecologica.

Il metodo utilizzato per l'etichettatura varia da Paese a Paese, configurandosi diversamente in base all'interpretazione di diversi aspetti che compongono il concetto: qual è la definizione di sostenibilità; quali sono i diversi framework normativi del ciclo di bilancio in cui il green budgeting si inserisce; qual è il livello di impegno assunto dal Governo che mette in atto queste pratiche; quali capacità materiali il Governo stesso abbia e quale sia la maggioranza che lo sostiene. Inoltre, anche il metodo di identificazione del contributo ambientale della misura può variare: alcuni Stati utilizzano un approccio graduato, utilizzando diverse “sfumature di verde” in base al grado di contribuzione positivo agli obiettivi ambientali²⁶², mentre altri preferiscono adottare un sistema binario, che quindi classifica le misure in modo diretto come “verdi” o “non verdi”²⁶³. Il Governo italiano utilizza la prima metodologia elencata, preferendo graduare l'apporto di ogni misura agli impegni ambientali.

Il *tagging* non è l'unico strumento utile per l'integrazione delle accortezze ambientali nel ciclo di bilancio. Esistono, infatti, pratiche di green budgeting che riguardano una valutazione *ex ante* dell'impatto ambientale delle policies, e che sono fondamentali in quanto forniscono informazioni alle Amministrazioni Pubbliche in merito all'efficacia delle diverse misure nel raggiungimento degli obiettivi ambientali. Questa pratica è utile per valutare la relazione che sussiste tra gli input, gli output e gli outcomes del ciclo di bilancio, conducendo ad un migliore sviluppo delle norme e dei loro contenuti previsionali. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico definisce la pratica dell'assessment degli impatti di una policy come “*approcci che valutano una proposta legislativa o un progetto tramite una stima dei suoi impatti su determinati fattori selezionati*”²⁶⁴. Le analisi costi-benefici rientrano in questa categoria, così come i diversi modelli quantitativi basati su matrici input-output elaborati dagli esperti in materia. Anche in questo caso, lo scopo di queste pratiche è comprendere i rischi ambientali con il fine ultimo di responsabilizzare

²⁶² In primis, gli Stati operano una distinzione delle misure in base all'impatto previsto sugli obiettivi ambientali, dividendo in misure favorevoli (verdi), neutrali (grigie) o sfavorevoli (marroni). A sua volta, la categoria verde è divisa in sfumature: il verde scuro è assegnato alle misure che si allineano completamente alla neutralità carbonica, e i verdi più chiari sulla scala di colori sono assegnati alle azioni che non vi contribuiscono totalmente, ma che riescono a migliorare la situazione esistente. Fonte: Commissione Europea (2023), *Green budgeting in the EU – Key insights from the 2023 European Commission survey of green budgeting practices*.

²⁶³ Le misure “verdi” sono quelle che danno un apporto positivo agli obiettivi ambientali, senza ulteriori distinzioni in base al grado contributivo. Di converso, le misure “non verdi” sono quelle che potenzialmente possono danneggiare l'ambiente circostante.

²⁶⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2010), *Guidance on Sustainability Impact Assessment*.

il Governo che si occupa di redigere gli atti del ciclo di bilancio, in modo tale che esso tenga sempre in considerazione gli impatti ambientali e climatici delle proprie scelte e azioni. Quindi, la valutazione *ex ante* supporta il processo decisionale nell'elaborazione delle proprie proposte grazie alla raccolta di informazioni, in questo caso sull'impatto ambientale che si prevede che la misura abbia, che contribuisce ad assicurare con successo i risultati sperati dall'intervento. Il primo step dell'iter valutativo è l'identificazione dei bisogni specifici che muovono l'azione e la susseguente traduzione in obiettivi di policy più o meno specifici. Il programma recepirà questi obiettivi e trasformerà gli input, attentamente valutati in base alla loro proiezione futura sull'esterno, in output e risultati, che a loro volta genereranno degli impatti sull'ambiente circostante. Alla fine del ciclo, verrà fatto un confronto tra i risultati e gli impatti previsti *ex ante* con quelli materialmente riscontrati, ovvero verrà effettuata una valutazione *ex post*, su cui si tornerà in seguito.

A livello europeo, numerose Direttive emanate dalla Commissione cercano di assicurare negli ordinamenti statali questo tipo di pratiche. Le più celebri sono la Direttiva sulla Valutazione di Impatto Ambientale (Environmental Impact Assessment, EIA)²⁶⁵, che ha prescritto questa pratica agli Stati membri in relazione a vari progetti, tra cui la costruzione di ferrovie a lunga percorrenza o di autostrade. L'impatto valutato tramite l'EIA deve tenere conto di diversi fattori che compongono il più ampio concetto di ambiente, come la salute umana, la biodiversità e il paesaggio, in modo del tutto coerente con il concetto di ambiente nell'ordinamento italiano, così come delineato nel primo capitolo della presente tesi (§ *infra*, par. 1.1). La valutazione deve includere la descrizione del progetto, gli effetti che questo potrà avere, alternative ragionevoli che potrebbero essere perseguite e, infine, le misure da esso previste per la prevenzione o la riduzione degli eventuali impatti ambientali significativi sull'ambiente. La seconda rilevante Direttiva in materia di valutazione di impatto *ex ante* riguarda determinati piani o programmi, ed è la Valutazione Ambientale Strategica (Strategic Environmental Assessment, SEA)²⁶⁶. L'obiettivo di quest'ultima Direttiva è assicurare elevati livelli di protezione dell'ambiente durante il processo di elaborazione, adozione ed implementazione di programmi che promuovono lo sviluppo sostenibile, in particolare nei settori dell'utilizzo del suolo, dell'energia, dei trasporti, dei rifiuti e dell'agricoltura. Anche se questa non riguarda le azioni nel ciclo di bilancio, le Amministrazioni possono decidere di applicarla alle misure o ai programmi finanziari qualora essi rispettino i criteri ivi inseriti. Questi criteri riguardano la predisposizione e adozione del programma in uno dei settori sopraelencati da un'autorità a qualsiasi livello di Governo, la apposita previsione del programma

²⁶⁵ Direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE.

²⁶⁶ Direttiva 2001/42/UE.

stesso in norme legislative, regolamentari o amministrative e, infine, la richiesta che il programma implementi misure che verranno ad essere alla base di successivi progetti inseriti negli Allegati I e II della Direttiva EIA²⁶⁷. In entrambi i casi viene incoraggiata la differenziazione degli sforzi per la valutazione degli impatti, seguendo il concetto di un livello proporzionato di analisi per evitare sprechi di risorse qualora gli impatti ambientali da apprezzare siano minori o trascurabili. Per entrambe le Direttive, le consultazioni con gli stakeholders e il pubblico in merito al programma in analisi sono viste sotto una luce estremamente positiva, in quanto apportano ulteriori miglioramenti alla legislazione e alle decisioni delle autorità pubbliche.

Inoltre, l'Unione Europea ha di recente adottato indicatori di performance per la misurazione degli impatti ambientali dei propri capitoli di spesa: già a partire dalla programmazione 2014-2020 la Commissione Europea ha fissato delle norme per l'orientamento della programmazione di bilancio verso una performance positiva dal punto di vista ambientale. Così come gli interventi del RRF devono rispettare il principio DNSH, gli interventi generali di molteplici fondi europei programmati dalla Commissione devono servire a finanziare progetti specifici dal punto di vista ambientale. Gli indicatori generali definiti dalle Istituzioni europee devono essere considerati per ogni programma di spesa, che a sua volta può prevedere ulteriori specificazioni che contribuiranno al monitoraggio degli impatti ambientali. Questi indicatori, che possono articolarsi in caratteristiche tecniche, milestones e targets, sono presentati nel Programme Performance Overview, un allegato al Report Annuale della Performance che contiene sezioni dedicate ad ogni programma di spesa, attuato o in fase di approvazione²⁶⁸.

Questo tipo di valutazioni *ex ante* incontra, tuttavia, degli ostacoli, prima tra tutti l'incertezza nel tradurre grandi obiettivi di policy ambientale in indicatori quantificabili. I risultati attesi dalle proiezioni, infatti, non sempre sono coerenti con ciò che materialmente si è verificato, creando una discrepanza tra i due momenti valutativi che mette in evidenza potenziali inefficienze nell'azione amministrativa. Un ulteriore limite è il rischio di *greenwashing*, una pratica di diffusione da parte di attori pubblici e privati di rivendicazioni ambientali o sociali false, infondate ed ingannevoli, in quanto queste dichiarazioni non trovano riscontri nella realtà²⁶⁹. In questo contesto, il *greenwashing* fa riferimento alle difficoltà nello stabilire se l'obiettivo sia effettivamente stato

²⁶⁷ I progetti che ricadono nell'ambito dell'Allegato I sono quelli che avranno significativi effetti sull'ambiente, e che quindi necessitano di una valutazione EIA sistematica. I progetti che ricadono nell'ambito dell'Allegato II, invece, non avranno necessariamente effetti considerevoli sull'ambiente ma che, dopo una procedura di *screening* iniziale, devono essere valutati con metodologia EIA qualora gli Stati rilevino l'eventuale futura presenza di effetti significativi.

²⁶⁸ Commissione Europea (2023), *Annual management and performance report 2023 – Programme Performance Statements*.

²⁶⁹ L. Gatti, L. G. Conti, P. Seele (2025), *A Comprehensive Guide to Greenwashing Phenomena, Contexts, and Trends – The Mean, Lean Washing Machine*, Elgar Publishing, pp. 27-29.

raggiunto nonostante la mancanza di indicatori quantitativi della performance che siano ben definiti. Non da ultimo, le capacità e le risorse delle varie Amministrazioni incaricate di svolgere queste analisi non sempre risultano sufficienti data la complessità dell'esercizio, rischiando l'approvazione di policies potenzialmente dannose per l'ambiente.

La terza macrocategoria di strumenti di green budgeting di cui gli Stati possono usufruire è la valutazione *ex post* degli impatti ambientali che un determinato intervento ha avuto. Si tratta di uno strumento cruciale per comprendere l'effettività delle policies dal punto di vista del raggiungimento, positivo o meno, degli obiettivi ambientali, aiutando le Amministrazioni nella comprensione dell'efficacia del loro operato in uno schema di apprendimento adattivo, o *learning-by-doing*. In questo senso, questo tipo di valutazione aiuta a migliorare le misure e le decisioni allocative che verranno prese nel futuro da parte delle Istituzioni. Concretamente, queste pratiche cercano di aumentare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica mettendo in evidenza il collegamento che sussiste tra le scelte allocative e finanziarie del settore pubblico con i risultati che essi forniscono. Nel lungo termine, quindi, l'analisi approfondita dei diversi indicatori di performance dell'azione pubblica gioca un ruolo fondamentale nella predisposizione dei cicli di bilancio futuri: la valutazione *ex post* degli impatti ambientali valuta come le diverse policies attuate abbiano raggiunto gli obiettivi preposti, quanto hanno influito sul miglioramento dell'ambiente circostante, ma soprattutto quanto esse sono state coerenti con gli impegni ambientali. Ciò permette al decisore pubblico di imparare dalle azioni passate e migliorarle di conseguenza, in un processo di aggiustamento e adattamento continuo che dovrebbe spronare una migliore progettazione dei futuri cicli di bilancio²⁷⁰.

I criteri di questo tipo di analisi, stabiliti a livello europeo, sono cinque: primo tra tutti è l'effettività, ovvero la comprensione della rispondenza tra gli obiettivi prestabiliti e i risultati ottenuti (e una loro correlazione di causalità almeno parziale); a seguire vi è l'efficienza, che afferisce alla dimensione dei costi in termine di risorse e di tempo, e se questi siano stati spesi in modo proporzionato ai benefici ottenuti; in terzo luogo troviamo la coerenza, che può essere interna alla misura, esterna se si analizza il suo rapporto con altre policies europee, ma anche coerenza con le priorità generali dell'Unione; il quarto principio è la rilevanza nel corso della vita dell'intervento, che deve sempre rispondere ai bisogni del territorio; infine, l'Unione mira a valutare se l'intervento che ha implementato abbia apportato un valore aggiunto, o se i cambiamenti avrebbero potuto essere meglio realizzati a livello di Stato membro in base al

²⁷⁰ S. Pojar (2022), *Environmental Assessments within Green Budgeting*, European Economy Discussion Paper – Paper 175, p. 13.

principio di sussidiarietà. Anche in questo caso, l'analisi *ex post* deve essere proporzionata, trasparente, oggettiva e basata sulle evidenze quantitative.

Infine, per concludere il presente excursus, si ricomprende in questo elenco di strumenti di green budgeting anche un meccanismo che si colloca a cavallo tra il più ampio sistema di finanza sostenibile e le pratiche di green budgeting: la riforma del sistema fiscale in chiave *verde*, che si concentra sui metodi ecosostenibili di raccolta delle entrate da parte dello Stato e sulle cd. *tax expenditures*.

La revisione ecologica del fisco (Environmental tax reforms, ETR) è uno strumento fondamentale individuato dall'Unione Europea per allineare i gettiti della finanza pubblica dei diversi Stati membri ad obiettivi ambientali come la riconversione energetica. Le motivazioni dietro a questo impegno fiscale sono principalmente due: l'allineamento dei prezzi di mercato ai diversi danno ambientali per incoraggiare modalità efficienti per migliorare gli outcome ambientali, e l'indirizzo delle entrate raccolte dallo Stato verso obiettivi socialmente utili. Oltre alla rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi, punto su cui si tornerà in seguito, i Governi possono utilizzare diversi strumenti, come la tassazione ambientale o altri meccanismi di determinazione dei prezzi di mercato (ad esempio l'EETS). Si tratterà ora del concetto di *tax expenditures*, o spesa fiscale, per poi procedere ad analizzare la vera e propria tassazione ambientale.

Una parte centrale delle voci di bilancio dei diversi Paesi, non solo quelli europei o esclusivamente democratici, è rappresentata dalle spese fiscali, ovvero quell'insieme di misure con cui si riconosce ai contribuenti una qualsiasi forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, ovvero un regime di favore rispetto ad un sistema tributario che funge da benchmark di riferimento²⁷¹. Le *tax expenditures*, applicabili a qualsiasi tipo di tributo (ad esempio Irpef o IVA), rappresentano una perdita – o una rinuncia – di gettito fiscale per lo Stato, che attua così la propria funzione di redistribuzione del reddito. La perdita rappresenta la differenza tra le entrate che avrebbero dovuto essere riscosse dallo Stato sotto un regime fiscale di riferimento e le entrate effettivamente riscosse. In Italia, l'approccio utilizzato per la definizione del benchmark di riferimento è quello legale, in cui il sistema tributario di riferimento è quello vigente e che prevede un'analisi caso per caso delle agevolazioni fiscali proposte, in modo da comprendere se possano rappresentare caratteristiche strutturali del sistema fiscale o se siano difformi rispetto alla normativa vigente (*current tax law*). Se la misura agevolativa risulta difforme, allora sarà classificata come spesa fiscale.

²⁷¹ Articolo 21, comma 11-*bis*, legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata dal decreto legislativo 24 settembre 2014.

L'impatto di questi strumenti non sempre è facilmente osservabile (soprattutto se lo si confronta con la spesa pubblica primaria e diretta) e poca attenzione vi è stata dedicata, nonostante il dibattito acceso che si è sviluppato intorno al tema. In Italia, per esempio, il fabbisogno informativo è stato soddisfatto a partire dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160²⁷². L'articolo 1 di tale decreto stabilisce che la spesa fiscale è sistematicamente analizzata e monitorata grazie ad uno speciale Rapporto annuale sulle spese fiscali allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio nazionale, che è redatto dal Governo con la collaborazione di un'apposita Commissione per le spese fiscali, un organo tecnico di supporto²⁷³. Inoltre, il dettato legislativo dispone la necessaria esplicitazione dei beneficiari delle tax expenditures, nonché una quantificazione il più accurata possibile degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle misure²⁷⁴. Successivamente, alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza deve essere corredato un rapporto programmatico in cui il Governo indica quali interventi saranno previsti per la riduzione o l'eliminazione delle spese fiscali ingiustificate.

Le spese mediante imposta rappresentano uno strumento il cui utilizzo è molto delicato – ma molto attrattivo per i diversi Governi e per gli elettori – per diverse motivazioni. In primis, le diverse misure sono meno sottoposte a scrutinio legislativo, in quanto spesso non viene prevista una vera e propria scadenza per le agevolazioni fiscali, a differenza della spesa diretta che richiede revisioni e aggiustamenti permanenti e sistematici. Al contrario dei paesi che operano tramite un sistema *zero-based budgeting* (budgeting a base zero), in cui ogni anno è previsto che il Governo “azzeri” i precedenti capitoli di spesa e li giustifichi per il nuovo esercizio finanziario, il sistema italiano comincia dal bilancio dell'anno precedente e lo adegua progressivamente in base alle diverse esigenze. Inoltre, vi è una reticenza nell'eliminare capitoli di spesa che hanno apportato benefici monetari o fiscali alla popolazione per evitare ingiustizie percepite da coloro che non hanno ricevuto la medesima utilità. Pertanto, anche se alcune spese fiscali sarebbero temporanee, i Governi le prorogano fino alla loro permanenza, determinando un'inerzia non sempre giustificata di alcune politiche pubbliche che rischiano di appesantire eccessivamente l'erario dello Stato, nonostante non siano più necessarie o obsolete. In questo senso, quindi, i sistemi fiscali favorevoli sono spesso sottoposti a vincoli legislativi e controlli meno stringenti. Inoltre, tali policies potrebbero generare outcomes di redistribuzione difforni tra le varie fasce di popolazione, soprattutto se la platea di beneficiari non è stata correttamente e dettagliatamente definita *ex ante*, causando una potenziale tensione tra i diversi gruppi sociali a causa della diversa pressione fiscale che su di loro grava. Infine, le spese fiscali rendono più difficile l'esercizio di previsione richiesto

²⁷² D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160.

²⁷³ *Ivi*, art. 1.

²⁷⁴ *Ibidem*.

dal ciclo di bilancio dei diversi Stati: siccome il numero di beneficiari non è definito a priori, questi programmi non trovano un limite nell'importo complessivo dei loro benefici. Il costo delle tax expenditures è quindi imprevedibile, e dipende enormemente dalla quantità di persone che decide di utilizzarli, rischiando un deficit finanziario derivante dall'eccessiva perdita di risorse economico-finanziarie²⁷⁵.

Le riforme fiscali in chiave ambientale auspicano ad uno “spostamento” dell'attenzione in chiave sostenibile: un contestuale aumento progressivo della pressione fiscale sulle azioni ambientalmente dannose potrebbe rappresentare un incentivo per il Governo alla diminuzione delle tasse derivanti da altre fonti, ad esempio da redditi o profitti, che solitamente sono meno desiderabili dalla comunità²⁷⁶. Le imposte ambientali, in quanto appartenenti all'insieme più generale delle imposte, costituiscono prelievi obbligatori non commisurati ai benefici che il singolo riceve dall'azione delle Amministrazioni Pubbliche. In tal senso, la tassazione imposta dagli Stati si configura come un potente incentivo all'adozione di comportamenti virtuosi – o disincentivo per quelli dannosi: pertanto, applicando le logiche della sostenibilità ambientale al settore fiscale, gli attori economici sarebbero incoraggiati all'adozione di pratiche ambientalmente positive. La base imponibile su cui vengono applicate le tasse ambientali è un'attività che ha comprovate ricadute negative per l'ambiente, per cui il costo del danno ambientale esterno verrebbe ad essere interiorizzato nuovamente nei prezzi di mercato così modificati²⁷⁷. In tale senso, la tassazione ambientale modifica i prezzi dei beni e delle attività in rispondenza alle esternalità negative che questi comportano sull'ambiente circostante.

La tassazione verrebbe applicata a quattro macro-categorie principali: al settore energetico, che ricomprende anche l'utilizzo di energie non rinnovabili come i gas fossili; al campo dei trasporti; al ramo dell'utilizzo delle risorse naturali; all'area che riguarda le sostanze inquinanti, in cui possiamo ricomprendere il settore biochimico e quello dei rifiuti. Le imposte sull'energia riguardano i prodotti energetici destinati alla carburazione e alla combustione, quindi tutti i tipi di carburanti tradizionali, ad esempio gas naturale, petrolio, benzina. La tassazione sul settore dei trasporti afferisce alla proprietà, alla registrazione e all'utilizzo dei diversi mezzi di trasporto, tra cui i veicoli a motore tradizionali ma anche aerei e altri servizi. Le imposte sull'inquinamento mirano alla protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo, e riguardano le diverse emissioni di prodotti inquinanti (ad esclusione delle emissioni di CO₂) ma anche la produzione di rifiuti e

²⁷⁵ Un modo per ovviare a questa ultima questione sarebbe prevedere un tetto massimo di spesa (o mancate entrate) alle tax expenditures, ma ciò rischia di limitarne l'efficacia e l'effettività.

²⁷⁶ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls*, pp. 7-12.

²⁷⁷ Commissione Europea (2001), *Tasse ambientali – Una guida statistica*, European Communities, p. 9.

l'inquinamento sonoro. Infine, la tassazione sullo sfruttamento delle risorse naturali comprende le tasse legate all'estrazione o all'utilizzo di tali risorse, in quanto ne comportano una diminuzione. Vengono escluse le imposte sul valore aggiunto (ad esempio l'IVA), in quanto applicate a tutti i prodotti. Le ragioni dietro all'imposizione di nuove tasse su tali settori e il loro *modus operandi* sono vari, ma sono comunque riconducibili ad una volontà di salvaguardia ambientale da parte dell'Ente governativo. Tale scopo sarebbe maggiormente raggiungibile se l'Amministrazione responsabile fornisse incentivi economici per la correzione autonoma dei fallimenti di mercato e delle esternalità negative da parte degli operatori stessi.

Il medesimo obiettivo potrebbe essere raggiunto anche diminuendo il costo, diretto o marginale, delle alternative più ecosostenibili, provvedendo con sgravi fiscali o altri sussidi per rendere tali prodotti o attività maggiormente attrattive per gli attori economici. Tuttavia, siccome l'Ente pubblico non può incentivare monetariamente tutti i comportamenti virtuosi, è costretto ad operare delle scelte che potrebbero però svantaggiare altre attività equamente benefiche per l'ambiente. Ad esempio, la concessione di un sostegno ai cittadini o alle imprese per l'acquisto di veicoli a ridotte emissioni non comporta un corrispondente incentivo all'utilizzo di forme alternative di trasporto, come è il sistema di trasporto pubblico. Inoltre, il medesimo sussidio potrebbe anche comportare un aumento indiretto dell'inquinamento, in quanto incoraggerebbe gli attori ad acquistare più veicoli, incrementando in ogni caso l'utilizzo di energie non rinnovabili. Le scelte operate dall'Amministrazione e il loro impatto ambientale, quindi, devono essere ponderati approfonditamente grazie ad un'analisi costi-benefici sufficientemente dettagliata. Tali limitazioni non implicano che lo strumento degli sgravi fiscali non deva mai essere utilizzato, ma solo che la frequenza dell'implementazione deve essere ridotta a favore di altri meccanismi più efficienti, come sono le vere e proprie tasse pigouviane su beni o attività non ecosostenibili (si pensi, ad esempio, alle *carbon tax*). Il focus di questo meccanismo concerne principalmente le riforme ordinamentali *ex ante*: il decisore pubblico interviene per prevenire i danni ambientali, o quantomeno per disincentivarli il più possibile; ove il meccanismo non portasse ai risultati sperati, il decisore può integrare anche delle sanzioni per gli inadempienti.

Per una maggiore efficacia dello strumento, sarebbe necessario anche un indirizzo delle risorse derivanti dalla tassazione ambientale verso obiettivi e impegni ecosostenibili. In tale senso, risulta necessaria la costruzione di un sistema che integri la tassazione ambientale con gli altri esercizi di green budgeting, ad esempio il *tagging*. Quest'ultimo sarebbe fondamentale per l'utilizzo delle risorse ottenute dall'Ente: al momento della programmazione e della definizione delle politiche pubbliche, le risorse ottenute dal sistema fiscale ambientalmente favorevole dovrebbero essere utilizzate per il raggiungimento di obiettivi ecosostenibili, in modo tale da non perdere l'elemento

caratterizzante del sistema che è, appunto, la volontà di salvaguardia dell'ambiente. Come noto, la predisposizione del bilancio (e di tutte le politiche pubbliche) è un meccanismo ciclico: alla raccolta dei contributi della collettività corrisponde un'eguale spesa pubblica. Pertanto, se tali contributi derivano da imposizioni fiscali sulle attività o sui beni dannosi per l'ambiente circostante, risulterebbe necessario mantenere il medesimo principio guida anche al momento della spesa di tali risorse, finanziando, quindi, attività e sussidi con impatti positivi sull'ambiente esterno. Inoltre, l'Ente governativo potrebbe prevedere meccanismi di *cap and trade* che operano contestualmente al sistema fiscale ambientale, come è il caso degli EETS.

Tale sistema è utilizzato da più Governi nel mondo per combattere gli effetti negativi del cambiamento climatico, e può essere applicato al livello nazionale così come a livello locale. Chiaramente, è auspicabile che questo venga implementato ad ogni articolazione territoriale ed amministrativa, ma sussistono problemi applicativi che rischiano di ostacolare tale obiettivo: molti Governi subnazionali possiedono un certo grado di autonomia fiscale sul territorio che governano, creando differenze nella pressione fiscale anche all'interno di un medesimo Stato. Tale difformità rende difficoltosi il monitoraggio e la comparazione dei risultati ottenuti dagli Enti locali, ulteriormente condizionati dalla potenziale mancanza di capitale umano ed economico in capo alle Amministrazioni. Tuttavia, molti studi riconoscono il potenziale che tale strumento offre alle diverse Amministrazioni: già nel 2013 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico raccolse informazioni sull'effettività di diversi strumenti sull'abbattimento del costo di una tonnellata aggiuntiva di CO₂. Il Report "Effective Carbon Prices" mostra come il costo marginale di abbattimento, influenzato dalle tariffe e dalla tassazione ambientale, fosse relativamente basso per gli attori economici all'interno del settore energetico, incentivandoli a ridurre effettivamente le proprie emissioni climalteranti²⁷⁸.

È stato precedentemente osservato come l'Italia sia uno dei pochi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico che implementa diverse misure di green budgeting all'interno del proprio ordinamento, rappresentando un esempio virtuoso sulla scena internazionale. I seguenti paragrafi saranno dedicati ad un approfondimento delle varie pratiche, sia a livello nazionale che regionale e, infine, locale. Tale disamina sarà funzionale ad evidenziare i risvolti dell'ordinamento giuridico, molto sensibile alle esigenze di tutela dell'ambiente, come esaminato nel primo capitolo (§ *infra*, cap. 1), all'interno della contabilità pubblica, che si muove in rispondenza ai cambiamenti legislativi. La sensibilità ambientale, invero, è un *fil rouge* che collega più settori all'interno del nostro Paese, così come dimostrato nelle precedenti pagine: le

²⁷⁸ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2013), *Effective Carbon Pricing*, OECD Publishing, Parigi.

evoluzioni normative, specie a livello di Unione Europea, in quanto questa ricopre posizioni avanguardistiche in tale ambito, inevitabilmente plasmano il settore economico sia pubblico che privato.

Si sottolinea come sia necessaria la disamina anche delle procedure locali di green budgeting in quanto l'ambiente si configura come competenza concorrente all'interno dell'ordinamento italiano, così come esemplificato nel primo capitolo (§ *infra*, par. 1.2.1). In quanto facenti parte della Repubblica italiana, che è una e indivisibile in base agli articoli 5 e 114 della Costituzione, gli Enti locali devono necessariamente concorrere al raggiungimento di molteplici obiettivi comuni, tra cui quelli dei saldi di finanza pubblica ma anche di tutela ambientale. Se lo Stato centrale si limitasse a fissare standard generali senza una loro conseguente declinazione a livello territoriale da parte delle Autonomie a questo compito preposte, la transizione ecologica sarebbe fortemente rallentata, o addirittura bloccata. Il concorso dei territori e delle Istituzioni che vi governano, quindi, è fondamentale, anche sotto l'aspetto partecipativo: siccome le Regioni, le Province e i Comuni sono a conoscenza dei diversi bisogni della propria popolazione, possono portare le loro istanze nel dialogo con lo Stato centrale, in un processo di aggiustamento progressivo delle politiche pubbliche e di bilanciamento tra esigenze locali e nazionali.

Pertanto, i paragrafi che seguono saranno dedicati all'analisi approfondita degli strumenti di green budgeting dei diversi livelli di Governo italiano, in modo tale da dimostrare come questi abbiano integrato al loro interno le diverse considerazioni ambientali nelle proprie azioni e nei propri cicli di bilancio e come queste azioni possano stimolare il pieno raggiungimento degli obiettivi ambientali imposti a livello internazionale e comunitario.

3.2. Il green budgeting dello Stato italiano.

La transizione verde e la decarbonizzazione sono processi che richiedono economie sostenibili dal punto di vista ambientale. Per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, così come inteso dal Rapporto Brundtland del 1987 (§ *infra* par. 1.4), è richiesto agli Stati uno sforzo significativo per la mobilitazione di risorse pubbliche e private verso flussi finanziari che non abbiano impatti negativi sull'ambiente, soprattutto in rispondenza all'estrema rigidità con cui è inteso il nuovo principio europeo Do No Significant Harm. Anche i cicli di bilancio, che prevedono decisioni sull'allocazione delle risorse nazionali, devono contribuire a questo impegno, e necessitano pertanto di strumenti che possano integrare le questioni di ecosostenibilità all'interno dei vari capitoli di bilancio. Siccome tradizionalmente è stata data scarsa attenzione agli outcomes e agli impatti delle varie politiche pubbliche dal punto di vista ambientale, negli anni Duemila è emerso

il concetto di green budgeting, dettagliato nelle pagine precedenti. L'obiettivo principale di queste pratiche di sostenibilità è la sistematizzazione delle considerazioni ambientali all'interno del ciclo di bilancio, con particolare enfasi sull'indagine degli impatti che le diverse policies avranno sull'ambiente circostante. Infatti, i decisori pubblici che si occupano delle scelte allocative dei propri Stati hanno sempre più iniziato ad utilizzare questi strumenti, allineando progressivamente le proprie decisioni agli obiettivi ambientali posti a livello sovranazionale, ad esempio dall'Organizzazione delle Nazioni Unite oppure dall'Unione Europea, che si ricorda essere particolarmente attenta a queste tematiche. Su questa linea, anche lo Stato italiano ha presentato esercizi di green budgeting, di cui si tratterà nelle seguenti pagine.

Prima di focalizzarsi sugli strumenti di contabilità ambientale, è necessario introdurre il tema dei documenti programmatici e di indirizzo verso la transizione ecologica di cui lo Stato italiano si serve. Questo tipo di strumenti è fondamentale per l'orientamento delle diverse politiche pubbliche e dell'intero ciclo di bilancio, in quanto definiscono gli indirizzi assunti dal Governo in carica per quanto riguarda le posizioni relative alla sostenibilità ambientale.

Il primo documento che rientra in questa categoria è la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), che è lo strumento nazionale che traduce all'interno dell'ordinamento i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDG) dell'Agenda 2030. La prima Strategia fu pubblicata da parte del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi MASE) nel 2017, poi revisionata nel 2022 e approvata nel 2023. Si tratta dello strumento chiave per il coordinamento delle politiche pubbliche a livello nazionale che perseguono obiettivi di integrazione, universalità, trasformazione ed inclusione, in coerenza con i medesimi principi guida dell'Agenda 2030, e su cui si basano i processi di pianificazione e successiva valutazione ambientale e territoriale. Tale documento è articolato in due sezioni: la prima dettaglia gli obiettivi di sostenibilità del nostro Paese, in coerenza con le cd. 5P, ovvero Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Per ogni punto vengono definiti quindici Scelte Strategiche Nazionali (SSN), a loro volta suddivise in 55 Obiettivi Strategici Nazionali (OSN) da realizzarsi sul territorio italiano grazie all'identificazione di alcuni indicatori quantitativi di riferimento²⁷⁹. La seconda sezione è intitolata "Vettori di sostenibilità", poiché fa riferimento alle condizioni necessarie da mettere in atto per abilitare o facilitare la realizzazione degli obiettivi. Tali fattori abilitanti sono: la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD); la cultura per la sostenibilità; la partecipazione per lo sviluppo sostenibile. Inoltre, alla Strategia sono allegati anche due documenti molto importanti: il Regolamento del Forum nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, ed il Programma di Azione

²⁷⁹ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *La SNSvS*.

Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile (PAN PCSD) che è funzionale al coordinamento nazionale e subnazionale delle diverse policies che afferiscono all'ambito dello sviluppo sostenibile, in quanto fornisce alle Amministrazioni nazionali e territoriali strumenti e meccanismi di coordinamento intra ed interministeriale, nonché possibilità di partecipazione ai cittadini e alla società civile. Il MASE, in base alle disposizioni del Testo Unico dell'Ambiente, si occupa del processo di attuazione, monitoraggio e revisione delle politiche in essa inserite ed è titolare del compito di allineamento delle varie policies nazionali con gli obiettivi dell'Agenda 2030. È previsto anche un dialogo permanente con le Amministrazioni locali grazie a due Tavoli di confronto per la collaborazione nella definizione e nella successiva attuazione delle politiche della Strategia.

Un altro documento strategico di fondamentale importanza per lo Stato italiano è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Si tratta di un documento di pianificazione nazionale che assume un orizzonte decennale e che è predisposto per la realizzazione di una politica energetica e climatica che assicuri tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile, così come definiti nel Rapporto Brundtland e nell'Agenda 2030. Invero, il PNIEC costituisce il framework per l'attuazione degli impegni ambientali, specie quelli afferenti alla riduzione delle emissioni, presi dal Governo italiano in sede di Nazioni Unite e di Unione Europea. In particolare, il PNIEC identifica gli obiettivi, le politiche e le misure necessarie per raggiungere la transizione ecologica, costituendo un quadro unitario di azioni che possano garantirne l'attuazione nazionale. Tali azioni si sviluppano su cinque linee di intervento, che corrispondono ai cinque pilastri dell'Unione dell'energia²⁸⁰: la sicurezza energetica; la decarbonizzazione dell'economia; lo sviluppo integrato del mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; infine, la ricerca, l'innovazione e la competitività²⁸¹. Per ognuna di tali dimensioni, il Governo deve identificare lo stato dell'arte attuale da cui prenderà l'avvio l'attuazione delle varie riforme contenute nel Piano e i diversi obiettivi che intende raggiungere, delineando anche possibili evoluzioni e sviluppi del sistema energetico nazionale, nell'ottica di una progressiva decarbonizzazione.

La presentazione di tale Piano alle Istituzioni europee è un obbligo che deriva dall'articolo 3 del Regolamento (UE) 2018/1999, che ne impone la redazione al fine di raccogliere in un unico documento la politica energetica e climatica degli Stati membri²⁸². Tale articolo ne disciplina anche i contenuti: ogni Piano deve contenere alcune sezioni fondamentali, tra cui i metodi adottati per la predisposizione del Piano, una descrizione degli obiettivi principali in materia energetica e

²⁸⁰ Comunicazione C (2016) 0860 finale.

²⁸¹ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2024), *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*.

²⁸² Art. 3, Regolamento (UE) 2018/1999.

dei conseguenti stanziamenti e politiche pubbliche che andranno ad essere attuate per il loro raggiungimento, nonché dello stato attuale delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia. Il primo PNIEC è stato pubblicato nel dicembre 2019 da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora MASE), di concerto con i Ministeri dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tuttavia, i profondi mutamenti contestuali intercorsi nei primi anni di vita del Piano, come la pandemia di Covid-19 o la crisi energetica dovuta dalla guerra in Ucraina, hanno evidenziato le fragilità dei modelli energetici previgenti, portando ad una necessaria revisione delle azioni e delle strategie nazionali anche in linea con le evoluzioni normative da parte dell'Unione Europea, tra cui il Green Deal e il Pacchetto *Fit for 55*. Siccome il Piano dovrebbe accompagnare la trasformazione dell'economia italiana verso il 2050, da queste considerazioni nasce la revisione del Piano nell'anno 2024, che comprende anche le raccomandazioni individuali elaborate dalla Commissione Europea per ogni Stato membro. Secondo le previsioni del nuovo Piano, lo scenario di riduzione delle emissioni è promettente, in quanto si prevede che, entro l'anno 2030, il 30% del fabbisogno energetico nazionale sarà coperto da energie rinnovabili, anche a fronte di una diminuzione del 39,4% del consumo finale di energia; inoltre, si prospetta anche una riduzione delle emissioni fino al 33% nei settori non rientranti nell'European Emission Trading Scheme.

Nonostante la revisione del Piano, permangono alcuni limiti strutturali che ne compromettono l'efficacia, e rischiano quindi di minare il raggiungimento degli obiettivi climatici che il Governo italiano si è posto. La definizione ambiziosa delle diverse politiche pubbliche nel PNIEC, infatti, è carente dal punto di vista delle strategie attuative, mancando anche di una forma legale adeguata che consenta la coerenza dei programmi in esso contenuti: le numerose pagine del Piano si soffermano solo brevemente sui metodi esecutivi delle azioni che vengono programmate che, peraltro, non vengono ordinate in base al loro grado di priorità e urgenza. La necessità di investimenti molto significativi per ottenere veri e propri risultati nell'ambito della riduzione delle emissioni dovrebbe essere maggiormente soppesata da un'eguale attenzione da parte di tutti gli atti componenti il bilancio: come verrà analizzato successivamente, le spese per la salvaguardia ambientale sono esplicitate solamente all'interno di alcuni documenti predisposti appositamente a tale scopo. Ad esempio, l'ecobilancio e l'ecorendiconto danno evidenza delle diverse spese pubbliche a fini ambientali, ma mancano riferimenti espliciti di questo tipo da parte dei restanti documenti di bilancio. Si potrebbe auspicare, per esempio, un'evoluzione del PNIEC e del Documento di Economia e Finanza in modo che essi possano dare indicazioni su come le misure ivi contenute potranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Un altro limite dei due PNIEC è rappresentato dalla mancanza di meccanismi di monitoraggio dell'attuazione delle

politiche pubbliche ambientali in esso inserite. Essendo le misure del Piano molto vaste e diversificate nell'ambito di applicazione, nonché suscettibili di avere influenza anche sull'economia nazionale e sulla vita dei cittadini, sarebbero necessari organi appositi per il coordinamento e il conseguente monitoraggio, sia a livello centrale che regionale, in modo da assicurare una vera e propria attuazione ed efficacia di tali policies.

Alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima si affiancano anche due strumenti operativi di cui lo Stato italiano si serve per l'attuazione delle proprie politiche pubbliche, specie quelle a fini ambientali. Infatti, come precedentemente esposto, l'Unione Europea ha adottato due Direttive in materia di valutazioni ambientali operate *ex ante*: la Direttiva 85/337/CEE sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Direttiva 2001/42/CE, sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Si tratta di due procedure fondamentali per la politica ambientale europea e nazionale e profondamente interconnesse, che si collocano a metà tra le definizioni strategiche delle azioni nazionali e gli strumenti veri e propri di green budgeting.

La Valutazione di Impatto Ambientale è una procedura introdotta nell'ordinamento italiano tramite la legge 8 luglio 1986, n. 349, che allo stesso tempo istituiva il Ministero dell'Ambiente e sanciva alcune norme in materia di danno ambientale. L'evoluzione normativa europea in materia è stata poi recepita dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 ed il relativo decreto attuativo 20 agosto 2002, n. 190, e successivamente dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Lo scopo principale della VIA è individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'opera da realizzarsi sull'ambiente circostante – come inteso dalle evoluzioni normative e giurisprudenziali (§ *infra*, par. 1.1), sulla salute e sul benessere umano. Quindi, l'Amministrazione è chiamata a descrivere e valutare l'impatto che il progetto avrà su una serie di fattori ambientali; in ambito nazionale, è il Ministero dell'Ambiente che si occupa della sua redazione, con l'assistenza della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, mentre a livello regionale l'autorità competente ha competenze in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente ed è individuata tramite leggi locali. Qualora l'analisi del progetto, pubblico o privato, si rivelasse anche parzialmente negativa, tramite la VIA l'Amministrazione deve individuare le misure per prevenire o minimizzare gli impatti negativi. Tale valutazione è imprescindibile per l'autorizzazione per alcuni progetti; pertanto, i provvedimenti adottati in sua assenza sono annullabili per violazione di legge. Per alcune categorie di progetti, l'impatto ambientale è presunto, mentre per altri deve essere operata una valutazione caso per caso, ai sensi dell'Allegato I del Codice dell'Ambiente. La procedura deve essere precedentemente sottoposta alla verifica di assoggettabilità, che potrebbe essere integrata nell'ambito della Valutazione Ambientale Strategica, che vedremo successivamente, e che valuta

i potenziali effetti significativi dell'opera sull'ambiente. Il provvedimento che conclude il processo di VIA contiene le condizioni da seguire durante il ciclo di vita dell'opera e le misure necessarie a ridurre, prevenire o evitare gli impatti significativi sull'ambiente.

Per quanto riguarda la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), invece, la disciplina è rinvenibile nel Codice dell'Ambiente, che la connota come strumento idoneo all'integrazione delle istanze ambientali con quelle socioeconomiche. Secondo il testo della Direttiva europea e del Codice, la VAS è un processo sistematico applicabile ai piani che hanno conseguenze significative sull'ambiente circostante e sul patrimonio culturale-paesaggistico, così come definiti all'interno dell'ordinamento italiano. La sua finalità è *“garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile”*²⁸³. Quindi, la VAS mira a garantire che gli eventuali impatti ambientali siano inclusi ed affrontati in modo adeguato sin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni economico-sociali. Anche in questo caso, i progetti ivi assoggettati possono essere esplicitamente elencati dal Codice oppure sottoposti a valutazione discrezionale in base alla significatività stimata dell'impatto ambientale. La sua attivazione è obbligatoria e contestuale alla programmazione stessa del progetto, ed è quindi previa alla sua approvazione. La VAS è articolata come un processo, che comprende la verifica di assoggettabilità²⁸⁴, l'elaborazione di un rapporto sugli impatti, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione del programma con conseguente parere motivato e, infine, adozione del provvedimento. Il programma che contiene la valutazione ambientale riporta gli elementi significativi emersi in sede di analisi degli impatti sull'ambiente circostante durante tutto il ciclo di vita del progetto e alternative sufficientemente ragionevoli e motivate per minimizzare l'impatto ambientale. Il parere motivato dell'Amministrazione procedente può portare ad una revisione, parziale o completa, del piano in questione.

I due tipi di valutazioni sono complementari all'interno dell'ordinamento italiano, ma si differenziano per l'ambito di applicazione. Nel caso della VAS, la valutazione dei piani o programmi riguarda gli impatti ambientali strategici, positivi o negativi, che essi avranno su un'area geografica relativamente ampia, mentre la VIA riguarda prevalentemente un progetto a localizzazione specifica. Inoltre, la VAS si propone di anticipare le proposte di sviluppo e non a reagirvi, come nel caso della VIA, e cerca di prevenire il più possibile gli eventuali impatti negativi sin dai primi passi della progettazione della politica pubblica. Un'ulteriore differenza è data

²⁸³ Art. 4, comma 4, lettera a, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

²⁸⁴ Che può essere sufficiente anche per la Valutazione di Impatto Ambientale.

dall'approccio utilizzato: se la VIA per piani e programmi riesce ad individuare gli impatti specifici sull'ambiente circostante in termini quantitativi, e quindi si configuri come strumento che assiste i decisori nella definizione di soluzioni di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici, nella VAS i problemi ambientali vengono discussi su scala più generale in termini di macro-obiettivi strategici e programmazione delle policies. Questa differenza può essere dovuta anche al campo di applicazione differente: immaginare relazioni di causa ed effetto univoche su larga scala potrebbe rivelarsi complicato per i decisori pubblici, a causa del maggior numero di variabili intervenienti presenti che potrebbero interferire con la valutazione. La medesima operazione in un contesto più ristretto e controllato, come è per la VIA.

Si ricorda anche l'esistenza dei Criteri Ambientali Minimi che, in virtù del loro ruolo fondamentale nell'ordinamento italiano, meritano una trattazione a parte.

3.2.2. I Criteri Ambientali Minimi (CAM).

I Criteri Ambientali Minimi sono stati introdotti nell'ordinamento italiano grazie all'articolo 34 del cd. Codice dei contratti pubblici, ovvero il d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Il nuovo Codice, ovvero il d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 57, comma 2, ne assicurò la vincolatività, l'efficacia e l'estensione a più settori di mercato: il comma prevede un obbligo generalizzato di inserimento, per l'intero valore dell'importo della gara, delle “*specifiche tecniche*” e delle “*clausole contrattuali*” contenute nei CAM all'interno della documentazione progettuale e di gara²⁸⁵. Lo stesso comma prevede che si debba tener conto dei CAM anche per la definizione dei “*criteri di aggiudicazione dell'appalto*” di cui all'art. 108, comma 4 e 5. Ad oggi, il MASE ha adottato CAM per 20 categorie di forniture ed affidamenti²⁸⁶

La definizione dei CAM avviene grazie a confronti partecipativi tra i rappresentanti delle Amministrazioni centrali e locali e dei settori produttivi interessati, nonché di esperti o ricercatori in materia ambientale che abbiano competenze rilevanti ai settori di interesse. Tali documenti, quindi, sono adeguati dal punto di vista sia tecnico che economico, ma soprattutto ambientale. Il loro obiettivo è l'aggiudicazione di lavori o la selezione di prodotti o servizi che abbiano ridotto impatto ambientale rispetto all'intero arco di vita dell'intervento, tenuto conto della disponibilità in termini di offerta sul mercato.

La relazione tra CAM, uno strumento chiave nelle pratiche di green budgeting, e PNRR è fondamentale, in quanto spesso l'inclusione dei primi nei bandi o negli avvisi di gara è sufficiente

²⁸⁵ Art. 57, comma 2, D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

²⁸⁶ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *Cosa sono i CAM*.

per la comprova della compliance al principio DNSH, così come descritto dalla Comunicazione 2021/C 58/01 della Commissione europea²⁸⁷. Ne è la prova anche l'Appendice II della Guida Operativa per il rispetto del principio DNSH della Ragioneria Generale dello Stato che, appunto, dettaglia come in diversi settori l'applicazione dei CAM sia fondamentale per l'assolvimento – spesso totale – dei vincoli tassonomici e di come possa essere comprovata tale relazione nelle checklist associate alle schede tecniche. In particolare, la Guida opera un confronto tra i CAM e gli item delle checklist, in modo da dimostrare come spesso l'inclusione dei primi determini un assolvimento dei secondi, fatti salvi eventuali vincoli DNSH specifici e aggiuntivi, la cui comprova rimane comunque compito delle Amministrazioni.

Un esempio di settore in cui i CAM nella quasi totalità dei casi si dimostrano “a prova” di DNSH è l'edilizia, poiché prevedono la definizione di un percorso modulare relativo alle caratteristiche di sostenibilità del progetto, in modo da conformarsi alle specifiche esigenze della stazione appaltante e del criterio europeo. I diversi criteri di sostenibilità che le Amministrazioni devono analizzare per il rispetto del principio tramite le checklist sono già declinati nei CAM edilizia, sia come clausole contrattuali che come criteri premianti per i diversi operatori economici partecipanti alla gara, tra cui ricordiamo il contesto territoriale, le caratteristiche dell'edificio, i prodotti per la costruzione e le competenze dei progettisti²⁸⁸. Gli strumenti per le verifiche del rispetto dei CAM in mano alle Amministrazioni, peraltro, sono spesso avanguardistici e sufficienti a certificare la sostenibilità dei diversi interventi programmati. Il rispetto dei CAM, quindi, può coincidere totalmente o parzialmente con il rispetto dei requisiti tassonomici e del vincolo DNSH.

3.2. *Segue, Il green budgeting dello Stato italiano.*

Riprendendo la trattazione degli strumenti nazionali di green budgeting, si ricorda il Catalogo delle attività dannose e vantaggiose per l'ambiente, uno strumento che si colloca a metà tra i documenti strategici e il vero e proprio green budgeting. Questo documento è stato predisposto ed aggiornato regolarmente dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) a partire dall'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2015, n. 221, volta a promuovere misure di green economy e il contenimento dell'utilizzo eccessivo di risorse naturali²⁸⁹. Tale legge predispone, oltre alla redazione di un rapporto annuale sullo stato del capitale naturale ed ambientale del Paese, che il Ministero dell'Ambiente faccia propri i meccanismi di green budgeting tagging per la produzione di un elenco che contenga indicazioni sui Sussidi ambientalmente positivi

²⁸⁷ Comunicazione C(2021) 58/01.

²⁸⁸ Decreto del Ministero della Transizione Ecologica 23 giugno 2022.

²⁸⁹ Legge 28 dicembre 2015, n. 221.

(Environmentally friendly subsidies, EFS) e sui Sussidi ambientalmente dannosi (Environmentally harmful subsidies, EHS). In base a quanto previsto dalla legge n. 221, la categoria dei sussidi viene intesa in modo ampio poiché ricomprende incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni. I sussidi ricompresi in tale elenco sono sia quelli diretti, ovvero derivanti dalle politiche di spesa dello Stato, che quelli indiretti, quindi derivanti dalle spese fiscali nazionali. Lo scopo di tale procedura è assistere il Governo e il Parlamento nell'adozione delle varie politiche pubbliche ambientali, che devono necessariamente rispondere a raccomandazioni e obblighi sovranazionali ed europei e procedere verso l'eliminazione progressiva dei sussidi ambientalmente dannosi. Entro il 2025 il Governo italiano e le sue varie articolazioni si impegnano per definire l'eliminazione graduale di tali sussidi in accordo alla normativa internazionale ed europea di riferimento. In tale senso, il Catalogo può favorire ed incoraggiare l'utilizzo di procedure ambientalmente favorevoli e con ricadute esterne positive, abbandonando progressivamente quelle ad impatto negativo sull'ambiente. Invero, la redazione di tale elenco ha permesso l'individuazione e la successiva eliminazione di cinque sussidi alle fonti fossili, evitando ricadute finanziarie per 105,9 milioni di euro annui²⁹⁰.

È già stato sottolineato che la revisione ecologica del fisco è uno strumento fondamentale individuato dall'Unione Europea per allineare i gettiti della finanza pubblica dei diversi Stati membri ad obiettivi ambientali come la riconversione energetica. L'obiettivo principale del Catalogo è la rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi: in questo contesto, il Catalogo è un documento di eccezionale importanza per la conoscenza delle *tax expenditures* dello Stato italiano, che sulla sua base può procedere ad una revisione completa finalizzata al raggiungimento sia della transizione ecologica che della riforma fiscale.

Il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi è, quindi, un tassello fondamentale della revisione ecologica del fisco, che non potrebbe prescindere da un ulteriore indirizzo delle risorse derivanti dal gettito verso interventi e riforme destinati alla salvaguardia ambientale, agli avanzamenti tecnologici in chiave *green* e allo sfruttamento ecosostenibile delle risorse naturali, in linea con gli impegni presi in sedi istituzionali internazionali. In questo senso, a partire dall'approvazione del Recovery and Resiliency Facility (RRF) anche tale catalogo è stato subordinato al rispetto degli obblighi internazionali dell'Agenda 2030 e del principio europeo Do No Significant Harm, insieme alla strategia Fit for 55. Inoltre, la revisione delle *tax expenditures* ha un ruolo fondamentale per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: sebbene non rappresenti una condizionalità per l'ottenimento delle risorse del RRF (e non si ponga quindi al pari del principio

²⁹⁰ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*.

DNSH), essa sarebbe fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di fondo del Piano stesso, da cui peraltro deriva l'erogazione dei fondi europei. Pertanto, si evidenzia un impegno trasversale delle Istituzioni italiane che riguarda tutti gli ambiti del quadro della finanza sostenibile, in una prospettiva concertata – che passa dal PNRR e arriva al Catalogo, ma non solo – volta al pieno raggiungimento della transizione ecologica del Paese.

Rimanendo nell'ambito della fiscalità pubblica, lo Stato italiano ha scelto di apporre anche diverse tasse su beni o attività non ecosostenibili già a partire dagli anni Duemila. L'attuale quadro legislativo europeo che riguarda le imposte ambientali è contenuto nel Regolamento (UE) n. 691 del 2011, successivamente aggiornato tramite il Regolamento (UE) n. 125 del 2022. Anche nel caso italiano vi è una ripartizione in quattro macro-categorie a cui si applicano le imposte ambientali. Si riportano, in questa occasione, solo alcuni esempi di imposte ambientali per ogni categoria (di cui sopra, §*infra*, par. 2.1.4). Nel settore energetico sono inserite le sovrimposte e le accise apposte sui diversi combustibili fossili naturali, come gas naturale o carbone: a seguito della crisi energetica dovuta allo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina, il dibattito pubblico si è molto concentrato sulle accise del settore energetico. Il Governo Draghi e il Governo Meloni, in carica durante tale congiuntura, hanno voluto operare una riduzione temporanea sulle accise su benzina e gasolio a partire da marzo 2022, in modo tale da aiutare i cittadini in un periodo di caro dell'energia. Il taglio delle accise è stato prorogato varie volte e parzialmente ridotto dal Governo Meloni, che ha deciso però di non rinnovarlo a partire dal 1° gennaio 2023. Nel mese di marzo 2025, invece, il Governo ha emanato un provvedimento volto a modificare e allineare progressivamente la tassazione su benzina e diesel, *“in modo da tenere conto dell'impatto ambientale ed economico di ciascuno dei due prodotti”*²⁹¹. Per quanto invece riguarda il settore dei trasporti, lo Stato italiano ha importato delle tasse automobilistiche a carico delle imprese e delle famiglie, ma ha anche lasciato un certo grado di autonomia agli Enti locali, soprattutto alle Regioni, per quanto riguarda i registri automobilistici dei cittadini del proprio territorio. Nell'ambito dell'inquinamento, la competenza è maggiormente regionale (§*infra*, par. 3.3), mentre non sono presenti in Italia imposte ambientali appartenenti alla categoria dell'utilizzo delle risorse.

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ha reso disponibili i dati, articolati per categoria, che riguardano il gettito delle imposte ambientali ottenuto dallo Stato per il periodo che intercorre tra il 2014 e il 2023. Nell'anno 2014, il gettito derivante dalle imposte ambientali era di 62,2 miliardi di euro, in una percentuale di 8,82% sul totale delle imposte e dei contributi sociali. Nel corso del periodo analizzato, si registra una lieve diminuzione fino all'anno 2020, in cui l'ammontare di

²⁹¹ Consiglio dei Ministri (2025), *Convocazione del Consiglio dei Ministri n. 118*, che ha portato all'approvazione del decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43.

risorse provenienti da tali imposte scese fino a rappresentare solo il 7,61%, per un totale di 54,3 miliardi di euro. Invero, l'Istat evidenzia un ulteriore calo nel gettito green: nell'anno 2022 le risorse raccolte ammontavano solamente a 45,4 miliardi di euro, il 5,45% sul totale dei contributi, con una piccola ripresa l'anno successivo, in cui le entrate aumentano nuovamente, attestandosi al 6,14% del totale, per una cifra di 54,2 miliardi di euro²⁹². Il sistema fiscale italiano, peraltro, stabilisce una più elevata tassazione ambientale rispetto alle controparti europee: infatti, la tassazione è pari al 3,0% del PIL, di 0,8 punti percentuali superiore alla media europea²⁹³.

Per quanto riguarda, invece, il vero e proprio ciclo di bilancio italiano e le scelte allocative dello Stato in chiave ambientale, le seguenti pagine verranno dedicate innanzitutto dell'esperienza dell'ecobilancio, ovvero l'articolazione *green* del bilancio di previsione di esercizio.

Generalmente, tutte le riforme contabili susseguitesì nel tempo sono state ispirate da alcune finalità generali, tra cui il miglioramento del controllo della spesa pubblica, l'aumento sia del grado di consapevolezza della gestione delle risorse operata dalle Amministrazioni Pubbliche che della trasparenza delle informazioni utili agli stakeholders. La sistematizzazione dell'obbligo di rendicontazione della spesa ambientale, intesa come quella spesa per la salvaguardia dell'ambiente e per la gestione delle risorse naturali a beneficio della collettività intera, può essere considerata come una vera e propria riforma risalente alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, che reca norme in materia di contabilità e finanza pubblica. Il comma 6 dell'articolo 36 prevede l'obbligo per l'Amministrazione centrale di predisporre un allegato al Rendiconto generale dello Stato che illustri *“le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale”*²⁹⁴. Sebbene il periodo qui presente non faccia riferimento all'attività di previsione del bilancio, già dal 2011 l'Amministrazione centrale ha ritenuto opportuno presentare le spese ambientali anche in fase di programmazione, coerentemente con gli schemi e le metodologie adottati per la rendicontazione. Quindi, per ogni anno finanziario il Governo italiano si impegna a presentare appositi allegati, redatti dalla Ragioneria Generale dello Stato, al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato che dettagliano la spesa destinata a finalità ambientali. Il bilancio di sostenibilità, o ecobilancio²⁹⁵, è uno strumento di programmazione di carattere economico e finanziario che gli Enti governativi e le aziende private utilizzano per evidenziare le

²⁹² Istituto Nazionale di Statistica (2024), *Gettito delle imposte ambientali – Categoria di imposta*.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Articolo 36, comma 6, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁹⁵ Vi sono altre denominazioni dello stesso esercizio: bilancio ecologico, bilancio verde, documento di contabilità ambientale (green accounting...).

proprie iniziative in tema di sostenibilità ambientale, nonché i rischi, i benefici e le opportunità connessi al rispetto dei fattori ESG nella gestione economica. Nel medesimo senso, anche l'attività di rendicontazione della spesa pubblica per finalità ambientali, ovvero l'ecorendiconto, assolve alle stesse funzioni. Grazie a questo nuovo esercizio, il bilancio oggi non è più solo un documento di trasparenza: si inserisce in un più ampio processo di pianificazione e governance della sostenibilità, in coerenza con le politiche europee, assumendo una parte attiva nel sistema globale e nazionale dedicato alla salvaguardia dell'ambiente e alla transizione ecologica.

Per *contabilità ambientale* si intendono, quindi, tutti i sistemi che permettono di rilevare, organizzare, gestire e comunicare informazioni e dati ambientali, questi ultimi espressi in unità fisiche e monetarie. Il termine contabilità ambientale indica sostanzialmente la riorganizzazione dei sistemi contabili grazie all'inclusione in essi di nuove voci di costo e di riclassificazioni di voci tradizionali, tali da fornire informazioni affidabili e utili per le attività di controllo, gestione e comunicazione dell'Ente pubblico di riferimento. Tal strumento è utilizzato per fornire alle Amministrazioni Pubbliche le informazioni necessarie per l'individuazione delle criticità ambientali e per il controllo dell'efficacia delle politiche attuate: l'integrazione delle variabili ambientali permette un miglioramento dei processi decisionali, sia da un punto di vista di accrescimento della trasparenza e dell'accountability del decisore, ma anche da un punto di vista che riguarda i veri e propri impatti ambientali delle azioni amministrative.

Nella fase attuale di implementazione della norma, l'applicazione è circoscritta alla sola rendicontazione delle spese ambientali, ma lo Stato italiano si sta muovendo per adottare un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* per la misurazione degli impatti ambientali che le norme avranno o hanno avuto.

Emerge con evidenza che questi esercizi incontrano dei limiti alla loro portata conoscitiva, in quanto gli strumenti tradizionali della contabilità pubblica non sempre riescono a soddisfare tutte le esigenze conoscitive. L'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato a causa dell'esistenza di piani gestionali delle Pubbliche Amministrazioni che non individuano con precisione la destinazione della spesa o l'esatto ammontare destinato a finalità ambientali. Inoltre, le informazioni richieste possono essere carenti dal punto di vista della rappresentazione del problema ambientale, quindi possono fornire dati parziali o incompleti ad esempio sulle emissioni di GHG nell'aria o di sostanze inquinanti nell'acqua, oppure possono essere presenti costi di difficile misurazione, come possono essere la qualità generale dell'ambiente o le esternalità negative derivanti da azioni climalteranti.

Per la redazione del bilancio di esercizio declinato in chiave ambientale, un documento fondamentale di indirizzo è costituito da un apposito Allegato alla terza parte del Documento di Economia e Finanza (DEF) e alla Nota di aggiornamento al DEF (NaDEF), che è predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e che contiene indicazioni sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas climalteranti e i relativi indirizzi assunti dal Governo²⁹⁶. Rimane da osservare l'evoluzione di questo documento in coerenza con le nuove regole di governance economia europee, che modificano – almeno in parte – i contenuti del DEF.

Nell'anno 2016, il legislatore nazionale ha voluto sistematizzare ulteriormente i diversi obiettivi sociali ed ambientali all'interno del ciclo di bilancio. Pertanto, con la legge 4 agosto 2016, n. 163, il Parlamento ha introdotto il Benessere Equo e Sostenibile (BES) tra gli obiettivi di politica economica e sociale che il Governo deve perseguire²⁹⁷. La visione innovativa del rapporto tra politiche pubbliche e qualità di vita dei cittadini apre la strada ad una valutazione di impatto sistematica, *ex ante* ed *ex post*, da parte dei Governi, e rende l'Italia il primo paese dell'Unione Europea e del G7 ad inserire questi obiettivi nella programmazione economico-finanziaria. Quest'ultima non passa in secondo piano, in quanto mantiene la sua centralità per il nostro Paese, ma vede altri obiettivi assurgere ad un pari livello di importanza e porsi al centro del dibattito pubblico e politico. Gli indicatori di cui tenere conto sono dodici, e comprendono aree come l'occupazione femminile, la povertà assoluta della popolazione, l'efficienza della giustizia civile e, soprattutto, l'ambiente e le emissioni di gas climalteranti. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze deve predisporre due relazioni in merito a questi obiettivi: un apposito allegato al DEF che riporti l'andamento degli indicatori negli ultimi tre anni e le previsioni sul futuro degli indicatori, anche in ragione dell'impatto delle policies da adottare, nonché una relazione da presentare alle Camere sull'evoluzione degli indicatori BES in funzione degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. Questi esercizi si affiancano all'ecobilancio e lo integrano, fornendo un quadro a tutto tondo delle operazioni delle Amministrazioni nazionali per il miglioramento del benessere dei cittadini, sia a livello sociale che a livello ambientale.

In ogni caso, l'esercizio dell'ecobilancio può essere inquadrato tramite una lente generale, che è quella della disciplina della revisione della spesa pubblica, o *spending review*, un procedimento di analisi e valutazione della spesa delle diverse Amministrazioni al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza, garantendo così la coerenza tra programmazione e risultati. L'iter di revisione della

²⁹⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Documento di Economia e Finanza 2024 – Allegato: Relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra*. L. 196/2009, art. 10, comma 9.

²⁹⁷ Legge 4 agosto 2016, n. 163.

spesa nel ciclo di bilancio dello Stato è disciplinato dall'articolo 22-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica, e prevede un'articolazione in tre fasi continuative: la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio dei risultati. Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'Italia ha dedicato una apposita riforma a questo obiettivo, la Riforma 1.13 della Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, che ha previsto ulteriori misure di rafforzamento. Per dare attuazione a questo obiettivo, è stata stabilita la milestone M1C1-110, a cui è stata data attuazione tramite l'articolo 51-*bis* del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni in materia di bilancio di genere e bilancio ambientale. La norma prevede che, a decorrere dall'anno 2023, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è tenuto a presentare alle Camere, entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, appositi allegati conoscitivi che diano evidenza delle spese relative alla promozione sia della parità di genere che della sostenibilità ambientale. Le spese aventi natura ambientale riguardano tutte le attività di “*protezione, conservazione, ripristino, gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale*”²⁹⁸, coerentemente con i 17 obiettivi dell'Agenda 2030 e i 169 *target* SDG (Sustainable Development Goals).

Sia l'ecobilancio, quindi l'esercizio di previsione, che l'ecorendiconto, che è l'esercizio consuntivo dei risultati ottenuti (su cui si tornerà in seguito), che l'allegato conoscitivo al bilancio riguardante le spese ambientali, utilizzano le medesime definizioni e classificazioni, individuate tramite Determina del Ragioniere Generale dello Stato. Nell'ordinamento italiano, il riferimento è al Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, SERIEE), definito in sede Eurostat e coerente con le disposizioni comunitarie in materia di contabilità nazionale. I conti effettuati tramite questa metodologia descrivono le spese sostenute dall'economia di uno Stato per la protezione e la salvaguardia dell'ambiente, così come inteso anche dalle norme giuridiche nazionali (§ *infra*, par. 1.1), e forniscono un insieme di aggregati economici utili a valutare la risposta delle Amministrazioni ai problemi della sfera ambientale (§ *infra*, par. 1.2.2). Questo sistema individua due tipologie di spese ambientali complementari tra di loro. La prima categoria ricomprende le spese per la “protezione dell'ambiente”, catalogate secondo la Classificazione delle attività e delle spese per la protezione dell'ambiente (Classification of Environmental Protection Activities and expenditures, CEPA). Le spese ivi ricomprese sono accomunate dallo scopo principale che perseguono, che è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento e di ogni altra forma di degrado ambientale; il dominio di analisi in questo caso è l'aspetto qualitativo. La seconda categoria riguarda le spese per “l'uso e la gestione delle risorse naturali”,

²⁹⁸ Art. 51-*bis*, comma 1, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13.

catalogate tramite la Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali (Classification of Resource Use and Management Activities and expenditures, CRUMA), che è invece dedicata alle spese che riguardano l'uso e l'utilizzo delle risorse naturali di qualsiasi tipo (acqua, aria, suolo, energia...) e alla prevenzione del loro depauperamento ed esaurimento. Il dominio di analisi, invece, è l'aspetto maggiormente quantitativo²⁹⁹. Gli aggregati di spesa che vengono classificati fanno riferimento esclusivamente alla spesa primaria delle diverse articolazioni amministrative per i fini sopraelencati effettuata a beneficio della collettività. Pertanto, vengono escluse le spese a fini ambientali per opere, beni o servizi ad uso interno, ovvero destinati all'uso e al consumo esclusivo delle Amministrazioni Pubbliche. Non vengono, inoltre, tenute in conto le componenti degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie.

A partire dall'adozione dell'art. 51-*bis*, i dati di base sono rilevati a livello di singola Posizione Finanziaria in cui si articolano i diversi capitoli del bilancio; per la compilazione del documento, ad ogni piano di gestione viene assegnato un "esito", distinguendo tra le seguenti posizioni: piani che non contengono spese ambientali (SNA); che contengono spese esclusivamente ambientali (SEA), ovvero le spese che perseguono allo stesso tempo finalità ambientali unite ad altre finalità; che contengono spese congiuntamente ambientali (SCA); che contengono spese ambientali insieme a spese non ambientali (SPA); che contengono spese per le quali non si hanno elementi per stabilirne la finalità (SFI)³⁰⁰. Le sole posizioni coerenti con le finalità ambientali sono poi state ricollegate dalla Ragioneria Generale dello Stato ad almeno un target, fino ad un massimo di tre, dell'Agenda 2030. Questa pratica è classificabile come *green budget tagging* (§ *infra*, par. 3.1.4).

La prima sperimentazione dell'esercizio dell'ecobilancio redatto dallo Stato italiano è riferita al periodo 2012-2014. Nel primo anno del periodo, il 2012, le risorse finanziarie stanziare dallo Stato centrale per la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali ammontava a 1,9 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,41% della spesa primaria complessiva, mentre negli esercizi successivi la stessa raggiunse un importo di 1,7 miliardi di euro (0,38% del totale) nel 2013 e di 1,6 miliardi di euro (0,37%) nel 2014. Questi stanziamenti di competenza rappresentavano solo una parte delle risorse effettivamente destinate a fini ambientali durante il periodo di riferimento, in quanto il Governo può modificare ed aumentare gli stanziamenti previsti. La differenza tra risorse impegnate per la spesa ambientale e risorse effettivamente spese per gli stessi fini è apprezzabile nell'allegato al Rendiconto Generale dello Stato che rappresenta l'ecorendiconto. Le

²⁹⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze (n.d.), *Il sistema SERIEE*.

³⁰⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Le spese ambientali del bilancio dello Stato e gli obiettivi di sviluppo sostenibile – La riforma PNRR MIC1-110 applicata al bilancio dello Stato in previsione*.

variazioni in corso di esercizio spesso dipendono dai residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti. I settori più interessati dalla spesa nel triennio di riferimento sono quelli della “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie” e della “protezione della biodiversità e del paesaggio”, che complessivamente assorbono più della metà delle risorse stanziare³⁰¹. Operando un’ulteriore distinzione della spesa primaria per Ministero e per Missione, osserviamo che la maggior parte delle risorse destinate a fini ambientali vennero assegnate all’allora Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), in virtù delle loro competenze in materia ambientale. La quota maggiore di stanziamenti interessò la Missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”³⁰².

Il breve excursus sui dati dell’ecobilancio 2012-2014 è utile per operare un paragone con i dati attuali e apprezzare l’evoluzione della spesa ambientale a seguito della pandemia di Covid-19 e la conseguente adozione del Pacchetto Green Deal europeo e del Regolamento Tassonomia.

Secondo i dati esposti all’interno dell’ecobilancio dell’anno 2022, il montante complessivo di spese programmate per interventi e attività ambientali risulta pari a circa 9,5 miliardi di euro, ovvero l’1,3% della spesa primaria complessiva dello Stato, un incremento del 56% rispetto all’anno precedente. Negli anni seguenti, fu prevista una flessione della spesa ambientale, che si sarebbe dovuta assestare intorno all’1% del totale in bilancio, ma vedremo a breve che queste previsioni vennero disattese. La maggior parte della massa spendibile era dedicata ai seguenti settori: “protezione dell’aria e del clima” (18,3%), “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente” ed “uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)”. Inoltre, una quota ulteriore si ripartisce tra i settori “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie”, “protezione della biodiversità e del paesaggio” e “ricerca e sviluppo per l’uso e la gestione delle risorse naturali”. Il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero dell’Economia e delle Finanze assorbono circa il 70% del totale delle risorse, denotando un cambiamento nella concezione del ruolo della finanza nel processo di transizione ecologica, che diventa sempre più importante anche grazie alle esperienze di finanza sostenibile (§*infra*, par. 1.3). Le due missioni maggiormente finanziate erano la Missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” e la Missione “Energia e

³⁰¹ Ministero dell’Economia e delle Finanze (2011), *L’ecobilancio dello Stato Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2012-2014*.

³⁰² *Ibidem*.

diversificazione delle fonti energetiche”, in risposta alla crisi energetica dovuta al conflitto ucraino.

Nel 2023, è apprezzabile un evidente incremento nella spesa destinata a fini di tutela dell’ambiente, che si assesta intorno al 2,6% della spesa complessiva dello Stato italiano, pari a circa 20,8 miliardi di euro. Tuttavia, viene registrata una flessione per gli anni successivi: nel 2024 l’ammontare programmato era 1,1%, mentre nel 2025 era solamente l’1%. Ciò è dovuto a misure che esplicano i loro effetti principalmente nell’anno 2023, tra cui le spese dovute al contenimento dei prezzi dell’energia elettrica e del gas naturale. I settori maggiormente interessati erano i seguenti: “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali”, “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente” e “altre attività di protezione dell’ambiente”, mentre nel biennio successivo la spesa primaria è principalmente destinata ad “altre attività di protezione dell’ambiente”, alla “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie” e alla “protezione dell’aria e del clima”³⁰³. Anche in questo caso, il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e il MEF mantengono il loro ruolo di attori centrali nella spesa pubblica per obiettivi ambientali.

Per l’esercizio finanziario attuale, che segue il triennio 2025-2027, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha redatto un allegato conoscitivo simile all’ecobilancio che riporta la riclassificazione della spesa (*spending review*) avente natura ambientale e riguardante attività di protezione, ripristino, conservazione gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale. Questo documento illustra il procedimento di riclassificazione e le risultanti evidenze contabili, tenendo conto degli obiettivi di sostenibilità inseriti nell’Agenda 2030. L’ammontare di risorse stanziato nell’anno 2025 dallo Stato italiano è di 6,7 miliardi nel 2025, ovvero lo 0,8% della spesa primaria complessiva; nel biennio successivo, la spesa risulta costante. Confrontando questi dati con gli stanziamenti dell’anno 2024, si evidenzia una flessione del 20,8% nel totale delle spese ambientali: anche in questo caso, possiamo attribuire il calo al superamento delle misure straordinarie adottate nel 2023 per il contrasto all’aumento dei prezzi. Tuttavia, non si può non notare come si registri comunque una diminuzione nella spesa primaria ambientale, ma rimane uno spazio per l’eventuale assestamento del bilancio in corso d’opera, che potrebbe aumentare le risorse ambientali. I settori principalmente interessati sono i seguenti: “protezione dell’aria e del clima”, “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie” e “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente”. Inoltre, un’ulteriore quota della spesa primaria ambientale nel 2025 è destinata ai settori “altre attività di protezione dell’ambiente” e “protezione della biodiversità e del paesaggio”. Negli anni successivi, si conferma pressoché la medesima

³⁰³ Ministero dell’Economia e delle Finanze (2023), *Ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2023-2025*.

distribuzione settoriale della spesa. Nel 2025, il ruolo del MASE ha visto una diminuzione negli stanziamenti di propria competenza a favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze congiuntamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che assurgono ad un ruolo più importante anche in virtù del completamento delle diverse missioni del PNRR. La quota più sostanziosa delle risorse è destinata alla Missione “sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”.

Dai dati presentati si può dedurre che, nel decennio considerato, lo Stato italiano è passato da una spesa pubblica ambientale focalizzata su interventi più tradizionali di protezione territoriale ad un approccio che prevede una strategia più articolata e diretta per la tutela ambientale, che integra gestione sostenibile, ricerca e innovazione e una crescente attenzione alle problematiche climatiche e atmosferiche. Tale cambiamento riflette l'evoluzione delle sfide ambientali, come il cambiamento climatico e il peggioramento della qualità dell'aria, ma anche della sensibilità politica e dell'opinione pubblica verso la necessità di policies maggiormente sostenibili e attente ai nuovi contesti ambientali.

Questa evoluzione della strategia ambientale dello Stato italiano si riscontra anche nell'ecorendiconto, che comunica i risultati ottenuti durante l'esercizio finanziario di riferimento. A partire dal Rendiconto Generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2010, viene data attuazione alle disposizioni dell'articolo 36, comma 6, l. 196/2009, con la predisposizione di una relazione illustrativa, inserita nella più ampia Relazione illustrativa del Conto di bilancio, delle risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente e di uso e gestione delle risorse naturali da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato. A tal fine, ciascuna Amministrazione centrale fornisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze le informazioni necessarie sulla spesa di propria competenza secondo gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione indicate da una Determina del Ragioniere Generale dello Stato³⁰⁴, che procederà ad elaborarle e a rappresentarle in forma aggregata nell'ecorendiconto.

Nell'anno 2022, le risorse finanziarie destinate dallo Stato alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 33,9 miliardi di euro, ovvero il 3,4% della spesa complessiva del bilancio dello Stato. All'interno di questo dato viene conteggiata la somma dei residui passivi accertati provenienti dagli esercizi precedenti, pari a 5,3 miliardi di euro, quindi al 15,6% del totale delle risorse, e le risorse stanziare nel bilancio di competenza, la cui destinazione è esplicitata all'interno dell'ecobilancio. Rispetto al 2021, la spesa

³⁰⁴ Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 29816 del 2011, che disciplina anche le definizioni e classificazioni utilizzate per ecobilancio ed ecorendiconto.

ambientale è aumentata di circa 21 miliardi di euro, ovvero del 163,3% circa, a causa delle ingenti risorse stanziare nel 2022 per contrastare l'aumento dei costi di energia elettrica e gas naturale. Per quanto riguarda la spesa primaria ambientale effettivamente realizzata, la performance dell'Amministrazione centrale risulta soddisfacente, in quanto si attesta al 74,4% del totale della massa spendibile, ovvero 25,2 miliardi di euro spesi in settori ambientali, il 3,3% delle risorse totali del bilancio nazionale. Il coefficiente di realizzazione delle misure indica il persistere dei residui passivi, sia provenienti da esercizi precedenti al 2022 che di nuova formazione. I settori ai quali nel complesso è destinata circa il 70% della spesa primaria ambientale sono quelli delle “altre attività di protezione dell'ambiente” e “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali”³⁰⁵. Operando un confronto tra i dati inseriti in ecobilancio e le risultanze della spesa ambientale dettagliate dall'ecorendiconto, comprendiamo che la spesa effettiva a destinazione ambientale è stata superiore rispetto a quanto programmato in sede di redazione del bilancio di competenza. Infatti, il totale della spesa primaria programmata ammontava a 9,5 miliardi di euro, mentre la spesa realizzata o impegnata si è attestata intorno ai 33,9 miliardi di euro. Questa discrepanza è parzialmente dovuta all'inclusione dei residui passivi nella rendicontazione, che però compongono solo il 15,6% della spesa totale. Inoltre, le classificazioni SERIEE, CEPA e CRUMA applicate nell'ecobilancio risultano più stringenti nella considerazione di quali spese rientrino nella categoria “altre attività”, facendo sì che in consuntivo vengano ricomprese più spese non originariamente classificate come *green*. Questo aumento del 163% rispetto al programmato deriva principalmente dagli interventi emergenziali operati dallo Stato italiano dovuti al caro dell'energia, scaturito dalla crisi ucraina, dalla riconversione di fondi PNRR in corso d'opera e dalle risorse aggiunte in corso di esercizio alle dotazioni iniziali.

L'ultimo ecorendiconto disponibile è riferito all'anno finanziario 2023-2024, periodo in cui la percentuale di spesa a destinazione ambientale sul totale della spesa primaria dello Stato si è assestata intorno al 2,6%, pari circa a 25,8 miliardi di euro. Rispetto alle risultanze dell'anno precedente, la previsione 2023 mostra una diminuzione del 23,7% delle spese ambientali, in virtù del venir meno delle misure contrastanti la crisi energetica. Tuttavia, al netto degli interventi posti in essere nel 2022 per sterilizzare il suddetto aumento dei costi, osserviamo che il trend della spesa primaria ambientale è in crescita nel triennio 2021-2023. La spesa primaria ambientale effettivamente realizzata per l'anno 2023 è di 15 miliardi di euro: risulta, pertanto, che lo Stato italiano ha utilizzato solamente il 58,2% della massa spendibile totale. I pagamenti per i residui costituiscono l'11,7% del totale dei pagamenti, ovvero 1,8 miliardi di euro, in calo rispetto all'anno

³⁰⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023), *Esercizio finanziario 2022 – Ecorendiconto dello Stato, Relazione illustrativa del Conto del bilancio*.

precedente, nonostante il loro peso stimato fosse maggiore (pari al 27% sul totale delle risorse). I settori a cui è destinata gran parte della spesa effettiva sono “altre attività di uso e gestione delle risorse naturali” e “ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente”. Anche in questo caso, i tre Ministeri maggiormente interessati dall’assegnazione delle risorse sono il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e la missione maggiormente finanziaria è la Missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”. Possiamo quindi notare un calo significativo nel coefficiente di realizzazione degli impegni ambientali, dovuto anche alla persistenza dei residui passivi in conto competenza. Tuttavia, nell’ambito delle risorse disponibili, gli stanziamenti risultano quasi totalmente impegnati, e il coefficiente di realizzazione delle risorse impegnate in conto competenza è di 79,3%, un buon risultato per l’Amministrazione centrale.

Al momento della scrittura, l’ecorendiconto dell’anno 2024 non è disponibile. Pertanto, risulterà necessario un aggiornamento futuro delle presenti pagine per poter analizzare dettagliatamente la performance del Governo attuale dal punto di vista ambientale. In ogni caso, si può comprendere che l’andamento della spesa primaria ambientale dello Stato italiano evidenzia un impegno crescente e una risposta tempestiva alle emergenze, come dimostrato dall’aumento straordinario delle risorse nel 2022 per far fronte alla crisi energetica. Tuttavia, questo incremento eccezionale ha generato anche una maggiore complessità nella gestione finanziaria, con la persistenza di residui passivi che indicano margini di miglioramento nell’efficienza della spesa pubblica. Nonostante ciò, la capacità di impegnare e realizzare le risorse disponibili rimane buona, considerato il contesto di incertezza economica e geopolitica. Il calo della spesa ambientale nel 2023, pur rappresentando un ritorno a livelli meno sostenibili, non deve essere interpretato come una riduzione dell’attenzione verso le politiche ambientali, ma piuttosto come una normalizzazione delle misure straordinarie implementate. Il trend di crescita strutturale della spesa ambientale, al netto degli interventi emergenziali, suggerisce una progressiva integrazione delle tematiche ambientali nelle priorità di bilancio dello Stato. Inoltre, la discrepanza tra spesa programmata e spesa effettiva sottolinea la necessità di migliorare la pianificazione e la classificazione delle risorse ambientali, per garantire maggiore trasparenza e coerenza nella rendicontazione. La presenza di fondi aggiuntivi e la riallocazione di risorse, come quelle del PNRR, dimostrano la flessibilità dell’amministrazione nel rispondere alle sfide ambientali e energetiche. Infine, il miglioramento degli indicatori di pressione ambientale, nonostante la crescita economica, indica un progresso verso un modello di sviluppo più sostenibile. Tuttavia, la persistenza di sussidi ambientalmente dannosi rappresenta un ostacolo da affrontare per consolidare una transizione ecologica efficace e duratura. Il quadro complessivo è positivo, ma

richiede continui sforzi di ottimizzazione nella gestione delle risorse e nella definizione delle politiche ambientali.

La pratica di green budget tagging (di seguito, *tagging*) costituisce una componente fondamentale nel framework di green budgeting. Oltre alle esperienze dell'ecobilancio e dell'ecorendiconto, che ne fanno ampio utilizzo, essa è rinvenibile anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. Come esposto nel primo e nel secondo capitolo (§ *infra*, par. 1.5.3; cap. 2), le riforme previste dal PNRR devono essere sottoposte a due “vincoli”: almeno il 39% della dotazione totale di risorse deve essere rappresentato da politiche pubbliche che siano esplicitamente dedicate alla transizione ecologica e alla mitigazione dei cambiamenti climatici; inoltre, tutte le riforme e gli investimenti sono vincolati al rispetto del principio Do No Significant Harm. Per quanto riguarda il primo vincolo, gli interventi *green* vengono riconosciuti sulla base di una specifica metodologia, ex Allegato VI del Regolamento Tassonomia, che assegna un coefficiente di ecosostenibilità in base a diverse tipologie di progetto nel Piano. Le norme ivi inserite stabiliscono una tripartizione nella percentuale di ecosostenibilità – 0%, 40%, 100% – in base alla tipologia in cui ricade il progetto proposto. La valutazione, l'assegnazione alla tipologia e la conseguente assegnazione di tale punteggio prestabilito sono curate dallo Stato membro, che deve comunque giustificare la propria scelta in caso di progetti intersettoriali.

Tutte queste pratiche di green budgeting dello Stato italiano sono state adottate con lo scopo di garantire la transizione ecologica, tema a cui l'Italia è sempre stata particolarmente sensibile. Nelle conclusioni del presente capitolo verrà esposta la relazione che sussiste tra tali esercizi e il principio europeo DNSH, e di come il green budgeting dei diversi livelli di Governo possa sopperire alle limitazioni che il principio-criterio comunitario incontra.

3.3. Le esperienze di green budgeting degli Enti locali.

La misurazione dei valori ambientali entra sistematicamente nelle politiche di bilancio, coinvolgendo a cascata tutti i livelli di Governo. Infatti, il ruolo delle Amministrazioni subnazionali è fondamentale nella lotta al cambiamento climatico anche grazie alla potestà legislativa e giurisdizionale che possiedono in aree rilevanti per la transizione verde, come possono essere lo sviluppo edilizio, la pianificazione territoriale, i mezzi di trasporto pubblico, l'utilizzo del suolo e molti altri settori. I Governi locali sono i primi attori nell'implementazione delle policies di mitigazione e adattamento climatico, e possono ricoprire una posizione proattiva nella promozione e nel mainstreaming di tali politiche pubbliche all'interno del ciclo di bilancio, in virtù della loro prossimità al territorio e alle comunità. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo

Sviluppo Economico stima che le autorità subnazionali dei propri Paesi membri rappresentino circa il 37% del totale delle spese pubbliche, il 55% degli investimenti pubblici e il 32% del totale delle entrate fiscali³⁰⁶. A livello italiano, gli Enti locali ricoprono un ruolo fondamentale per i miglioramenti dei saldi di finanza pubblica: nel triennio 2025-2027 è previsto infatti che le Regioni, le Province e i Comuni apportino effetti netti significativi al miglioramento del deficit statale, contribuendo alla copertura dell'intera manovra di bilancio per tale periodo. Tali Enti incidono in modo crescente nel triennio, passando da un contributo di 514 milioni di euro nel 2025 a 2,2 miliardi nel 2027³⁰⁷. Inoltre, a fronte del contributo degli Enti locali in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica, che ha raggiunto l'apice nell'anno 2019 con un concorso cumulato delle sole Regioni a statuto ordinario di 20,3 miliardi di euro³⁰⁸, si segnala il rispetto annuale degli obiettivi di equilibrio del proprio bilancio dal 2011 ad oggi³⁰⁹.

Gli esercizi di green budgeting a livello locale si sono diffusi precedentemente all'adozione della legge 196 del 2009: a partire dagli anni Duemila, infatti, molti Enti hanno implementato buone pratiche amministrative e sperimentato con l'adozione di programmi verdi in modo tale da indirizzare le priorità del territorio verso economie resilienti e a basse emissioni di gas serra, nonché da comunicare ai diversi stakeholders il progresso e il raggiungimento degli obiettivi ambientali. Inoltre, nei sistemi multilivello, come è l'Italia, le esigenze delle comunità territoriali guidano i flussi finanziari nazionali e locali, in un ciclo continuo di scambio di risorse. In questo contesto, l'implementazione del green budgeting aiuterebbe l'identificazione di possibili lacune nei finanziamenti agli Enti locali per quanto riguarda l'impegno verso la salvaguardia dell'ambiente, mobilitando maggiori risorse pubbliche o private che possano colmare tali *gap*³¹⁰.

L'adozione di queste pratiche a livello subnazionale incontra però quattro principali sfide, che l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha ben delineato³¹¹. Il primo ostacolo è metodologico: siccome i diversi Enti locali che compongono lo Stato non possiedono le medesime capacità di spesa su tutto il territorio nazionale, lo sviluppo di una metodologia unica e condivisa è fortemente rallentato. Inoltre, si registra la mancanza di indicatori ambientali specifici per la misurazione dei diversi cambiamenti a livello locale e per i meccanismi di

³⁰⁶ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2022), *Subnational governments in OECD countries: Key Data*, OECD Publishing, Parigi, p. 7.

³⁰⁷ Senato della Repubblica (2024), *Legge di bilancio 2025 – Effetti su saldi e conto risorse e impieghi*, Documentazione di Finanza Pubblica n. DFP 14, pp. 19-21.

³⁰⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021), *Documento di Economia e Finanza 2021 – Sezione I: Programma di Stabilità*.

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives – Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*, OECD Publishing, Parigi, pp. 9-22.

³¹¹ *Ibidem*.

valutazione di impatto, ulteriormente aggravata dalle diverse metodologie utilizzate per allineare e combinare i diversi obiettivi climatici. La seconda sfida riguarda le risorse di cui dispongono gli Enti territoriali, sia umane che finanziarie. In Italia, i piccoli Comuni costituiscono quasi il 70% del totale, ma ospitano solamente il 17% della popolazione nazionale³¹². L'eccessiva frammentazione del territorio porta molti Comuni a disporre di poche risorse umane ed economiche: la mancanza di capitale umano può portare con sé profonde lacune nell'expertise necessaria all'adozione e all'implementazione di politiche pubbliche e di pratiche di green budgeting. Similmente, queste policies spesso richiedono grandi investimenti finanziari che possono essere insostenibili per alcune municipalità, difficoltà ulteriormente esacerbate dall'impossibilità di utilizzare fondi per assumere nuovo staff o formarlo o per investire in ulteriori pratiche di green budgeting.

Il terzo ostacolo riguarda l'operatività: i Governi locali possono faticare nell'adottare una struttura organizzativa dedicata alle pratiche di green budgeting e basata sul coordinamento orizzontale di diversi dipartimenti o Amministrazioni. Ulteriori difficoltà emergono dalla necessità di consultazione dei portatori di interessi esterni ed interni per il miglioramento della trasparenza e accountability del processo, contrastata dalle mancanze economiche e operazionali degli Enti, che spesso non riescono ad adottare metodologie di auditing esterno adatto al soddisfacimento di questi scopi. Analogamente, le pratiche di green budgeting richiedono un'evoluzione del sistema di adozione delle decisioni di bilancio e dei sistemi di monitoraggio della spesa pubblica, ostacolata dalle difficoltà sopraelencate. Successivamente, la quarta sfida è politica: il supporto della popolazione è fondamentale per l'adozione e il successivo mantenimento dei sistemi di green budgeting, in quanto dipendono anche dal rapporto che i cittadini e gli altri portatori di interessi hanno con il Governo locale. Questi ultimi, peraltro, devono essere sostenitori di tale processo anche per il possesso della prerogativa nella redazione degli atti di bilancio, che possono essere da essi indirizzati verso obiettivi ambientali. In alcuni casi, al decisore locale si può presentare un trade-off tra supporto politico e pratiche di green budgeting, la cui adozione potrebbe risultare gravosa e politicamente rischiosa, portando gli ufficiali eletti a privilegiare altri obiettivi a carattere economico o sociale³¹³. Infine, è presente un problema interconnesso a tutte le sfide finora esposte: la necessità di continuità degli esercizi di green budgeting. Il loro beneficio, invero, è apprezzabile nel lungo termine poiché dipende dall'identificazione di trend e dall'allineamento

³¹² Associazione Nazionale Comuni Italiani (2019), *Atlante dei Piccoli Comuni*, accessibile da: <https://www.anci.it/atlane-dei-piccoli-comuni/>, ultimo accesso: 23 aprile 2025.

³¹³ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives – Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*.

progressivo delle diverse politiche pubbliche al processo di contrasto del cambiamento climatico e di salvaguardia dell'ambiente.

Come detto, nonostante queste sfide molti Enti territoriali si sono impegnati nell'adozione di pratiche di green budgeting anche precedentemente all'adozione dell'ecobilancio e dell'ecorendiconto a livello statale. Si nota, infatti, una particolare sensibilità delle diverse autorità subnazionali per quanto riguarda la transizione ecologica, se pur differenziata territorialmente tra le diverse aree che compongono lo Stato italiano. Per comprendere a fondo gli impegni ambientali degli Enti locali, verranno analizzati gli esempi della Regione Sardegna e del Comune di Reggio Emilia. Da questa analisi si evidenzieranno analogie e differenze tra le diverse pratiche territoriali e con le esperienze nazionali, ponendo ipotesi su una possibile integrazione e reciproca influenza tra di esse e traendo conclusioni sul ruolo che anche tali pratiche degli Enti locali ricoprono nella promozione della transizione ecologica.

3.3.2. Il green budgeting della Regione Sardegna

La Regione Sardegna è una Regione italiana a statuto speciale che conta più di un milione 500 mila abitanti; è divisa in sei Province e il capoluogo è Cagliari. La sua superficie complessiva supera i 24 mila chilometri quadrati, ma la densità abitativa della popolazione è ridotta³¹⁴. La geografia naturale della Regione è estremamente diversificata: si possono osservare profili montuosi alternati a foreste, lagune e coste. Anche la flora e la fauna territoriali la rendono una Regione variegata e affascinante. Per questi motivi, gli sforzi di salvaguardia dell'ambiente operati da parte delle Amministrazioni locali sono numerosi, e ricomprendono anche alcune pratiche di green budgeting che verranno dettagliate nelle seguenti pagine.

Dall'anno 2019, la Regione Sardegna ha adottato un sistema di green budgeting che si basa su un approccio trasversale e sistematico, in quanto le considerazioni ambientali vengono inserite all'interno di ogni fase della programmazione e della gestione del bilancio regionale, a partire dal momento della predisposizione di documenti strategici che dettagliano le azioni che l'Amministrazione intraprenderà per raggiungere lo sviluppo sostenibile. Le azioni riguardano sia la spesa ordinaria dell'Amministrazione che investimenti mirati, con un forte focus sull'instaurazione di un'economia circolare, sulla gestione sostenibile delle risorse idriche, sulla tutela della biodiversità e sull'innovazione e la ricerca nel settore ambientale. I processi decisionali

³¹⁴ Istituto Nazionale di Statistica (2024), *Il Censimento permanente della popolazione in Sardegna – Anno 2022*, p. 4.

vengono accompagnati da strumenti di valutazione e monitoraggio degli impatti ambientali, per garantire efficacia e trasparenza delle policies adottate. L'implementazione del green budgeting si basa, invero, *“sulla protezione ambientale, sul consumo sostenibile delle risorse naturali e sull'analisi e il management della spesa pubblica”*³¹⁵. Tale sistema presenta numerose analogie con le pratiche di green budgeting a livello nazionale, che si andranno ora ad esaminare dettagliatamente.

Nel dettaglio, la Regione Sardegna ha compiuto numerosi sforzi per l'adattamento agli indirizzi strategici stabiliti a livello europeo in tema di sostenibilità ambientale e green budgeting, in primis con l'adozione di documenti strategici che dettagliano gli impegni della Regione. Tale obbligo deriva dal decreto legislativo che contiene il Codice dell'Ambiente, che prevede l'obbligo in capo alle Regioni e alle Province autonome di redigere e approvare una Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS) al fine di raggiungere i 17 obiettivi dell'Agenda 2030³¹⁶. Si tratta di uno strumento operativo che permea tutte le policies emanate dalla Regione e che le orienta verso una crescita economica armoniosa e integrata con l'ambiente e l'equità sociale. Tali documenti riprendono le indicazioni inserite nella Strategia Nazionale e le dettagliano ulteriormente, puntualizzando *“la strumentazione, le priorità e le azioni che si intendono intraprendere”*³¹⁷. Sebbene non sia un vero e proprio strumento di green budgeting, questa Strategia ha il compito di condurre la Regione e le sue Istituzioni verso lo sviluppo sostenibile, adottando una visione di governance integrata e di coinvolgimento della società civile. Al comma 5 del medesimo articolo, invero, viene specificato che le Strategie regionali devano essere definite grazie alla partecipazione dei cittadini, e che devono essere orientate a *“il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione”*³¹⁸.

Inoltre, le Strategie regionali si basano su sistemi di monitoraggio della realizzazione degli obiettivi ivi esposti: le Regioni, infatti, sono tenute a dare conto del raggiungimento degli obiettivi strategici e delle priorità territoriali, identificando gli strumenti e le azioni che verranno posti in essere e successivamente valutati a livello territoriale, anche grazie a strumenti valutativi degli impatti ambientali utilizzati a livello nazionale, come VAS e VIA.

³¹⁵ H. Kete (2022), “Green budgeting: France and Italy Practices”, *International Journal of Social, Political and Financial Researches* – Volume 2, pp. 100-105, trad. Propria.

³¹⁶ Art. 34, comma 4, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ *Ivi*, comma 5.

La Regione Sardegna ha, inoltre, tratto ispirazione dall'esperienza nazionale dell'ecobilancio e dell'ecorendiconto e ha implementato nel proprio sistema un esercizio analogo, che utilizza anche le medesime classificazioni CEPA e CRUMA. Così come per l'esperienza nazionale, verranno estratti i dati fondamentali inseriti nei documenti di questo tipo, in modo tale da poter trarre delle conclusioni sull'andamento delle spese della Regione in ambito ambientale.

Il primo documento di questo tipo è il bilancio di previsione per l'anno 2020 – quindi redatto nel 2019 – e contiene indicazioni circa la spesa primaria regionale per la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali. In tale evenienza, la spesa ammontava a 732 milioni di euro divisi in vari capitoli³¹⁹, a fronte di un Prodotto Interno Lordo (PIL) di circa 33 miliardi di euro³²⁰. I settori in cui si osserva la maggior concentrazione di risorse finanziarie sono “uso e gestione delle foreste”, “uso e gestione delle acque interne” e “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie”. I maggiori investimenti in queste aree di intervento rispondono alla configurazione idrogeologica specifica della Regione, che è particolarmente interessata da fenomeni di deforestazione, incendi, erosione del suolo e desertificazione, che possono portare al degrado della biodiversità e del territorio sardo. Gli investimenti programmati per l'anno 2020, inoltre, rappresentano la totalità delle risorse destinate ai settori “uso e gestione delle materie prime non energetiche”, “ricerca e sviluppo”, “Uso e gestione delle materie prime non energetiche” e “gestione delle acque reflue”, denotando un particolare interesse per la Regione verso l'avanzamento energetico e la ricerca di nuove tecniche di salvaguardia ambientale.

Nel bilancio di previsione 2023, la spesa primaria a destinazione ambientale prevista dalla Regione ammontava a 976 milioni di euro, particolarmente concentrata sui settori “uso e gestione delle acque interne”, “Uso e gestione delle foreste” e “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie”, in modo del tutto simile all'ecobilancio dell'anno 2020³²¹. La maggior consistenza degli stanziamenti in questa legge di bilancio può essere letta con due interpretazioni: da un lato, i maggiori fondi provengono dal rinnovato PNRR, che stanziava molte risorse per la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni ambientali, specie per i territori a rischio; dall'altro lato, la legge di stabilità regionale dell'anno 2023 ha autorizzato la costruzione di un fondo della Regione, costituito da risorse proprie, nazionali e comunitarie, che potesse sostenere le misure di adattamento, mitigazione e prevenzione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico e la cui dotazione complessiva per il triennio 2023-2025 è di 110 milioni di euro.

³¹⁹ Regione Sardegna (2019), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2020*.

³²⁰ Regione Sardegna (2019), *Documento di Economia e Finanza Regionale 2019-2021*.

³²¹ Regione Sardegna (2022), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2023*.

Nel 2024, tuttavia, questo afflusso di risorse per la transizione verde torna a diminuire, e si assesta intorno ai livelli registrati per l'anno 2020, ovvero 758 milioni di euro³²². Le aree maggiormente interessate da tale spesa primaria rimangono le medesime. La diminuzione dello stanziamento di risorse è dovuto ad alcuni fattori strutturali e strategici, evidenziati dai documenti ufficiali della Regione. In primo luogo, nel 2024 viene conclusa la realizzazione di alcuni progetti straordinari e di particolare urgenza, che prevedevano un aumento di risorse di 100 milioni di euro³²³. La seconda motivazione è la riduzione del Fondo Unico per gli Enti Locali della Regione: si tratta di un fondo istituito al fine di finanziare il sistema di autonomie locali nella realizzazione di interventi per la rigenerazione urbana e per il decoro ambientale. Le risorse in esso previste sono state diminuite da 663 milioni di euro nel 2023 a 635 milioni di euro nel 2024³²⁴. Anche alcuni capitoli di spesa legati all'efficientamento energetico sono stati ridotti tra gli anni 2023 e 2024, e le risorse reindirizzate verso strumenti maggiormente mirati non necessariamente classificabili sotto le voci di spesa ambientale. Complessivamente, la riduzione è dovuta anche alla presenza di risorse derivanti da finanziamenti esterni, come sono il PNRR, che dedica 188 milioni per gli investimenti idrici sul territorio regionale, e il FESR, che destina 40 milioni di euro per la transizione verde della Regione, non conteggiati nell'ecobilancio.

Contestualmente al bilancio di previsione per l'anno 2023, la Regione Sardegna si è impegnata nella redazione di un Programma Regionale per l'ottenimento delle risorse finanziarie stanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il periodo 2021-2027, che ha fatto propri gli obiettivi ambientali dell'Agenda 2030 e del Green Deal europeo. Tale Fondo si concentra su cinque obiettivi strategici, e fa propria la logica del tagging climatico nello stabilire che almeno il 30% delle risorse stanziate devono necessariamente essere destinate alla transizione ecologica e a basse emissioni di carbonio. Inoltre, almeno l'8% delle risorse del FESR devono essere utilizzate per uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente. Al Fondo sono stati destinati 226 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. Le Regioni europee meno sviluppate, tra cui rientra la Sardegna, possono beneficiare di tassi di cofinanziamento fino all'85% del costo dei progetti, che devono essere definiti all'interno di accordi di partenariato tra le Istituzioni europee e nazionali, con la collaborazione e l'input delle diverse Regioni interessate³²⁵. Il Programma Regionale possiede una dotazione finanziaria effettiva di 1,6 miliardi di euro, di cui 523 milioni sono destinati alla transizione verde e 225 milioni allo sviluppo sostenibile urbano e territoriale.

³²² Regione Sardegna (2023), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2024*.

³²³ Regione Sardegna (2023), *Approvata la variazione di bilancio da oltre 1 miliardo di euro, il presidente Solinas: “Liberate nuove risorse per la crescita economica e lo sviluppo dei territori”*.

³²⁴ Regione Sardegna (2023), *Bilancio di previsione della Regione Sardegna - 2024*.

³²⁵ Parlamento Europeo (2024), *Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*.

Tra le sfide che la Regione deve affrontare durante il suddetto arco di tempo, viene inserita la transizione verde come priorità trasversale³²⁶. L'Amministrazione regionale pone l'accento su alcuni punti salienti che dovranno essere centrali per la definizione dei progetti FESR e per la transizione ecologica. Il primo focus è la promozione delle fonti energetiche rinnovabili e della conseguente efficienza energetica della Regione, con una riduzione delle emissioni climalteranti all'interno di acqua e aria, in modo tale da contribuire agli obiettivi europei in materia di clima. Per quanto concerne la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la Regione si concentra sulle misure che prevengono i rischi legati alle catastrofi naturali come inondazioni, frane e incendi. Di seguito, la Regione si impegna per promuovere la gestione sostenibile delle risorse naturali e idriche, anche in sinergia con il PNRR. Per conseguire tali obiettivi, la Sardegna ha predisposto un sistema di tagging ambientale che prevede l'identificazione degli obiettivi da raggiungere e la conseguente identificazione delle azioni da implementare e delle risorse da utilizzare.

Il percorso di programmazione si è sviluppato, sin dalle sue prime fasi, in stretto raccordo e dialogo con il percorso di Valutazione Ambientale Strategica. Infatti, l'elaborazione di tale Piano è stata preceduta dall'attivazione di una procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che ha fatto propri gli obiettivi ambientali e di sviluppo sostenibile. Il suo scopo, infatti, è orientare tale Piano, suscettibile di avere effetti significativi sull'ambiente, verso la sostenibilità, sin dalle prime fasi di elaborazione fino ai sistemi di monitoraggio degli impatti ambientali derivanti dall'attuazione delle misure del Piano stesso. La procedura di VAS regionale è coerente con le previsioni del Codice dell'Ambiente; il suo soggetto responsabile è l'Autorità di Gestione del PR FESR 2021-2027. La procedura prevede una fase preliminare, dedicata a valutare la sostenibilità degli orientamenti del futuro Piano, una fase di consultazione dei portatori di interessi, tra cui il pubblico, e dei soggetti competenti in materia ambientale e la definizione contestuale del Piano e della VAS stessa. Inoltre, all'interno del percorso di Valutazione Ambientale Strategica, gli effetti delle azioni del Programma Regionale sono stati dettagliatamente esaminati, così come la compatibilità delle diverse azioni e delle tipologie di intervento con il principio europeo Do No Significant Harm, il cui rispetto è stato assicurato dalla definizione di alcuni criteri di selezione delle operazioni sufficientemente stringenti, in modo da evitare, o quantomeno mitigare e ridurre il più possibile, gli impatti negativi sull'ambiente circostante. Ove la VAS abbia rilevato una potenziale incompatibilità tra le azioni del Piano e il principio DNSH, il Rapporto ambientale predisposto ha identificato orientamenti per la sostenibilità e criteri di mitigazione, che verranno

³²⁶ Regione Sardegna (2022), *PR Sardegna FESR 2021-2027 – Valutazione Ambientale Strategica*.

ad essere la base per la definizione dei criteri di selezione delle operazioni in fase attuativa e del conseguente monitoraggio.

Le Regioni italiane, tra cui anche la Sardegna, possiedono anche competenze in materia di tassazione ambientale: i settori del governo del territorio, della distribuzione dell'energia e delle imposte sull'inquinamento ambientale ed acustico, infatti, sono una competenza concorrente tra i diversi livelli di Governo, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione³²⁷. La Regione, come le sue controparti peninsulari, collabora con le sue Province per definire autonomamente la quantità e la portata delle seguenti imposte: Imposta Provinciale di Trascrizione per richieste al Pubblico registro automobilistico, imposta sulle assicurazioni relative alla RC auto, tributi provinciali per la tutela ambientale, imposte regionali sulle emissioni sonore, tributi speciali sulla produzione di rifiuti³²⁸. Dall'applicazione di questi strumenti emerge che la fiscalità ambientale regionale, pur rappresentando una leva importante per indirizzare comportamenti virtuosi e sostenere iniziative locali, è spesso limitata da obblighi di coordinamento nazionale e da una scarsa destinazione vincolata dei proventi alla protezione ambientale: solo una minima parte del gettito viene effettivamente reinvestita in misure ecologiche, mentre la maggioranza finanzia spese generiche³²⁹.

L'esperienza della tassazione ambientale stimola una riflessione più ampia, che verrà approfondita nelle conclusioni del presente capitolo: sebbene le pratiche regionali di green budgeting possano contribuire a una maggiore attenzione alle specificità territoriali e a incentivare la transizione ecologica, il loro impatto effettivo dipende dalla capacità di rafforzare il legame tra prelievo fiscale, con la tassazione specifica, e investimenti ambientali, indirizzati dall'ecobilancio e dall'ecorendiconto, nonché da una maggiore autonomia e responsabilizzazione delle regioni nell'utilizzo delle risorse raccolte.

3.3.3. L'assenza di pratiche di green budgeting nelle Province italiane.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 detta disposizioni in materia di riordino di Città metropolitane, Province e Comuni, e si pone in discontinuità con l'assetto ordinamentale previgente. Il testo della legge sancisce, infatti, che le Province sono configurate come Enti di secondo livello a favore di

³²⁷ Articolo 117, comma 3, Costituzione.

³²⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze (n.d.), *Nota metodologica – Imposte ambientali*, p. 3.

³²⁹ O. Esposito De Falco (2006), "I tributi ambientali a livello regionale in armonia con i principi comunitari", *InnovazioneDiritto.it* – Volume 5/2006, p. 9; A. Ballabio, D. Berardi, N. Valle (2020), *Una tassazione ambientale poco green*, REF Ricerche – Laboratorio SPL Collana Ambiente, pp. 3-6; E. Di Rauso (2023), "Le politiche fiscali ad impatto ambientale (Tax policies with environmental impact)", *InnovazioneDiritto.it* – Volume 1/2023.

un ruolo più preponderante dei Comuni, in quanto maggiormente rappresentativi delle collettività locali e dei territori in cui queste vivono. In un certo senso, tale legge ha operato una decostituzionalizzazione dell'Ente provinciale, anche in vista della previsione di referendum del dicembre 2016, riforma poi bocciata dalla popolazione³³⁰. La legge 56 e la susseguente riforma costituzionale del 2016 erano incentrate su un modello amministrativo incentrato su Comuni e Città metropolitane, in contrasto con la riforma costituzionale del 2001 che prevedeva un'articolazione a due livelli di Governo locale, i Comuni e le Province. Il legislatore dei tempi, quindi, cercò di operare un ripensamento dell'assetto dei poteri locali, in un'ottica di massima valorizzazione degli Enti comunali. Il carattere transitorio assegnato alle Province risulta persistere tutt'ora, relegando le Province su un piano meramente organizzativo e difficilmente rappresentativo delle istanze locali.

A seguito di questo riassetto ordinamentale, dunque, le Province vengono depotenziate e le loro precedenti funzioni proprie vengono redistribuite a Regioni e Comuni o Città metropolitane. Sebbene siano titolari di un potere di bilancio, il loro ruolo di "filtro" tra Regioni e Comuni si è indebolito, lasciando maggiore spazio ai cicli di bilanci dei suddetti Enti territoriali. Per queste ragioni, le esperienze di green budgeting delle Province successive al riassetto organizzativo delle Amministrazioni subnazionali sono rare. Attualmente, secondo la definizione di *green budgeting* data nel presente capitolo, mancano veri e propri esercizi provinciali approfonditi e sufficientemente elaborati e strutturati. Si registrano alcune iniziative embrionali da parte di alcune Province, ma mancano dati significativi in tale senso.

3.3.4. Il green budgeting del Comune di Reggio Emilia.

Come precedentemente esposto, i Comuni hanno visto un rafforzamento delle proprie competenze ad opera della legge 6 aprile 2025, n. 56. In tale circostanza, ma soprattutto a seguito dell'emersione della crisi pandemica nell'anno 2020, i Comuni italiani hanno prestato sempre più attenzione alla pratica del green budgeting come strumento per il mainstreaming delle considerazioni ambientali nei propri Piani di ripresa. In virtù del loro ruolo di soggetti attuatori delle varie politiche pubbliche, sia nazionali che regionali e locali, essi hanno ricoperto anche una parte fondamentale nell'attuazione del PNRR italiano che, come sappiamo, ha imposto un obbligo di destinazione ambientale di almeno il 37% delle risorse inserite nel RRF (*climate tagging*).

³³⁰ G. Meloni (2023), *La Provincia tra nuove prospettive di riforma e ruolo di supporto ai Comuni*, Pubblicazioni Unione Province d'Italia – UPI, pp. 4-7.

Inoltre, gli Enti locali sono sempre più chiamati ad affrontare problemi ambientali complessi, spesso altamente conflittuali, e necessitano di disporre di adeguati strumenti conoscitivi e gestionali, indispensabili per predisporre politiche ed azioni efficaci. Per orientare la propria azione verso la sostenibilità, gli amministratori pubblici hanno bisogno di dotarsi di strumenti idonei a contabilizzare in modo adeguato, i costi e i benefici ambientali di tutte le proprie scelte. Per questa ragione, numerosi Comuni italiani hanno risposto agli stimoli della Commissione Europea e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, che si sono impegnate per l'implementazione dei diversi strumenti di green budgeting all'interno degli Stati membri (§ *infra*, par. 3.1.4).

Uno di questi Comuni è proprio il Comune di Reggio Emilia, capoluogo dell'omonima provincia dell'Emilia-Romagna. L'impegno ambientale del Comune emiliano precede l'adozione della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009: invero, all'inizio degli anni Duemila esso ha partecipato all'iniziativa "CLEAR" (*City and Local Environmental Accounting and Reporting* – Contabilità e report ambientali di città e comunità locali, anche CLEAR-LIFE), insieme ad altri undici Comuni e sei Province. Si trattava di un progetto sperimentale dalla durata di due anni avviato nell'anno 2001 ed inserito nel programma della Commissione Europea "LIFE-AMBIENTE" (§ *infra*, par. 1.5.2), che ha cofinanziato per il 50% tale progetto locale. L'obiettivo di tale programma era un'innovativa e avanguardistica sperimentazione dell'esercizio dell'ecobilancio, da affiancarsi all'ordinario bilancio finanziario dell'Ente e che potesse indagare e contabilizzare i consumi di risorse naturali, nonché prevedere, indagare e monitorare gli impatti ambientali delle principali policies territoriali. Le procedure per la stesura, la valutazione ambientale delle misure e della successiva approvazione da parte degli organi governativi competenti sono state armonizzate tra i diversi Enti partecipanti, che hanno pertanto seguito un insieme coordinato di regole contabili. I bilanci ambientali sono strutturati in otto principali sezioni, corrispondenti alle principali "macrocompetenze" ambientali che rappresentano i grandi temi su cui si vuole rendere conto. All'interno delle otto aree di competenza si individuano poi ulteriori argomenti specifici, definiti "ambiti di rendicontazione".

Quindi, il procedimento era articolato come segue: la prima fase era la definizione delle politiche ambientali dell'Ente, con una successiva analisi dei documenti programmatici, sia contabili che politici, dei programmi e degli impegni in campo ambientale. Successivamente, si passava alla costruzione del vero e proprio sistema contabile, con l'individuazione degli ambiti di rendicontazione, di parametri e indicatori di misurazione e controllo delle variazioni ambientali e monetarie per la valutazione degli impatti, nonché la predisposizione di una procedura sistematica di raccolta delle informazioni rilevanti. Successivamente, il ciclo prevedeva una fase di reporting

dei risultati raggiunti dall'Ente ed una comparazione con gli impegni assunti inizialmente attraverso la redazione di un ecorendiconto locale, ovvero un bilancio consuntivo ambientale. Inoltre, durante il processo era prevista l'inclusione dei portatori di interessi, che potevano rappresentare le proprie istanze e le proprie aspettative in un'ottica partecipativa di tale sistema contabile. Infine, tale percorso si concludeva con l'accoglimento dei *feedback* ottenuti dalle azioni di monitoraggio sulla performance dell'Ente per il conseguente miglioramento delle politiche pubbliche durante l'esercizio finanziario successivo, che si traduceva nella predisposizione di un bilancio ambientale preventivo, o ecobilancio.

Inoltre, alcuni rappresentanti politici e amministrativi sono stati incaricati di redigere un manuale operativo ad utilità degli Amministratori che dettagliasse le modalità con cui redigere un bilancio verde secondo il metodo sperimentato da tali Enti territoriali. Il manuale *Metodo CLEAR: dalla contabilità alla politica ambientale* si basa sui principi di previsione e monitoraggio dei vari impatti delle politiche pubbliche, della contabilizzazione delle diverse attività e dell'*accountability* dell'Amministrazione. Il progetto, rispetto ad altre esperienze, ha avuto il merito di definire una metodologia concreta ed immediatamente applicabile per creare sistemi di contabilità ambientale negli Enti locali che potessero contribuire alla valutazione e alla rendicontazione degli effetti ambientali delle politiche territoriali dell'Ente. Tale metodologia si basava sull'adattamento di principi e metodologie riconosciuti a livello internazionale, come la contabilizzazione della spesa ambientale con il sistema SERIEE, in rispondenza delle esigenze legate alla gestione e alla rendicontazione della politica ambientale degli Enti locali.

Dopo la prima fase di descrizione degli effetti delle policies sulle diverse aree di competenza di ogni Ente, si procede con la costruzione di un piano dei conti in cui vengono rendicontati i capitoli di bilancio in abbinamento agli indicatori di impatto, operando – *ante litteram* – tramite le logiche del green budgeting tagging. Il piano dei conti viene configurato come una matrice in cui alla struttura di rendicontazione sono associati gli impegni presi tramite le varie politiche pubbliche, un sistema di indicatori fisici e materiali e, infine, le spese ambientali, in modo tale da costruire un sistema di controllo vero e proprio delle ricadute ambientali delle scelte amministrative. La definizione di “spesa ambientale” ivi seguita risulta più ampia rispetto a quella del sistema europeo SERIEE: le spese verdi devono necessariamente avere ricadute positive e dirette sull'ambiente circostante e devono essere conteggiate in modo complessivo, non come percentuali parziali di singole voci di spesa. Le finalità di tali spese ricomprendono le attività di “*prevenzione, riduzione, eliminazione e monitoraggio dell'inquinamento, ripristino e gestione sostenibile del territorio*”³³¹.

³³¹ Progetto CLEAR (2003), *Metodo CLEAR: dalla contabilità alla politica ambientale*, p. 69.

Oltre all'ecobilancio allegato al bilancio di previsione, una volta tale sistema fosse entrato a regime sarebbe susseguita l'adozione anche di un ecorendiconto che dettagliasse le spese ambientali effettivamente sostenute dagli Enti locali. Tuttavia, a causa di problemi operativi riguardanti la divisione delle competenze tra Enti a fronte di un problema intrinsecamente globale – come è il degrado ambientale – e le difficoltà incontrate nel trovare strumenti adatti per la valutazione degli effetti ambientali delle politiche territoriali, questo ecorendiconto venne adottato solo da alcune Amministrazioni, tra cui quella di Reggio Emilia.

Dopo l'anno 2003, il Comune di Reggio Emilia decise di proseguire questa esperienza strategica, inserendo all'interno dell'ordinamento una previsione specifica che istituzionalizzasse questa pratica. Dall'esercizio finanziario dell'anno 2009, l'ecobilancio e l'ecorendiconto del Comune hanno visto una semplificazione in ottica maggiormente programmatica, volta a mostrare maggiormente gli impegni ambientali dell'Ente. Inoltre, i due documenti sono stati integrati, nel periodo intercorso tra 2011 e 2016, da Piani strategici sull'utilizzo dell'energia sostenibile per il contrasto al cambiamento climatico. Dal 2017, ecobilancio ed ecorendiconto vengono poi accorpati in un unico documento, denominato Bilancio Ambientale, che ricomprende il conto consuntivo dell'esercizio finanziario appena concluso e le linee preventive che verranno seguite durante il successivo. Peraltro, nel medesimo anno il Comune ha scelto di includere in tale documento un riferimento all'Agenda 2030 e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, riportando la correlazione tra tali obiettivi e le diverse aree di competenza del Comune, in modo da mettere maggiormente in evidenza gli impegni ambientali dell'Ente. Per i limiti di questa attività, si rimanda al seguente paragrafo (§ *infra*, par. 2.4).

L'Amministrazione del Comune di Reggio Emilia si è dotata di un ulteriore strumento di programmazione strategica delle scelte e delle spese ambientali che riguarda la valutazione ambientale *ex ante*, in modo tale da tutelare maggiormente l'ambiente ed adottare prassi più coerenti verso tale obiettivo. La Regione Emilia-Romagna e il comune di Reggio Emilia hanno scelto di anticipare la Direttiva europea sulla Valutazione Ambientale Strategica, implementando nel proprio ordinamento una Valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT)³³². Secondo la norma regionale n. 20 del 2000³³³, la valutazione degli effetti significativi su ambiente e territorio è un elemento costitutivo per l'approvazione dei piani, dei programmi e delle proposte di legge. Essa può riguardare sia un'analisi di carattere preliminare del piano che un approfondimento nella definizione delle singole azioni componenti i piani, considerandole nelle loro singolarità e nelle relazioni reciproche. In questo senso, risulta

³³² Provincia di Reggio Emilia (2022), *Documento di Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale*.

³³³ Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20.

assimilabile alla Valutazione Ambientale Strategica nazionale ed europea, in quanto presenta le medesime caratteristiche. A tale procedura, segue poi una fase di monitoraggio dell'attuazione e di *screening* degli impatti ambientali effettivamente causati.

Le informazioni presentate nel paragrafo evidenziano come i Comuni italiani, tra cui quello di Reggio Emilia in analisi, abbiano progressivamente rafforzato il proprio ruolo nell'adozione di strumenti di green budgeting, anche in risposta a stimoli normativi nazionali ed europei e alle sfide poste dalla crisi pandemica. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia mostra un percorso di crescente integrazione delle considerazioni ambientali nella programmazione e rendicontazione delle politiche pubbliche. L'approccio adottato, basato su una metodologia concreta e adattata agli standard internazionali, ha consentito di sviluppare sistemi di contabilità ambientale in grado di valutare con maggiore trasparenza gli impatti delle scelte amministrative e di coinvolgere attivamente i portatori di interesse. Questa esperienza, tuttavia, ha anche messo in luce alcune criticità operative, come la difficoltà di suddividere le competenze tra diversi livelli di Governo e la complessità nella valutazione degli impatti ambientali delle politiche territoriali. L'evoluzione verso strumenti più integrati, come il Bilancio Ambientale unico e la valutazione *ex ante* VALSAT, rappresenta un tentativo di superare tali limiti, rafforzando il collegamento tra programmazione finanziaria e obiettivi di sostenibilità.

Le esperienze dei diversi livelli di Governo finora analizzate costituiscono una base solida per un confronto tra di loro nel successivo paragrafo, da cui verranno tratte conclusioni sull'idoneità di tali strumenti nel percorso di transizione ecologica così auspicato dall'Unione Europea, come si evince soprattutto dalle norme che riguardano il principio Do No Significant Harm (§ *infra*, cap.2).

3.4. Una comparazione tra i diversi livelli di Governo.

Dopo l'analisi presentata delle diverse modalità con cui i livelli italiani di Governo, sia nazionale che locale, adottano e fanno uso degli strumenti di green budgeting, occorre trarre conclusioni in merito ad analogie e differenze in tali esperienze. Questo confronto ci risulterà utile poiché comprenderemo la necessità di un coordinamento tra le diverse Amministrazioni, al fine di creare un sistema di gestione che integri la contabilità economica a quella ambientale sotto ogni punto di vista, in modo tale da sopperire agli evidenti limiti del principio europeo Do No Significant Harm ed assicurare una vera transizione ecologica.

Come osservato nel primo capitolo (§ *infra*, par. 1.5), infatti, sempre di più è richiesto uno sforzo di coordinamento ai Governi più interessati alla problematica del cambiamento climatico, ma tale

cooperazione a livello sovranazionale è fortemente condizionata dagli impegni presi dagli Enti locali, i primi ad interagire con il territorio e ad attuarvi le politiche pubbliche prestabilite. Questa riflessione si sviluppa a partire dalla comprensione del ciclo di bilancio declinato in chiave ambientale, come suggerito dalla Commissione Europea con il Green Deal del 2019, che attribuisce al green budgeting un ruolo fondamentale nell'orientare investimenti pubblici, consumi e tassazione verso priorità ambientali e nel disincentivare attività dannose.

L'analisi delle esperienze nazionali e locali di green budgeting in Italia rivela un quadro articolato e in costante evoluzione, in cui si intrecciano forti analogie strutturali ma anche differenze sostanziali, sia sul piano normativo che su quello operativo. A livello nazionale, l'Italia si distingue tra i Paesi OCSE per aver adottato, già al 2022, sia i framework proposti dall'OCSE che quelli della Commissione Europea. Sul piano metodologico, sia a livello nazionale che locale, il green budgeting si fonda su strumenti comuni come il green budgeting tagging, ovvero l'etichettatura delle misure di bilancio in base al loro impatto ambientale. La pratica del tagging, tuttavia, può assumere forme diverse: il Governo italiano, ad esempio, adotta un sistema graduato, che attribuisce diverse “sfumature di verde” a seconda del grado di contributo positivo agli obiettivi ambientali, mentre gli Enti locali spesso preferiscono un approccio binario, distinguendo semplicemente tra misure “verdi” e “non verdi”.

Un ulteriore elemento di analogia tra i diversi livelli di Governo è rappresentato dall'integrazione delle valutazioni ambientali in tutte le fasi del ciclo di bilancio: dalla programmazione strategica, alla preparazione delle policies economiche e finanziarie, fino all'approvazione delle risorse, all'implementazione delle politiche e, infine, alla rendicontazione. In ciascuna di queste fasi, il green budgeting favorisce una maggiore trasparenza e una migliore accountability delle Istituzioni Pubbliche, aprendo anche a forme di scrutinio da parte di istituzioni finanziarie indipendenti e della società civile.

Nonostante queste convergenze, le differenze tra le esperienze nazionali e locali sono significative e si manifestano in vari ambiti. In primo luogo, l'ambito di applicazione normativa è molto più strutturato a livello centrale, dove l'adozione di queste pratiche passa attraverso modifiche legislative e l'emanazione di linee guida vincolanti, mentre a livello locale la diffusione avviene spesso tramite regolamenti interni, buone pratiche amministrative e protocolli volontari. Questo determina una certa disomogeneità tra territori, con la presenza di “aree virtuose” e altre realtà meno avanzate nell'implementazione di queste pratiche.

Un secondo elemento di differenziazione riguarda le capacità tecniche e le risorse a disposizione. A livello nazionale, il Ministero dell'Economia e delle Finanze può contare su strutture dedicate e

competenze specialistiche, che consentono l'uso di modelli quantitativi avanzati e di analisi costi-benefici dettagliate. Al contrario, molti Enti locali dispongono di risorse limitate e di personale meno formato su queste tematiche, ricorrendo quindi a strumenti più semplici come checklist ambientali o analisi qualitative. Questo gap si riflette anche nella qualità dei dati raccolti e nella capacità di valutare in modo approfondito gli impatti ambientali delle politiche adottate. Ad esempio, il Comune di Reggio Emilia non ricomprende nel proprio ecobilancio un'analisi dettagliata dei diversi capitoli di spesa e della loro destinazione, limitandosi ad una descrizione in previsione delle possibili allocazioni³³⁴. Invero, nei diversi ecobilanci comunali sono inseriti pochi dati quantitativi, mancando la specificazione dettagliata di ogni destinazione, come invece è apprezzabile a livello di Governo nazionale. Questo comporta conseguenze anche sul numero di Governi subnazionali che adottano queste pratiche di bilancio: alcune di esse sono incentrate sull'uso di indicatori fisici per la misurazione dell'impatto ambientale, mentre altre tentano di misurare la quantità di impegni finanziari favorevoli o sfavorevoli per l'ambiente adottati da parte dell'Amministrazione. La mancanza di un'armonizzazione contabile anche sotto il profilo del green budgeting, aspetto per cui l'Italia è sempre stata avanguardistica, impedisce l'ulteriore diffusione di tali pratiche e ne ostacola la piena applicazione, come invece auspicato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e l'Unione Europea.

Anche il sistema di monitoraggio e accountability presenta notevoli differenze. A livello nazionale, la rendicontazione segue protocolli standardizzati, spesso richiesti dall'Unione Europea, che garantiscono una maggiore uniformità e comparabilità dei dati. Le esperienze locali, invece, si caratterizzano per una maggiore variabilità nei sistemi di reporting e per la sperimentazione di modelli partecipativi, come i bilanci ambientali consultivi o l'utilizzo di indicatori territorializzati, che tengono conto delle specificità e delle esigenze delle comunità di riferimento. Come visto, il Comune emiliano privilegia la descrizione qualitativa degli effetti ambientali delle proprie azioni, concentrandosi in modo minore sull'identificazione di indicatori specifici per valutare le relazioni causa-effetto che intercorrono tra progettazione ed attuazione delle policies e gli impatti ambientali. Inoltre, nel corso del tempo ha utilizzato metodologie diverse per la classificazione delle spese ambientali: l'esperienza del Progetto CLEAR-LIFE sembrava valutabile positivamente riguardo alla standardizzazione delle procedure valutative, anche in rispondenza alle linee guida europee, ma al progressivo abbandono di questo programma da parte degli Enti locali non ha corrisposto il mantenimento delle metodologie quantitative adottate. Ne risulta la mancanza, tutt'oggi attuale, di un collegamento tra le spese dell'Ente pubblico subnazionale e le sue scelte di policy ambientale. Nessuna Amministrazione territoriale, sia regionale che comunale, ha finora

³³⁴ Comune di Reggio Emilia (2018), *Bilancio ambientale 2018*.

adottato un sistema omnicomprensivo e completo di green budgeting, in cui si evidenziano gli impatti positivi, neutrali e negativi del ciclo di bilancio – in cui ricomprendiamo le entrate e le spese pubbliche – sui sei obiettivi ambientali e climatici delineati dal Regolamento Tassonomia dell’Unione Europea. Allo stato dell’arte attuale, quindi, si registra una lacuna molto importante nell’ordinamento multilivello italiano, che riguarda l’assenza di unico metodo condiviso tra Governi nazionali e subnazionali nella rendicontazione delle spese ambientali e nella valutazione di impatto.

Un’altra divergenza significativa riguarda la gestione delle esternalità ambientali. Il livello nazionale adotta un approccio sistemico, valutando gli effetti macroeconomici, le interazioni settoriali e le dinamiche transfrontaliere delle politiche di bilancio. Gli Enti locali, invece, si concentrano prevalentemente su analisi micro-territoriali, valutazioni di impatto visivo e paesaggistico e monitoraggio della qualità ambientale a livello locale, con una maggiore attenzione alle ricadute dirette sulle comunità. Questo aggrava ulteriormente il divario tra centro e periferia, poiché tale dinamica accentua la percepita separazione di alcune comunità dal Governo nazionale, in quanto spesso non è in grado di considerare tutti i bisogni specifici dei diversi territori che compongono lo Stato italiano.

Le differenze si riflettono anche nei modelli di governance. A livello centrale, il coordinamento è affidato al Ministero dell’Economia e delle Finanze, che dispone di ingenti risorse con cui può integrare le considerazioni ambientali nella programmazione economico-finanziaria nazionale e collegarsi direttamente ai meccanismi della governance economica europea. A livello locale, invece, emergono modelli di governance più articolati e flessibili, che prevedono la creazione di reti intercomunali, protocolli di intesa con enti di ricerca territoriali e forme di co-gestione con stakeholder locali, favorendo così una maggiore adattabilità alle esigenze del territorio ma anche una minore standardizzazione delle pratiche.

Pertanto, per le ragioni sopraelencate, non si registra alcuna esperienza territoriale di green budgeting che riesca ad aderire a tutti i quattro blocchi del Green Budgeting Framework (§ *infra*, par. 231.4) identificato dall’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nonostante le esperienze promettenti – ma pur sempre sperimentali – dei primi anni del XXI secolo.

Nonostante le differenze, sia a livello nazionale che locale si riscontrano alcune sfide comuni, come la difficoltà nel quantificare gli impatti ambientali indiretti, la necessità di armonizzare i dataset e la carenza di formazione specialistica. Tuttavia, le problematiche specifiche variano: a livello nazionale, la principale sfida consiste nel bilanciare le esigenze ambientali con i vincoli di

finanza pubblica e gli obiettivi macroeconomici, mentre a livello locale la difficoltà maggiore è rappresentata dalla conciliazione tra la necessità di standardizzazione e la richiesta di flessibilità operativa per rispondere alle peculiarità dei singoli contesti. Un'armonizzazione coerente e completa delle diverse procedure sotto questi punti di vista porterebbe a risultati efficienti che, in un futuro, potrebbero riuscire ad integrare anche il principio europeo Do No Significant Harm, in modo da completare e raggiungere pienamente la transizione ecologica tanto necessaria quanto desiderata.

3.5. Riflessioni sulla relazione tra green budgeting e principio Do No Significant Harm.

La nascita del principio Do No Significant Harm all'interno dell'ordinamento europeo rappresenta un'ulteriore annosa questione con cui Governo nazionale ed Amministrazioni locali devono misurarsi. Il tema del DNSH impone alle Amministrazioni un ripensamento di misure ed investimenti in un'ottica di assoluta tutela ambientale, in quanto almeno le riforme previste dal PNRR sono subordinate a tale condizionalità per la conseguente erogazione dei fondi. Tuttavia, questa rigidità comporta due conseguenze importanti. In primis, occasionalmente le alternative che non prevedono alcun danno ambientale sono percorribili, per la mancata presenza sul mercato di tecnologie o tecniche adatte oppure per il loro elevato costo non sempre sostenibile per gli operatori economici, le Amministrazioni o i soggetti attuatori di una misura. Successivamente, l'applicazione così stringente del DNSH ad un numero esteso, ma pur sempre limitato, di misure e settori rischia di comportare disuguaglianze in una società: una parte di società si pone tecnologicamente ed ambientalmente all'avanguardia grazie all'utilizzo dei fondi europei che impongono il rispetto del principio DNSH, mentre almeno una parte delle restanti imprese, persone o Amministrazioni che non hanno potuto beneficiare dei medesimi incentivi ambientali per diverse ragioni continua ad operare secondo metodi non totalmente sostenibili. L'applicazione in termini assoluti del principio DNSH ha infatti dimostrato come il cambio "improvviso" di paradigma da esso imposto sia stato troppo repentino, a fronte di un contesto non ancora pienamente maturo, causando disparità strutturali tra diversi settori del Paese.

Questa disuguaglianza, dovuta all'applicazione ancora limitata del principio DNSH, rischia di compromettere gli sforzi di tale iniziativa e annullarne i benefici. Basti pensare al settore della difesa, un tema di estrema attualità in virtù delle tensioni geopolitiche che sussistono nei tempi recenti, come quella tra Russia e Ucraina, oppure tra Palestina e Israele, ma anche il conflitto commerciale tra Stati Uniti e Cina. In risposta a questi conflitti, sia armati che economici, la Commissione Europea ha recentemente proposto il Piano ReArm Europe, con la predisposizione

di un libro bianco sulla difesa europea. Tale Piano prevede la mobilitazione di almeno 800 miliardi di euro, derivanti dal bilancio europeo ma anche da contributi degli Stati membri, che devono contribuire con almeno lo 0,9% – anche se è auspicato il raggiungimento del 2% – del proprio PIL nazionale annuo anche in virtù degli impegni presi in sede di Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) . Tuttavia, la volontà di difesa del continente e gli obiettivi ambientali che esso stesso si è imposto faticano a trovare un compromesso: la corsa al riarmo potrebbe comportare un aumento nelle emissioni globali di gas serra di 200 milioni di tonnellate all'anno, chiaramente in contrasto con gli obiettivi di riduzione delle medesime inseriti nel Pacchetto Fit for 55 . Non solo la corsa alle armi porterà ad un aumento delle emissioni, ma la destinazione vincolata di fondi statali a questo obiettivo dell'1,5% del PIL nazionale rischierebbe di comprimere i fondi destinati alle misure ambientali, rendendo vani (o quantomeno più deboli) gli esercizi come l'ecobilancio e l'ecorendiconto. L'aumento dei fondi destinati alla difesa, quindi, rischierebbe di ridurre gli spazi fiscali disponibili per il finanziamento di politiche di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico che, come esposto nel terzo capitolo, sono già sufficientemente limitate (§ infra, par. 3.2).

Ancora, per portare un esempio più nazionale che dimostri le lacune del principio DNSH, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede varie misure volte all'incentivazione dell'utilizzo di veicoli elettrici da parte dei privati, come l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica (Misura M2C2 – Investimento 4.3) oppure l'approvazione (ancora in corso al momento della scrittura) di un nuovo programma di rottamazione di auto a motore termico con la previsione di bonus per la sostituzione con veicoli elettrici . Queste misure e la loro efficacia rischiano di essere soppesate negativamente dalla caratterizzazione del parco veicolare italiano come il più vecchio d'Europa: in media, le auto italiane hanno 12,8 anni, una su cinque ha più di 18 anni, e quasi il 40% del totale delle autovetture è ante Euro-4, una classe ambientale considerata particolarmente inquinante in base alle disposizioni del Regolamento (UE) 168 del 2013 . Queste caratteristiche rendono gli autoveicoli italiani particolarmente inquinanti, anche a causa della loro concentrazione molto elevata . Gli sforzi per assicurare la transizione ecologica fatti con l'applicazione del DNSH, quindi, sono particolarmente compromessi in questo settore.

Pertanto, queste disparità rendono necessario un intervento statale, che possa destinare le proprie risorse iscritte nei capitoli del bilancio nazionale verso politiche che accompagnino la transizione ecologica. Le risorse statali, che per definizione sono scarse, sono quindi fondamentali per la rimozione progressiva degli ostacoli alla transizione ecologica, che è da immaginare come un percorso graduale e spesso non lineare. Se il fine ultimo è il non arrecare danno significativo all'ambiente, come auspicerebbe l'Europa, allora i mezzi di green budgeting sono un metodo

efficace per raggiungerlo, in quanto si pongono come metodi di indirizzo delle spese pubbliche verso obiettivi intermedi di sostenibilità ambientale.

Pertanto, i metodi di green budgeting potrebbero rivelarsi funzionali anche ad un maggiore coinvolgimento di tutto il settore privato, che ricomprende società civile ed imprese, nelle questioni che riguardano la salvaguardia ambientale e lo sviluppo sostenibile. Il bilancio nazionale ha un'inevitabile funzione di indirizzo delle scelte della popolazione residente: tramite incentivi, disincentivi, sistema fiscale e scelte allocative, uno Stato può essere in grado di riorientare le scelte individuali verso una maggiore ecosostenibilità, sia grazie alla diffusione di conoscenze ed informazioni in merito che alla presentazione di tali scelte sotto profili positivi ed economicamente vantaggiosi. È stato precedentemente fatto l'esempio delle incentivazioni all'acquisto di veicoli elettrici da parte dei cittadini grazie alle risorse PNRR: uno stimolo in tale senso potrebbe risultare di particolare attrattività per i privati, poiché potrebbe modificare le loro curve di indifferenza, quindi le loro scelte individuali, e portarli ad attuare scelte più rispettose dell'ambiente.

Inoltre, il settore privato ricomprende anche le imprese e le aziende, che costituiscono il tessuto connettivo per l'economia del nostro Paese. Il green budgeting potrebbe stimolare anche tale settore, il cui coinvolgimento sarebbe fondamentale. Ad esempio, la diffusione di bandi di gara di procedure di public procurement contenenti vincoli ambientali (come possono essere i CAM) stimolerebbe un'omologazione da parte di numerose imprese volenterose di partecipare a tale settore. Queste sarebbero spinte all'adozione di tecnologie migliori dal punto di vista ambientale e climatico, instaurando un circolo virtuoso che le renderebbe maggiormente disponibili sul mercato a prezzi sempre più competitivi, portando ad un miglioramento progressivo e costante. Gli strumenti di green budgeting, quindi, riuscirebbero a riconciliare la sfera dedicata al solo sviluppo economico e quella ambientale, appianando le tensioni e riconciliando anche i bisogni della generazione attuale e delle generazioni future.

Come esposto nel terzo capitolo, lo Stato italiano e le diverse Amministrazioni Pubbliche che lo compongono sono particolarmente attenti a tale tema, possedendo una sensibilità ambientale a volte più avanguardistica rispetto alle loro controparti europee. Si ricorda, infatti, che al 2022 l'Italia era tra i pochi stati membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ad aver adottato numerose pratiche di green budgeting. Inoltre, molto spesso la normativa italiana risulta avanguardistica per il rispetto ambientale: si pensi all'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) già nel 2016, e di come questi si siano spesso dimostrati idonei alla totale (o almeno parziale, salvo disposizioni di dettaglio) comprova dei vincoli DNSH (§ infra, par. 3.2.2). In questo senso, l'esperienza italiana ha dimostrato come il green budgeting si stia evolvendo da mero strumento tecnico di rendicontazione ed esposizione delle spese ambientali

dello Stato ad un vero e proprio “leviatano” politico: l’introduzione delle pratiche di questo tipo ai diversi livelli di Governo vincolano i decisori pubblici alla valutazione dell’impatto sociale ed ambientale che le proprie scelte fiscali avranno, superando la logica del PIL come unico parametro di riferimento per la valutazione del benessere dei cittadini e arrivando ad accompagnare la transizione ecologica.

CAPITOLO QUATTRO:

Conclusioni.

Il cambiamento climatico rappresenta un enorme problema per l'Europa, che è il continente in cui si registra il più rapido aumento delle temperature nel mondo³³⁵. Come esposto nel primo capitolo, le condizioni termiche provocano grandi impatti negativi sugli ecosistemi e sull'ambiente, causando siccità, incendi, inondazioni o eventi climatici estremi, che si riversano anche sulla popolazione, la sua salute, le infrastrutture, la sicurezza energetica e alimentare, nonché la stabilità finanziaria. In risposta a queste gravi crisi, che sempre più plasmeranno la quotidianità di tutti gli esseri umani, è nata una particolare coscienza, ovvero la sensibilità ambientale, portata avanti da un esiguo numero di Stati che si pongono come unico baluardo della transizione ecologica, ovvero i Paesi facenti parte dell'Unione Europea. Le Istituzioni comunitarie hanno più volte tentato di dare una risposta al cambiamento climatico e cercato di contrastarlo, grazie anche all'adozione di strumenti di finanza sostenibile, approfonditamente esaminati nel primo capitolo della presente tesi.

L'avanguardia europea è, però, il principio Do No Significant Harm, che dal 2021 ad oggi plasma e condiziona enormemente l'erogazione dei fondi comunitari agli Stati membri. In particolare, esso impone che ogni intervento finanziato dalle risorse europee, come è l'attuale Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, facente parte del Recovery and Resilience Facility, non deva arrecare alcun danno all'ambiente o, anzi, lo deva migliorare. La Presidente della Commissione Europea Ursula Von Der Leyen ha magistralmente descritto come il PNRR rappresenti un'opportunità straordinaria, in quanto è l'unico strumento in grado di assicurare il raggiungimento concreto dei risultati preposti grazie agli investimenti europei, che sono destinati ad avere un impatto duraturo sulla resilienza economica ed ambientale dell'Unione Europea nel suo complesso³³⁶.

Il secondo capitolo dell'elaborato si è concentrato sullo strumento del PNRR e sulle modalità applicative del principio, con le sue conseguenze pratiche per le Pubbliche Amministrazioni, che a volte hanno riscontrato non poche criticità nella sua implementazione. Sono stati, infatti, esposti alcuni esempi che dimostrano come l'assolutezza del DNSH sia spesso un suo limite che ne intacca la portata ideologica e l'efficacia nel portare ad un vero miglioramento ambientale.

³³⁵ Agenzia Europea dell'Ambiente (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report – n. 1/2024, Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo.

³³⁶ Regolamento (UE) 2021/241.

In conclusione, la presenza di un quadro di riferimento comune, promosso dall'OCSE e dall'Unione Europea, garantisce una certa coerenza e favorisce la diffusione delle buone pratiche, sebbene sarebbero necessari ulteriori sforzi da parte delle Istituzioni Pubbliche per attuare tali framework omnicomprensivi. La sfida per il futuro del nostro Paese sarà quella di rafforzare i meccanismi di coordinamento e di supporto tra i vari livelli di Governo, promuovendo la formazione e la condivisione di strumenti e conoscenze, per assicurare che il green budgeting possa realmente contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale a tutti i livelli. Inoltre, le Amministrazioni dovrebbero cercare di sensibilizzare il settore economico privato, che si configura come tessuto connettivo del Paese e che, proprio per questa ragione, dovrebbe essere coinvolto in prima linea nel processo di transizione ecologica. Per quanto riguarda le Istituzioni europee, esse dovrebbero operare un ripensamento sulle priorità che dovrebbero essere perseguite a livello sovranazionale, e successivamente conseguite tramite il bilancio comunitario.

L'implementazione del principio DNSH, specialmente nell'ambito del PNRR e dei fondi per la transizione verde, ha finora rivelato un duplice volto. Da un lato, esso agisce come vincolo selettivo, escludendo progetti incompatibili con la neutralità climatica; dall'altro, funge da catalizzatore d'innovazione, spingendo verso soluzioni tecnologiche e modelli di governance più sostenibili. Tuttavia, questo equilibrio è fragile. Le Amministrazioni nazionali, soprattutto nei Paesi con economie dipendenti da settori ad alta intensità carbonica, si trovano a dover mediare tra il rigore degli standard comunitari e le pressioni locali per mantenere competitività e occupazione. La recente revisione della Tassonomia delle attività ecosostenibili, con l'inclusione controversa del gas naturale e del nucleare, dimostra quanto sia delicato questo bilanciamento e quanto il rischio di *greenwashing* istituzionale sia concreto.

Il dibattito internazionale ed europeo deve porsi, quindi, due domande. Innanzitutto, quale ruolo potrà ricoprire in futuro l'Unione Europea, così spesso impegnata negli sforzi di regolamentazione dei diversi settori di mercato. Alcuni esperti, infatti, hanno utilizzato una frase dai toni ironici per descrivere la *mission* che guida l'Europa, ovvero "*the United States create, China copies and the European Union regulates*"³³⁷. Tale espressione è utilizzata per descrivere una disillusione nella competitività del modello di sviluppo economico europeo che, a fronte di un contesto internazionale dominato da gravi e sempre crescenti incertezze, non riesce a porsi sullo scenario internazionale come innovatore, ma solamente come regolatore passivo delle novità altrui. Mentre altri Paesi riescono ad espandere il proprio spirito imprenditoriale, l'Europa perde di competitività

³³⁷ S. Barti (2025), *The Global AI Race: the US Creates, China Copies, and the EU Regulates*, The Daily Economy.

nel mercato internazionale a causa dell'eccessiva regolamentazione e restrizione imposta dall'alto. Il fenomeno della *over regulation* europea è dettato da scelte fortemente ideologiche e simboliche, ma non giova alla sua competitività, come evidenziato da buona parte del dibattito internazionale in materia. Il tema del principio DNSH è un ulteriore esempio di come l'eccessiva regolamentazione imposta dalle Istituzioni comunitarie rischia di compromettere l'economia stessa del territorio: se molti interventi faticano ad essere implementati a causa dell'impossibilità di rispettare vincoli ideologici così stringenti, come può l'Europa porsi nella stessa posizione di sviluppo economico che ricopriva durante il XX secolo? Le contraddizioni intrinseche al DNSH, che per ora è applicato solamente ad alcuni settori, ma si auspica una sua ulteriore estensione, sono le medesime che caratterizzano il modello di sviluppo del territorio europeo. Queste diventano un tallone d'Achille per il continente, in quanto sono possono essere sfruttate dalle altre economie sullo scenario globale per rendersi più competitive. Dopotutto, è negli ultimi anni che i Paesi in via di sviluppo, ad esempio quelli facenti parte del gruppo BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) hanno sempre più dimostrato il loro ruolo di innovatori, che ne ha garantito la centralità nel mercato internazionale. La competitività dell'Europa, pertanto, dovrebbe andare di pari passo con le scelte di tutela ambientale, e dovrebbe proprio partire da una riflessione sulle incoerenze riscontrate fino ad ora.

Da ciò ne conseguono anche gli interrogativi su quale sia il destino del principio Do No Significant Harm, quali scelte potrà comportare e di quanto spazio potrà avere in un futuro così incerto come il nostro. La speranza è che la transizione ecologica prosegua il suo corso, fino al raggiungimento dell'applicazione indistinta del principio europeo Do No Significant Harm a tutti i diversi settori economici e sociali, per trasformare le ambizioni della transizione verde in risultati concreti e duraturi per l'intera collettività. Tuttavia, la transizione ecologica non può prescindere da una profonda connessione con lo sviluppo economico del Vecchio Continente: grazie al loro pragmatismo e alla loro capacità di innovazione, gli altri Paesi stanno ridefinendo il mercato internazionale, mentre l'Europa è "*prigioniera delle sue inefficienze e fatica a tenere il passo*"³³⁸. L'obiettivo finale delle Istituzioni europee sarebbe trasformare le difficoltà generate dai periodi di crisi congiunturale, come quella attuale, in un catalizzatore di straordinarie opportunità che riescano a riequilibrare, in modo coerente, coeso e resiliente, il progresso dal punto di vista sociale, economico e, soprattutto, umano.

³³⁸ J. M. Moggetti (2024), *L'America fa, la Cina copia, l'Europa regola: mai così attuale*, Coinshares.

BIBLIOGRAFIA

Agenzia Europea dell’Ambiente (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report – n. 1/2024, Lussemburgo, Ufficio Pubblicazioni dell’Unione Europea.

Agenzia Europea dell’Ambiente (2024), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, accessibile da: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?activeAccordion=309c5ef9-de09-4759-bc02-802370dfa366> , ultimo accesso: 27 maggio 2025.

R.A. Albanese, E. Michelazzo (2020), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino.

Associazione Nazionale Comuni Italiani (2019), *Atlante dei Piccoli Comuni*, accessibile da: <https://www.anci.it/atlane-dei-piccoli-comuni/> , ultimo accesso: 23 aprile 2025.

Autorità Nazionale Anti Corruzione (2023), *Relazione annuale sulle attività 2022*.

Autorità Nazionale Anti Corruzione (2023), *Impennata degli affidamenti in Italia nel 2022: quasi 290 miliardi il mercato degli appalti*, accessibile da: <https://www.anticorruzione.it/-/impennata-degli-affidamenti-in-italia-nel-2022-quasi-290-miliardi-il-mercato-degli-appalti> , ultimo accesso: 3 aprile 2025.

A. Ballabio, D. Berardi, N. Valle (2020), *Una tassazione ambientale poco green*, REF Ricerche – Laboratorio SPL Collana Ambiente.

Banca d’Italia (n.d.), *Glossario – voce Obbligazione*, accessibile da: [https://economiepertutti.bancaditalia.it/glossario/?letter=O#:~:text=L'obbligazione%20\(o%20%22bond,\(chiamata%20%22cedola%22\)](https://economiepertutti.bancaditalia.it/glossario/?letter=O#:~:text=L'obbligazione%20(o%20%22bond,(chiamata%20%22cedola%22)) , ultimo accesso: 6 aprile 2025.

Banca Mondiale, U. Deichmann, F. Zhang (2013), *Growing Green: the economic benefits of climate actions*, World Bank Publications;

S. Barti (2025), *The Global AI Race: the US Creates, China Copies, and the EU Regulates*, The Daily Economy, accessibile da: <https://thedailyeconomy.org/article/the-global-ai-race-the-us-creates-china-copies-and-the-eu-regulates/> , ultimo accesso: 31 maggio 2025.

A. Bilal, D. R. Känzig (2024), “The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature”, *National Bureau of Economic Research Working Paper* – n. 32450.

J. Birkmann et al. (2022): “Understanding human vulnerability to climate change: A global perspective on index validation for adaptation planning”, *Science of the Total Environment* – Volume 803.

P. Birnie, A. Boyle, C. Redgewell (2010), *International Law & the Environment*, Oxford University Press, Terza edizione.

E. Bova (2021), “How green is your budget? Green budgeting practices in the EU”, *SUERF Policy Briefs* – N. 140.

G. H. Brundtland (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future*, Commissione mondiale sull’Ambiente e sullo Sviluppo.

G. Calabresi (1970), *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven: Yale University Press.

L. K. Caldwell, P. S. Weiland (1996), *International Environmental Policy: from the Twentieth to the Twenty-First Century*, Duke University Press.

Camera dei Deputati (2016), *L'accordo di Parigi e la posizione italiana*, Servizio Studi VXII Legislatura – Dipartimento Ambiente, accessibile da <https://www.camera.it/temiap/allegati/2016/08/02/OCD177-2285.pdf> , ultimo accesso: 14 marzo 2025.

Camera dei Deputati (n.d.), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, accessibile da <https://leg16.camera.it/522?tema=496&Il+pareggio+di+bilancio+in+Costituzione> , ultimo accesso: 20 marzo 2025.

D. Carrington (2024), *World's top climate scientists expect global heating to blast past 1.5C target*, The Guardian, accessibile da <https://www.theguardian.com/environment/article/2024/may/08/world-scientists-climate-failure-survey-global-temperature> , ultimo accesso: 15 marzo 2025.

M. Cartabia (2019), *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, p. 10, accessibile da https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf , ultimo accesso: 20 marzo 2025.

B. Cavallo (1990), “Profili amministrativi delle tutele dell’ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* – n. 397.

M. Cecchetti (2001), “L’ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V”, *Osservatorio sulle fonti*, Torino.

Commissione Europea (2001), *Tasse ambientali – Una guida statistica*, European Communities.

Commissione Europea (2008), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"*, C(2008) 397 finale.

Commissione Europea (2008), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Appalti pubblici per un ambiente migliore*, C (2008) 400.

Commissione Europea (2010), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione – Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità*, C(2010) 614.

Commissione Europea (2011), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020*, C (2011) 21.

Commissione Europea (2016), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti: Energia pulita per tutti gli europei*, C (2016) 0860.

Commissione Europea (2018), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*, C(2018) 97.

Commissione Europea (2019), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green Deal europeo*, C (2019) 640.

Commissione Europea (2020), *Per imprese europee pronte per il futuro: una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale*, accessibile da https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_416 , ultimo accesso: 3 aprile 2024.

Commissione Europea (2020), *Energy, transport and environment statistics – 2020 edition*, Lussemburgo, Pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea.

Commissione Europea (2021), *Comunicazione della Commissione Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, C (2021) 1054.

Commissione Europea (2021), *Programma LIFE: finanziamenti UE per oltre 290 milioni di € a progetti sulla natura, l'ambiente e l'azione per il clima*, accessibile da: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_6178 , ultimo accesso: 30 marzo 2025.

Commissione Europea (2021), *Proposta di Decisione Di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia*, C (2021) 344.

Commissione Europea (2022), *Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche*.

Commissione Europea (2023), *Annual management and performance report 2023 – Programme Performance Statements*, accessibile da: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements_en , ultimo accesso: 1 giugno 2025.

Commissione Europea (2023), *Comunicazione della Commissione: Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, C (2023) 111.

Commissione Europea (2023), *Decisione di Esecuzione della Commissione relativa all'autorizzazione dell'erogazione della terza rata del sostegno non rimborsabile e della terza rata del sostegno sotto forma di prestito per l'Italia*, C(2023) 6641.

Commissione Europea (2023), *Green budgeting in the EU – Key insights from the 2023 European Commission survey of green budgeting practices*, accessibile da: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/40851e31-78eb-43fe-8e6d-a08fa4105638_en , ultimo accesso: 16 aprile 2025.

Commissione Europea (2023), *European Union Green Budgeting Reference Framework*, accessibile da: <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/European%20Union%20Green%20Budgeting%20Reference%20Framework.pdf> , ultimo accesso: 15 aprile 2025.

Commissione Europea (2023), *Key Insights from the 2023 European Commission survey on green budgeting practices*, accessibile da: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/40851e31-78eb-43fe-8e6d-a08fa4105638_en , ultimo accesso: 10 aprile 2025.

Commissione Europea (2023), *Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, del 27 giugno 2023, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa*

considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

Commissione Europea (2024), *Digital Decade 2024 – Report eGovernment Benchmark 2024*.

Commissione europea (n.d.), *Development of EU ETS (2005-2020)*, accessibile da https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en?wt-search=yes, ultimo accesso 29 marzo 2025.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (n.d.), *Finanza sostenibile*, accessibile da <https://www.consob.it/web/area-pubblica/finanza-sostenibile>, ultimo accesso: 18 marzo 2025.

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (n.d.), *Sustainable Finance Action Plan*, accessibile da: <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/sustainable-finance-action-plan#>, ultimo accesso: 20 marzo 2025.

Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione economica della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2024), *Audizione sul Documento di economia e finanza per il 2024 - (DEF, Doc. LVII, n. 2)*.

Comune di Reggio Emilia (2018), *Bilancio ambientale 2018*, accessibile da <file:///C:/Users/gaiam/Downloads/Bilancio%20ambientale%202018%20.pdf>, ultimo accesso: 27 aprile 2025.

Consiglio Europeo (1973), *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*, accessibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41973X1220>, ultimo accesso: 16 marzo 2025.

Consiglio Europeo (2024), *Un piano per la ripresa dell'Europa*, accessibile da: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>, ultimo accesso: 5 aprile 2025.

Consiglio europeo (n.d.), *Vite umane e denaro: il duplice costo dei cambiamenti climatici*, accessibile da <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/climate-costs/#0>, ultimo accesso: 17 marzo 2025.

Consiglio Europeo (2024), *Un piano per la ripresa dell'Europa*, accessibile da: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/> ultimo accesso: 5 aprile 2025.

Consiglio dei Ministri (2025), *Convocazione del Consiglio dei Ministri n. 118*.

Consiglio dell'Unione Europea (1997), *Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*.

Consiglio dell'Unione Europea (1997), *Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*.

Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Decisione di Esecuzione del Consiglio relative all'approvazione e alla valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia del 13 luglio 2021 e successive modifiche e integrazioni – Allegato I*.

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (2023), *Views on the elements for the consideration of outputs component of the first global stocktake – Synthesis report by the secretariat*.

Corte dei Conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali di agosto 2013*, accessibile da: https://www.camera.it/temiap/allegati/leg17/Doc%20XLVI%20n_1%20pagine%20403-422.pdf ultimo accesso: 9 aprile 2025.

Corte dei conti (2024), *Relazione sulla gestione finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane per gli esercizi 2021-2023*.

S. Dalmi (1989), *Diritto dell'ambiente*, Pirola Editore.

A. D'Atena (2003), "Materie legislative e tipologia delle competenze", *Quaderni costituzionali* – n. 1/2003.

C. De Fiores (2008), "Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona", *Costituzionalismo.it* – Fascicolo 1, accessibile da: https://www.constituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_272.pdf , ultimo accesso: 26 marzo 2025.

C. De Fiores (2021), "Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione", *Costituzionalismo.it* – n. 3/2021.

G. Di Cosimo (2012), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*.

E. Di Rauso (2023), "Le politiche fiscali ad impatto ambientale (Tax policies with environmental impact)", *InnovazioneDiritto.it* – Volume 1/2023.

Enciclopedia Treccani (n.d.), *Ambiente*, accessibile da <https://www.treccani.it/vocabolario/ambiente/> , ultimo accesso: 18 marzo 2025.

Enciclopedia Treccani (n.d.), *Bene comune*, accessibile da [https://www.treccani.it/enciclopedia/bene-comuni_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/bene-comuni_(Lessico-del-XXI-Secolo)/) ultimo accesso: 9 marzo 2025.

Enciclopedia Treccani (n.d.), *Sostenibilità*, accessibile da: <https://www.treccani.it/enciclopedia/sostenibilita/> , ultimo accesso: 30 aprile 2025.

Enciclopedia Treccani (n.d.), *Tassonomia*, accessibile da: <https://www.treccani.it/vocabolario/tassonomia/> , ultimo accesso: 4 aprile 2025.

O. Esposito De Falco (2006), "I tributi ambientali a livello regionale in armonia con i principi comunitari", *InnovazioneDiritto.it* – Volume 5/2006.

G. Falcon (2001), "Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", *Le Regioni* – n. 1252.

J. R. Fleming (2007), *The Callendar Effect: The Life and Work of Guy Stewart Callendar (1898–1964), the Scientist Who Established the Carbon Dioxide Theory of Climate Change*, American Meteorological Society, Boston, MA, USA

L. Gatti, L. G. Conti, P. Seele (2025), *A Comprehensive Guide to Greenwashing Phenomena, Contexts, and Trends – The Mean, Lean Washing Machine*, Elgar Publishing.

M. S. Giannini (1973), "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* – n. 15.

B. Gontkovičová, E. D. Spišáková (2023), "Climate and energy targets under Europe 2020 strategy and their fulfillment by member states", *Frontiers in Environmental Science* – Volume 11.

Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Ginevra, Svizzera.

Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (2022), “Annex I – Glossary”, in *Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*; accessibile da https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_AnnexI.pdf , ultimo accesso: 21 marzo 2025.

F. Guala, M. Motterlini (2015), *Mente. Mercati. Decisioni*, Egea Milano.

S. Hallegatte et al. (2015), *Shock waves: managing the impacts of climate change on poverty*, The World Bank in Washington, USA.

S. Hallegatte, J. Rozenberg (2017), *Climate change through a poverty lens*, Nature Climate Change – n. 7/2017.

House of Commons Science and Technology Committee (2006), Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making, *House of Commons Papers* – Edizione 900, Londra.

M. Hulme (2009), *Why We Disagree about Climate Change*, Cambridge University Press.

International Capital Market Association (2014), *Green Bond Principles*, accessibile da: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Green-Bonds-brochure-150616.pdf> , ultimo accesso: 1° aprile 2025.

Istituto Nazionale di Statistica (2024), *Gettito delle imposte ambientali – Categoria di imposta*, accessibile da: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,DATAWAREHOUSE,1.0/UP_ACC_AMBIEN/UP_DCCN_IMPAMB1/IT1,97_26_DF_DCCN_IMPAMB1_1,1.0 , ultimo accesso: 28 aprile 2025.

Istituto Nazionale di Statistica (2024), *Il Censimento permanente della popolazione in Sardegna – Anno 2022*, accessibile da: <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/Focus-CENSIMENTO-2022-SARDEGNA.pdf> , ultimo accesso: 2 maggio 2025.

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2025), *Il Digital Divide: una barriera all’equità sociale, economica e politica*, Pubblicazioni Deloitte Italia.

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2012), *Glossario dinamico per l’Ambiente ed il Paesaggio*, accessibile da <https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/manuali-lineeguida/mlg-78.1-2012-glossario-dinamico.pdf> , ultimo accesso: 18 marzo 2025.

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (n.d.), *Utilizzo dei crediti di Kyoto*, accessibile da <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/registro-italiano-emission-trading/Compliance-degli-operatori/utilizzo-dei-crediti-di-kyoto> , ultimo accesso: 13 marzo 2025.

Italiadomani (2023), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Riforma 1.9: M1C1 – 62*.

Italiadomani (n.d.), *Milestone e target*, accessibile da: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html> , ultimo accesso: 1° giugno 2025.

B. Kasprzyk, J. Wojnar (2021), “An evaluation of the implementation of the Europe 2020 Strategy”, *Economic and Regional Studies* – Volume 14, n.2.

H. Kete (2022), “Green budgeting: France and Italy Practices”, *International Journal of Social, Political and Financial Researches* – Volume 2.

P. Kunzlik (2013), “Green Public Procurement—European Law, Environmental Standards and ‘What To Buy’ Decisions”, *Journal of Environmental Law* – Volume 25, numero 2.

P. Lafratta(2004), *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano

- E. Loiseau et al. (2016), “Green economy and related concepts: an overview”, *Journal of Cleaner Production* – Volume 139.
- Luxembourg Stock Exchange (2024), *LGX Data Hub - Empowering your sustainable bond investment strategy through data*, accessibile da <https://lgxhub-premium.luxse.com/> , ultimo accesso: 2 aprile 2025.
- Y. Malhi et al. (2020), “Climate change and ecosystems: threats, opportunities and solutions”, *Philosophical Transactions of Royal Society* – volume 375, Issue 1794.
- L. Marinone (2024), *Rispettare 1,5° è ancora “tecnicamente fattibile”: i dati dell'Emissions Gap Report 2024*, accessibile da <https://www.rinnovabili.it/clima-e-ambiente/cambiamenti-climatici/emissions-gap-report-2024/> , ultimo accesso: 15 marzo 2025
- C. Massidda (2018), “Tassazione ambientale ed emissioni di CO2. Le interazioni con il meccanismo del cap-and-trade”, *Economia & Ambiente* – n. 1.
- B. G. Mattarella (2023), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappicchelli, Milano.
- G. Meloni (2023), *La Provincia tra nuove prospettive di riforma e ruolo di supporto ai Comuni*, Pubblicazioni Unione Province d'Italia – UPI.
- P. Milgrom, J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall Inc.
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste (2023), *Decreto Ministeriale 08/08/2023, n. prot. 413219*.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2022), *Decreto direttoriale 23 dicembre 2022, n. 435 e s.m.i.*
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Investimento 3.1 – Investimento in una rete di teleriscaldamento efficiente*, accessibile da: <https://www.mase.gov.it/portale/-/investimento-3.1-investimento-in-una-rete-di-teleriscaldamento-efficiente-1> , ultimo accesso: 1 giugno 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*, accessibile da: <https://www.mase.gov.it/pagina/catalogo-dei-sussidi-ambientalmente-dannosi-e-dei-sussidi-ambientalmente-favorevoli> , ultimo accesso: 4 maggio 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *Cosa sono i CAM*, accessibile da: <https://gpp.mase.gov.it/Cosa-sono-i-CAM> , ultimo accesso: 31 maggio 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2025), *Green Climate Fund*, accessibile da <https://www.mase.gov.it/pagina/green-climate-fund> , ultimo accesso: 18 marzo 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *Emission Trading*, accessibile da: <https://www.mase.gov.it/pagina/emission-trading> , ultimo accesso: 28 aprile 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *L'Agenda 2030*, accessibile da <https://www.mase.gov.it/pagina/lagenda-2030>, ultimo accesso: 13 marzo 2025.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *La SNSvS*, accessibile da: <https://www.mase.gov.it/portale/web/guest/la-snsvs> , ultimo accesso: 27 maggio 2025
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (n.d.), *L'Unione Europea e il clima*, accessibile da: <https://www.mase.gov.it/pagina/lunione-europea-e-il-clima> , ultimo accesso, 29 marzo 2025.
- Ministero della Transizione Ecologica (2022), *Decreto Ministeriale 23 giugno 2022*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), *L'ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2012-2014*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021), *Documento di Economia e Finanza 2021 – Sezione I: Programma di Stabilità*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022), *Circolare MEF – RGS n. 40 del 2022, recante le “Linee guida per il Monitoraggio degli Investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)”*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023), *Decreto 29 dicembre 2023, n. 287002 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio, Ufficio XII*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023), *Ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2023-2025*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023), *Esercizio finanziario 2022 – Ecorendiconto dello Stato, Relazione illustrativa del Conto del bilancio*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Documento di Economia e Finanza 2024 – Allegato: Relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 196/2009, art. 10, comma 9*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Le spese ambientali del bilancio dello Stato e gli obiettivi di sviluppo sostenibile – La riforma PNRR M1C1-110 applicata al bilancio dello Stato in previsione*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine*, accessibile da https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/psb_2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf, ultimo accesso: 20 marzo 2025.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (n.d.), *Il sistema SERIEE*, accessibile da: https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/Sistema_SERIEE.pdf, ultimo accesso: 16 aprile 2025.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (n.d.), *Nota metodologica – Imposte ambientali*, accessibile da: https://www1.finanze.gov.it/finanze/green_tax/public/v_3_0_0/contenuti/it/nota_metodologica.pdf?d, ultimo accesso: 28 aprile 2025.

Ministero per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione (2025), *Sesta relazione sullo stato 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*.

J. M. Mognetti (2024), *L'America fa, la Cina copia, l'Europa regola: mai così attuale*, Coinshares, accessibile da: <https://coinshares.com/it/insights/the-node/america-innovates-china-copies-europe-regulates-more-relevant-than-ever/>, ultimo accesso: 31 maggio 2025

K.F. Myers, P. T. Doran, J. Cook, J. E. Kotcher, T.A. Myers (2021), *Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later*, IOP Publishing Ltd, Environmental Research Letters, Volume 16 – n.10.

National Research Council, Division on Earth and Life Studies, Board on Life Sciences, Board on Earth Sciences and Resources, Committee on the Geologic Record of Biosphere Dynamics (2005),

The Geological Record of Ecological Dynamics: Understanding the Biotic Effects of Future Environmental Change, National Academies Press.

J. V. C. Nye (2008), “The Pigou problem”, *Regulation* – Volume 31, n. 2.

Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e sullo Sviluppo*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *Non-legally binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on Management, Conservation and Sustainable Development of all types of Forests*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (1992), *United Nations Convention on Biological Diversity*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (2004), *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (2006), *I Principi per l'Investimento Responsabile*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (2011), *Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani*.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2010), *Guidance on Sustainability Impact Assessment*, accessibile da:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/07/guidance-on-sustainability-impact-assessment_g1g10149/9789264086913-en.pdf , ultimo accesso: 20 aprile 2025

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2011), *Towards Green Growth: Monitoring Progress*, OECD Green Growth Studies, Parigi.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2013), *Effective Carbon Pricing*, OECD Publishing, Parigi.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2017), *Environmental Fiscal Reform: Progress, Prospects and Pitfalls*, accessibile da:
https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/G7/5_G7_env_oecd_environmental_fiscal_reform_may_2017.pdf , ultimo accesso: 28 aprile 2025.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2020), *The Green Budgeting Framework*, accessibile da: <https://www.slideshare.net/slideshow/session-1-scherie-nicol-and-juliane-jansen-oecd/230469496> , ultimo accesso: 15 aprile 2025.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives – Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*, OECD Publishing, Parigi.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2022), *Subnational governments in OECD countries: Key Data*, OECD Publishing, Parigi.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2023), *Linee guida OCSE per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile d'impresa*, OECD Publishing, Parigi.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2024), *Green budgeting in OECD Countries 2024*, accessibile da: https://www.oecd.org/en/publications/green-budgeting-in-oecd-countries-2024_9aea61f0-en.html , ultimo accesso: 15 aprile 2025.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (n.d.), *Green budgeting*, accessibile da <https://www.oecd.org/en/topics/green-budgeting.html> , ultimo accesso: 1° maggio 2025.

Parlamento europeo (2001), *Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.*

Parlamento europeo (2004), *Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.*

Parlamento Europeo (2011), *Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.*

Parlamento europeo (2012), *Direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica.*

Parlamento europeo (2016), *Regolamento (UE) 1628/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle prescrizioni in materia di limiti di emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali.*

Parlamento europeo (2018), *Le soluzioni dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici*, accessibile da <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20180703STO07129/le-soluzioni-dell-ue-per-contrastare-i-cambiamenti-climatici> , ultimo accesso: 29 marzo 2025.

Parlamento europeo (2019), *Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari.*

Parlamento europeo (2020), *Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.*

Parlamento europeo (2021), *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.*

Parlamento europeo (2021), *Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).*

Parlamento europeo (2023), *Cambiamento climatico: gas a effetto serra che causano il riscaldamento globale*, accessibile da <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20230316STO77629/cambiamento-climatico-gas-a-effetto-serra-che-causano-il-riscaldamento-globale> , ultimo accesso: 14 marzo 2025.

Parlamento Europeo (2024), *Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*, accessibile da: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr-> , ultimo accesso: 23 aprile 2025.

Parlamento Europeo (2024), *Quali sono i progressi dell'UE nella lotta contro il cambiamento climatico?*, accessibile da

<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20180706STO07407/infografica-sui-progressi-dell-ue-nella-lotta-contro-il-cambiamento-climatico#> , ultimo accesso 31 marzo 2025

Parlamento europeo (n.d.), *Coesione economica, sociale e territoriale*, accessibile da

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>
ultimo accesso: 29 marzo 2025.

S. Pelino (2024), *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Giappicchelli Editore,

G Pericu (1987), “Ambiente (tutela dell’) nel diritto amministrativo”, in *Digesto delle Discipline Pubbliche*, Torino – n. 190.

M. Petrie (2021), *Environmental Governance and Greening Fiscal Policy – Government Accountability for Environmental Stewardship*, Palgrave Studies in Green Finance.

S. Pojar (2022), *Environmental Assessments within Green Budgeting*, European Economy Discussion Paper – Paper 175.

A. Predieri (1981), “Paesaggio”, *Enciclopedia Diritto* – n. XXXI, Milano.

Presidenza della Regione Sicilia (2024), *Sicci   in agricoltura, ok da Conferenza Stato-Regioni alle "circostanze eccezionali"*, accessibile da <https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/siccita-agricoltura-ok-conferenza-stato-regioni-alle-circostanze-eccezionali> , ultimo accesso: 22 marzo 2025.

Progetto CLEAR (2003), *Metodo CLEAR: dalla contabilit   alla politica ambientale*.

Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP Green Economy Initiative.

Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente (2024), *Emissions Gap Report 2024*, accessibile da <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024> , ultimo accesso: 3 aprile 2025.

Provincia di Reggio Emilia (2022), *Documento di Valutazione di Sostenibilit   Ambientale e Territoriale*, accessibile da:

https://ftpp.provincia.re.it/pianificazione/PTCP/ELABORATI_COORDINATI/VALSAT_VINCA/VA-Documento_di_ValSAT.pdf , ultimo accesso: 26 aprile 2025.

Ragioneria Generale dello Stato (2022), *Allegato alla Circolare 10 febbraio 2022, n. 9 – Istruzioni Tecniche Sigeco PNRR*.

Ragioneria Generale dello Stato (n.d.), *Piano Nazionale per gli Investimenti complementari al PNRR*, accessibile da: <https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

[I/attività istituzionali/monitoraggio/piano nazionale per gli investimenti complementari al pnrr/](#) , ultimo accesso: 25 maggio 2025.

Ragioneria Generale dello Stato (n.d.), *Rendiconto*, accessibile da:

<https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

[I/attività istituzionali/formazione e gestione del bilancio/rendiconto/](#) , ultimo accesso: 28 maggio 2025.

Regione Sardegna (2019), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2020*.

Regione Sardegna (2019), *Documento di Economia e Finanza Regionale 2019-2021*.

Regione Sardegna (2022), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2023*.

Regione Sardegna (2022), *PR Sardegna FESR 2021-2027 – Valutazione Ambientale Strategica*.

Regione Sardegna (2023), *Bilancio di previsione della Regione Sardegna – 2024*.

Regione Sardegna (2023), *Approvata la variazione di bilancio da oltre 1 miliardo di euro, il presidente Solinas: “Liberate nuove risorse per la crescita economica e lo sviluppo dei territori”*, accessibile da: <https://www.regione.sardegna.it/notizie/approvata-la-variazione-di-bilancio-da-oltre-1-miliardo-di-euro-il-presidente-solinas-liberate-nuove-risorse-per-la-crescita-economica-e-lo-sviluppo-dei-territori> , ultimo accesso: 24 aprile 2025.

Regione Sardegna (2023), *Ecobilancio della Regione Sardegna – 2024*.

N. Rich (2018), *Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change*, New York Times Magazine.

K. Richardson, W. Steffen et al. (2009), *Climate change: Global risks, Challenges & Decisions*, Università di Copenhagen, Danimarca.

J. J. Ruíz, M. Castillo Daudì (2014), *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

G. Scaccia (2005), *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, Relazione alla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Teramo.

D. Schoenmaker (2019), *A framework for sustainable finance*, Rotterdam School of management – Erasmus University.

F.G. Scoca (1989), “Tutela dell’ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico”, *Quaderni Regionali* – n. 3/1989.

Senato della Repubblica (2024), *Legge di bilancio 2025 – Effetti su saldi e conto risorse e impieghi*, *Documentazione di Finanza Pubblica n. DFP 14*.

Technical expert group on sustainable finance (2019), *Report on EU Green Bond Standard*, accessibile da: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2019-06/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf , ultimo accesso: 21 marzo 2025.

Unione Europea (n.d.), *Le fonti del diritto dell'Unione Europea*, accessibile da: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l14534> , ultimo accesso 29 marzo 2025

G. Vosa (2017), “La tutela dell’ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione”, *federalismi.it* – n. 19/2017.

M.Weber, *Sociologia della religione*, in *Economia e società* (Vol. II), Edizioni di Comunità, Torino 1999.

O. Wæver (2009), “Security Implications of Climate Change”, in *Climate Change: Global Risk, Challenges and Decisions – Synthesis*, Università di Copenhagen, Danimarca.

J. Xu, S. She, P. Gao, Y. Sun (2023), “Role of green finance in resource efficiency and green economic growth”, *Resources Policy* – Volume 81.