



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto Amministrativo

*Il Green New Deal e il Diritto Amministrativo: la sua attuazione tra
principi eurounitari e regole italiane*

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Piera Vipiana

Candidato:

Alice Cannarsa

Anno accademico 2022-2023

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO PRIMO	5
Il <i>Green New Deal</i> nel contesto dell'Unione Europea	5
§1.1. Che cos'è il Green New Deal: le fonti dell'Unione Europea	5
§1.2. L'Agenda ONU 2030: obiettivi e finalità del Green New Deal	6
§1.3. L'esigenza di specificità: un <i>focus</i> su decarbonizzazione e sviluppo sostenibile.....	9
§1.4. La Green Industrial Policy e l'articolo 41 della Costituzione.....	10
§1.5. <i>Disruptive Green Industrial Policy</i> e sostenibilità sociale: il Regolamento (UE) 2021/1056.....	13
CAPITOLO SECONDO	16
L'attuazione del Green New Deal nell'ordinamento italiano	16
§1.1. Uno sguardo generale al PNIEC e al PNRR: obiettivi e tematiche trattate	16
Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima: il <i>focus</i> sull'ambiente.....	16
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: le tappe della dialettica con l'UE e le critiche sollevate	18
§1.2. Il PNRR e le sue criticità. In particolare, il settore della politica industriale.....	21
§1.3. Le necessarie modifiche istituzionali: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica	23
CAPITOLO TERZO	25
La sostenibilità tra bilanciamento teorico, applicazione giurisprudenziale e ruolo dei privati	25
§1.1. Il principio di sostenibilità nel confronto con altri tipi di interessi quali la semplificazione, la tutela delle aree agricole e la tutela paesaggistica.....	25
§1.2. Il ruolo dei privati sulle scelte normative e pianificatorie riguardanti il tema della decarbonizzazione	29
§1.3. <i>segue</i> , un approccio comparato sul tema della partecipazione alle scelte amministrative	33
§1.4. Un esempio italiano di partecipazione: il dibattito pubblico.....	36
CONCLUSIONE	40
BIBLIOGRAFIA	43

INTRODUZIONE

Alla base di questo studio vi è l'analisi del *Green New Deal*, la nuova strategia dell'Unione Europea volta a fronteggiare i problemi conseguenti ai cambiamenti climatici e volta altresì al raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050.

Le motivazioni che si trovano alla base dell'approfondimento di tale tema hanno una duplice natura. Si tratta di un tema di grande attualità che merita di essere adeguatamente approfondito; inoltre, si pensa che, al giorno d'oggi, la sostenibilità in generale sia un tema che debba interessare trasversalmente tutti gli ambiti del diritto.

L'obiettivo di questo lavoro, quindi, è quello di illustrare come il tema dell'ambiente e della sostenibilità si rapporti anche nei confronti del diritto amministrativo, prospettando un'evoluzione verso una società sempre più consapevole del fatto che ciò che ci circonda, ci riguarda personalmente.

La tesi è articolata in tre capitoli: nel primo, viene presentato il *Green New Deal* in rapporto alle fonti dell'Unione Europea, seguendo una linea temporale che ha inizio nel 2019 fino ad arrivare ad oggi, concentrando l'attenzione sull'analisi riservata alla regolamentazione della politica industriale.

Il secondo capitolo si occupa di illustrare come il *Green New Deal* viene sviluppato in Italia, attraverso il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima ed il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, soffermandosi, anche qui, sul settore della politica industriale ed evidenziando una lacuna lasciata dall'ordinamento.

Il terzo ed ultimo capitolo ha una natura trasversale; partendo dall'illustrazione del principio di sostenibilità in rapporto ad altri classici principi amministrativi, prosegue evidenziando l'importanza del ruolo dei privati nelle scelte normative riguardanti i temi ambientali – quali la decarbonizzazione – concentrandosi inoltre su un'analisi comparatistica, comprendendo infine, l'esempio italiano del cd. dibattito pubblico.

In conclusione, si auspica col presente elaborato di aver presentato un tema di attualità fortemente dibattuto, partendo da una visione più ampia ed internazionale, ed arrivando ad un'analisi compiuta dell'ordinamento italiano, mostrandone sia le qualità che i difetti.

CAPITOLO PRIMO

Il *Green New Deal* nel contesto dell'Unione Europea

§1.1. Che cos'è il *Green New Deal*: le fonti dell'Unione Europea

Nel dicembre del 2019, la Commissione Europea – dopo che nel novembre dello stesso anno il Parlamento europeo dichiara ufficialmente l'emergenza climatica¹ – presenta una nuova strategia, denominata *Green New Deal*, composta di una serie di piani d'azione e volta al raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione Europea entro il 2050².

Nella Comunicazione (COM(2019)) si definisce una tabella di marcia iniziale delle politiche necessarie a realizzare il *Green Deal* europeo, cercando di massimizzare i benefici per la salute, la qualità della vita, la resilienza, e la competitività. Nell'ambito del *Green Deal* la Commissione europea intende integrare nelle proprie azioni gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite³, al fine di rendere questi ultimi il fulcro delle politiche e degli interventi dell'UE⁴.

Nel dicembre 2020 il Consiglio europeo ha approvato un obiettivo vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Dopo aver avviato una serie di dialoghi con il Parlamento Europeo al fine di giungere ad un testo definitivo sulla normativa europea sul clima; nell'aprile 2021 si giunge all'accordo politico che dà vita al Regolamento (UE) 2021/241. In tale atto normativo, si afferma – nel rispetto dell'accordo di Parigi⁵ – l'obiettivo vincolante della neutralità climatica

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)) consultabile al sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_IT.html

² Dal sito del Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/>

³ L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Vedi §1.2.

⁴ Per il testo integrale della COM(2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>

⁵ L'accordo di Parigi è un trattato internazionale stipulato nel dicembre 2015 tra gli Stati membri della UNFCCC (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), riguardante un periodo che comincia dal 2020 e con oggetto la riduzione delle emissioni inquinanti e la finanza cd. sostenibile. Per l'importanza dell'Accordo di Parigi, cfr. D. Bevilacqua, *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategia di indirizzo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 297-327.

dell'Unione entro il 2050, consistente nell'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra. Successivamente si mira anche a conseguire emissioni negative⁶.

§1.2. L'Agenda ONU 2030: obiettivi e finalità del Green New Deal

Nel settembre 2015 gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, consistente in un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Essa si compone di 17 obiettivi basati sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio⁷ che mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Tali obiettivi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: dimensione economica, dimensione sociale e dimensione ambientale. Questa Agenda è di portata e rilevanza senza precedenti: viene, infatti, accettata da tutti i Paesi e a tutti si applica, tenendo in considerazione differenti realtà nazionali, capacità e livello di sviluppo diversi, e rispettando politiche e priorità nazionali.

I 17 Obiettivi sono:

1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; ossia creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà;
2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; adottando misure per garantire il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime alimentari, al fine di contribuire a limitare l'instabilità estrema dei prezzi dei beni alimentari;
3. Assicurare la salute ed il benessere per tutti e per tutte le età; conseguendo una copertura sanitaria universale, e aumentando considerevolmente i fondi destinati alla sanità e alla formazione del personale sanitario, specialmente nei paesi in via di sviluppo;
4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; costruendo e potenziando strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni

⁶ Per il testo integrale del Regolamento (UE) 2021/24: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241>

⁷ Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite sono 8 obiettivi che gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere entro l'anno 2015; questi riguardano la povertà e la fame nel mondo, l'universalizzazione dell'istruzione primaria, la promozione della parità dei sessi, riduzione della mortalità infantile, miglioramento della salute umana e garanzia della sostenibilità ambientale. Per riferimenti ufficiali: <https://leg16.camera.it/522?tema=98&Obiettivi+di+Sviluppo+del+Millennio>

- dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere, e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti;
5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; ponendo fine ad ogni forma di discriminazione, eliminando ogni forma di violenza ed ogni pratica abusiva quale il matrimonio combinato, il fenomeno delle spose bambine e le mutilazioni genitali femminili;
 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; proteggendo e risanando gli ecosistemi legati all'acqua, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse idriche;
 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; accrescendo la cooperazione internazionale e implementando le infrastrutture;
 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; promuovendo politiche orientate allo sviluppo e migliorando progressivamente l'efficienza globale nel consumo e nella produzione di risorse, e tentare di scollegare la crescita economica dalla degradazione ambientale;
 9. Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; incrementando l'accesso delle piccole imprese ai servizi finanziari e aumentando la ricerca scientifica, migliorando le capacità tecnologiche del settore industriale in tutti gli stati;
 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni; rendendo più disciplinate, sicure e regolari la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite;
 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; riducendo l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale;
 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; dimezzando lo spreco alimentare globale pro-capite e raggiungendo la gestione sostenibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita;
 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; migliorando l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana ed istituzionale per

- quanto riguarda l'adattamento, la riduzione dell'impatto ambientale e l'allerta tempestiva;
14. Conservare ed utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; riducendo al minimo e affrontando gli effetti dell'acidificazione degli oceani e preservando le aree costiere e marine;
 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica; agendo per porre fine al traffico di specie protette, ed integrando i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali;
 16. Promuovere società pacifiche ed inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli; riducendo la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme, e fornendo identità giuridica per tutti;
 17. Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile; nell'ambito della finanza, consolidando la mobilitazione delle risorse interne anche attraverso l'aiuto internazionale; in ambito tecnologico, promuovendo la crescita, lo scambio e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente e in ambito commerciale, promuovendo un sistema di scambio universale, regolamentato, aperto e senza discriminazioni.⁸

Da questi 17 punti discendono le finalità e gli obiettivi del *Green New Deal*, con cui la Commissione tenta di posizionare l'Unione Europea come *leader* mondiale nell'ambito della sostenibilità. Essenziale a tal fine è anche il Patto per il Clima presentato nel 2020⁹, il quale si articola in 8 obiettivi – rendere più ambiziosi i progetti UE in materia di clima per il 2030 e 2050, garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura, mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare, costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse, obiettivo "inquinamenti zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche, preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, un sistema alimentare

⁸ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU A/RES/70/1: https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_2030_ITA_UNRIC.pdf

⁹ Per il testo integrale della COM(2020): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0102>

equo, sano e rispettoso dell'ambiente, transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente – ed è supportato da 5 misure trasversali:

1. Perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi;
2. Rendere più *green* i bilanci nazionali;
3. Stimolare la ricerca e l'innovazione;
4. Fare leva sull'istruzione e la formazione;
5. Valutare preventivamente gli impatti ambientali.¹⁰

§1.3. L'esigenza di specificità: un *focus* su decarbonizzazione e sviluppo sostenibile

Quel che più interessa ai nostri fini sono gli obiettivi che riguardano la decarbonizzazione e, in generale, tutto il tema della cd. rivoluzione energetica.

Per decarbonizzazione si intende l'auspicato passaggio dai combustibili fossili – responsabili di un peggioramento dell'effetto serra, una delle cause principali del riscaldamento globale e del cambiamento climatico – a fonti di energia rinnovabile a zero emissioni di carbonio. Decarbonizzare significa cambiare le fonti di energia che utilizziamo, i metodi con cui spostiamo persone e merci, i metodi con cui produciamo il cibo, e le risorse abitualmente consumate.¹¹

Come *supra* illustrato, dall'Accordo di Parigi sul clima tenutosi nel 2015 la comunità internazionale si è mobilitata in vari modi per cercare di diminuire progressivamente le emissioni e il conseguente aumento della temperatura globale. È possibile notare tuttavia che in dottrina¹² si afferma che finora, le azioni compiute e i metodi utilizzati vengono giudicati troppo deboli per raggiungere gli obiettivi prefissati¹³, soprattutto per ciò che riguarda la scelta che pare essere stata intrapresa di conciliare il concetto di decarbonizzazione con lo sviluppo economico inteso come crescita illimitata delle produzioni e dei consumi.¹⁴

¹⁰ <https://www.symbola.net/approfondimento/politiche-internazionali-green/> M. Frey, Professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese, Università Sant'Anna di Pisa.

¹¹ J.J. Monast, *The ends and means of decarbonization: the Green New Deal in context*. in *Environmental Law*, 2020, Vol. 50, No. 1, p. 1.

¹² E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, 2021, fasc. 2, p. 417.

¹³ V. paragrafi precedenti.

¹⁴ Sono note tre definizioni di economia che si sono succedute nel tempo: la *brown* o *red economy*, ossia quella dell'"usa e getta" che permette una produzione totalmente libera ma che non tiene conto di alcuna limitazione, tantomeno di tipo ambientale; la *green economy*, ossia produzione che debba avvenire nel rispetto dell'ambiente,

Critiche vengono poste anche alla stessa formula di “sviluppo sostenibile”, utilizzata ripetutamente nelle dichiarazioni di intenti sia di livello europeo sia in quelle di livello internazionale. Questa locuzione viene considerata intrinsecamente contraddittoria, in quanto nasce come affermazione di una esigenza di ripensare i modelli di sviluppo economico finora seguiti, ma senza negare l’obiettivo della crescita economica, anche se nella nuova prospettiva deve essere inteso come strumento attraverso cui perseguire la salvaguardia dell’ambiente. Il fondamento delle teorie economiche dominanti, ossia il principio fondamentale dello sviluppo, non viene messo in dubbio.¹⁵

§1.4. La Green Industrial Policy e l’articolo 41 della Costituzione

Per pervenire agli obiettivi dichiarati nelle molteplici Comunicazioni¹⁶, la Commissione non intende rinunciare ai vantaggi connessi alla libertà economica e alla libera concorrenza, ossia l’efficienza economica e l’innovatività tecnologica. Per questi motivi, attribuisce all’Unione Europea e agli Stati Membri un ruolo di governo e di guida dei mercati volto al raggiungimento di scelte compatibili con l’obiettivo dell’azzeramento del bilancio emissivo netto. Questo in rilevante contrapposizione con la cd. *Free Market Ecology*, secondo cui la miglior scelta sia quella di rimettere principalmente alle classiche dinamiche di mercato il contrasto al cambiamento climatico.¹⁷

Viene prevista quindi una *Green Industrial Policy*, ossia una politica industriale orientata verso la sostenibilità ambientale e diretta a promuovere iniziative pubbliche e private necessarie allo sviluppo e diffusione di tecnologie produttive verdi, al superamento degli impianti a forte impatto emissivo ed economia circolare. Il tutto nel rispetto dei principi concorrenziali previsti dai Trattati europei.¹⁸

sintetizzabile nella formula “produci ma non danneggiare l’ambiente”; e la *blue economy*, ossia un sistema economico che indirizza la produzione e i modelli di consumo verso la tutela e la salvaguardia dell’ambiente “produci per migliorare l’ambiente”. Cfr. F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 779-812.

¹⁵ E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell’economia*, 2019, n. 98, pp. 500 ss.

¹⁶ V. *supra*

¹⁷ T.L. Anderson, D.R. Deal, *Free Market Environmentalism for the Next Generation*, London, Palgrave MacMillan US, 2015.

¹⁸ E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit. alla nota 12, p. 418.

Il legislatore europeo, tra il 2018 e il 2019 ha approvato il cd. Pacchetto Energia; composto da otto regolamenti e direttive. Ciò che più interessa al momento sono le regole previste in tema di *governance* del settore dell'energia. Il Regolamento (UE) 2018/1999¹⁹ impone agli Stati di predisporre un atto pianificatorio (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima), che deve definire puntualmente e in modo vincolante gli obiettivi da raggiungere, le misure da adottare per conseguirli e le relative scansioni temporali. La novità in materia sta nella previsione che gli Stati debbano sottoporre preventivamente agli organi europei la proposta di piano e che la Commissione possa inviare specifiche raccomandazioni sia in relazione agli obiettivi indicati, che alle misure ipotizzate. Il contenuto del piano viene definito quindi a livello nazionale, ma controllato specificamente dalla commissione sulla base di quanto prescritto dal Regolamento.²⁰

Inoltre, per alcune tra le principali attività economiche europee, come i trasporti, l'industria, l'edilizia e così via, vengono prospettate misure di *command and control* che dovrebbero modificare radicalmente le forme delle scelte consentite per gli operatori economici.²¹ Si vede perciò il concetto di sostenibilità ambientale considerato non come un limite, ma come un elemento fondante per la finalizzazione e l'indirizzamento dell'iniziativa economica.²² Si ritiene necessario promuovere perciò la transizione verso un sistema economico e produttivo in grado di provocare un distacco tra il livello di sfruttamento delle risorse energetiche e gli obiettivi di crescita e benessere. Il concetto di crescita economica come espansione praticamente illimitata va sostituita con un'idea di sviluppo diversa, in grado di garantire l'equilibrio tra l'utilizzo delle risorse e la necessità che questo non riduca irreversibilmente il capitale naturale²³. Una crescita quindi qualitativamente differente, potrà

¹⁹ V. soprattutto art. 3 del suddetto Regolamento: «Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima.» «Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 43 per modificare l'allegato I, parte 1, sezione A, punti 2.1.1 e 3.1.1, e sezione B, punti 4.1 e 4.2.1, e parte 2, punto 3, al fine di adeguare tali punti alle modifiche del quadro dell'Unione per l'energia e il clima che sono direttamente e specificamente connesse ai contributi dell'Unione alla convenzione UNFCC e dall'accordo di Parigi.»

²⁰ E. Bruti Liberati, *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, fasc. 1, pp. 132 ss.

²¹ Nella COM(2019) si legge che per realizzare il Green Deal europeo sia necessario ripensare alle politiche di approvvigionamento di energia in tutti i settori dell'economia.

²² A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, fasc. 2, pp. 40 ss.

²³ Si veda la Dichiarazione di Rio del 1992, Principio n. 3: «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future.» Per il documento completo consultare il sito: <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1992-dichiarazione-rio.pdf>

essere in grado di favorire un miglioramento della qualità della vita senza intaccare la quantità di risorse naturali, considerando la natura non più solo in chiave strumentale alle attività economiche, ma soprattutto come una variabile interna e presupposta alle prospettive di sviluppo.

In questo ambito assume rilievo anche il concetto di economia circolare, intesa come strumento decisivo di disaccoppiamento tra sfruttamento di risorse e sviluppo economico. L'economia circolare vuole cambiare il rapporto tra ambiente ed economia, con un passaggio da linearità a circolarità. L'economia lineare trae dalla natura le risorse per utilizzarle nei processi produttivi e restituirle come rifiuti, mentre l'economia circolare tenta di superare le criticità di prelievo e disfacimento insite nella linearità, utilizzando i rifiuti come risorsa – come materia prima – utilizzandoli e restituendoli circolarmente nel sistema.²⁴

A tal proposito, sembra il caso di proporre una nuova lettura anche alla nostra Costituzione, ora “ambientalmente” indirizzata, considerando – oltre ai classici artt. 9 e 117²⁵ - l'art. 41, così da prevedere anche sul piano costituzionale la connessione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente. I tre commi di questo articolo sono il frutto dell'acceso dibattito in sede costituente, tra coloro i quali volevano intendere l'attività economica come finalizzata all'esclusivo perseguimento dell'interesse collettivo, e coloro i quali invece, volevano vedere riconosciuta la piena libertà d'iniziativa economica privata impedendo però che questa potesse recare danno all'interesse pubblico.²⁶ Quello che più ci interessa è il terzo comma, che, in combinato disposto con l'art. 43 Cost., è quello che legittima l'intervento pubblico nell'economia, attraverso interventi di pianificazione e programmazione. Contrariamente, quindi, a quanto ipotizzato da una parte di dottrina che potremmo definire come “liberale”²⁷, questo comma non è stato ucciso, ma viene oggi rivitalizzato

²⁴ E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit. alla nota 15.

²⁵ Con l. cost. 1/2022 viene modificato l'art. 9 della nostra Costituzione, aggiungendo il comma 3 che prevede esplicitamente che «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». Vediamo quindi la tutela dell'ambiente inserita tra i principi fondamentali del nostro ordinamento.

All'art. 117 c.2 lett. s, abbiamo poi la menzione della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. Cfr. P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2023, fasc. 1, pp. 86-103.

²⁶ Al primo comma si trova sancita la libertà piena dell'iniziativa economica privata, che, insieme all'art. 42 Cost., rappresenta il trionfo dell'autonomia privata. Il secondo comma invece è quello che potremmo definire “dei limiti negativi all'autonomia privata”, affermando questo che l'iniziativa economica privata «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».

²⁷ V. F. Merusi, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993.

dall'ordinamento europeo che si riteneva intenzionato ad ucciderlo. Dettando quello che si potrebbe definire come vincolo positivo all'attività economica, esso può essere accostato alla creazione di un sistema rispettoso dei dettami dell'economia circolare in un approccio sinergico. In nome della tutela dell'ambiente, il potere pubblico si adopera per indicare al privato verso quali strategie si deve orientare per realizzare una conformazione ecologica della politica industriale, ora intendibile attraverso questo nuovo concetto.²⁸

§1.5. *Disruptive Green Industrial Policy* e sostenibilità sociale: il Regolamento (UE) 2021/1056

Si nota quindi che gli interventi previsti dagli organi dell'Unione Europea riguardano e delineano una strutturale trasformazione di alcuni dei principali settori dell'economia – energia, industria, trasporti, edilizia, agricoltura e filiera alimentare.

Appare chiaro a questo punto affermare che il successo di tali interventi dipenderà dalla cd. *Disruptive Green Industrial Policy*, e cioè dall'adozione di misure atte a determinare l'abbandono delle tecnologie che utilizzano principalmente e massicciamente combustibili fossili in qualunque fase della catena di produzione e consumo.

Per eliminare i settori in questione, possono essere utilizzate varie strategie, ad esempio oneri o imposte “ambientali”²⁹: qualsiasi obbligo finanziario che si faccia ricadere sulle società e i settori inquinanti decrescerà la loro competitività sul mercato in relazione agli altri attori economici e l'effetto sarà quindi quello di incoraggiare un cambiamento strutturale che interessi tutta l'economia, volto a massimizzare le prospettive in ambito *green*. Parallelamente, un'altra strategia potrebbe essere quella di eliminare gli incentivi, siano questi incentivi finanziari, oppure qualsiasi tipo di sussidio. La rimozione di questi strumenti avrebbe gli stessi effetti di un'imposta, renderebbe, cioè, le attività inquinanti meno convenienti, e muoverebbe l'economia verso gli ambiti più convenienti, ossia il settore *green*.

²⁸ F. De Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.* in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, fasc. 1.

²⁹ I cd. tributi ambientali impongono una prestazione tributaria a carico di chi inquina. Tale concetto di tributo deve molto all'elaborazione fornita dall'Unione Europea, la quale si è occupata di fornire delle direttive generali e dei principi a cui gli Stati membri possono fare riferimento nello svolgimento delle rispettive politiche ambientali. Un esempio si trova nella Comunicazione «imposte, tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico», la quale ribadisce la competenza esclusiva degli Stati nell'introduzione di tributi ecologici e definisce il prelievo ecologico come quello la cui base imponibile comporta effetti negativi sull'ambiente. Cfr. con R. Dominici, A. Marcheselli, *Giustizia tributaria e diritti fondamentali. Giusto tributo, giusto procedimento, giusto processo*, Torino, Giappichelli, 2016.

Lo strumento più incisivo, però – secondo dottrina internazionale³⁰ – resta l’eliminazione graduale obbligatoria delle tecnologie di cui a inizio paragrafo: si trovano numerosi esempi in Canada, dove l’eliminazione ha riguardato la produzione di energia elettrica attraverso l’uso del carbone³¹.

Attraverso questi strumenti quindi, la *Disruptive Green Industrial Policy* raggiunge non solo l’obiettivo di ridurre la attività non desiderate, ma promuove anche la transizione verso l’uso delle tecnologie più sostenibili di cui si auspica.

È evidente però che il problema della realizzazione di queste strategie è soprattutto politico: conversione di interi settori dell’economia in tempi tutto sommato brevi comporta necessariamente costi economici e soprattutto sociali molto rilevanti per gli Stati in cui quei settori sono operativi.

Il tema della sostenibilità ambientale quindi, si interseca necessariamente con quello della sostenibilità sociale, in particolare per ciò che riguarda gli interventi di decarbonizzazione. È impensabile prevedere misure di tale rilievo nei confronti di interi settori produttivi, senza pensare contemporaneamente a misure di sostegno credibili nei confronti dei territori e dei lavoratori obbligati a prestarsi a complessi processi di riconversione ecologica.

A questo proposito, la Commissione europea ha presentato nel gennaio del 2020 una proposta di regolamento che istituisce un fondo per la transizione, destinato a sostenere le aree territoriali nelle quali vi è occupazione prevalentemente derivante da imprese a forte impatto ambientale e che sono quindi esposte a forte rischio di riduzione dei livelli di occupazione. Il testo definitivo del regolamento che istituisce in Fondo per una transizione giusta (JTF), è stato formalmente adottato dal Parlamento il 18 maggio e dal Consiglio il 7 giugno 2021. L’atto definitivo è stato firmato il 24 giugno ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 30 giugno 2021³². Il Fondo contiene risorse per più di 17 miliardi di euro, utilizzabili per tutte le tipologie di intervento necessarie ad affrontare le sfide della transizione ecologica, con particolare attenzione alle misure di riqualificazione professionale attiva dei lavoratori dei settori *phased out*.

³⁰ A. Cosby, P. Wooders, R. Bridle, L. Casier, *In with good, out with the bad: Phasing out polluting sectors as green industrial policy*, in T. Altemburg, C. Assmann (eds.), *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*, pp. 69 ss.

³¹ Sulle misure intraprese in Canada in questo ambito vedi: https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2017/11/taking_action_tophase-outcoalpower.html

³² Per il testo integrale del Regolamento (UE) 2021/1056: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1056>

Nell'Allegato D, pubblicato nell'ambito del Semestre Europeo 2020, la Commissione ha individuato i territori più duramente colpiti dagli effetti della transizione verso un'economia climaticamente neutra. Per quanto riguarda l'Italia, sono state indicate le aree della Provincia di Taranto e del Sulcis Iglesiente: gli investimenti del JTF per il nostro Paese sono quindi concentrati in questi due territori, per i quali sono stati definiti i relativi Piani territoriali, previsti dall'art. 11 del Regolamento (UE) 2021/1056. Per la definizione di tali Piani, la Commissione ha avviato un confronto serrato con i portatori di interesse (cd. *stakeholder*), guidato dal Dipartimento per le politiche di coesione e dall'Agenzia per la coesione territoriale, finalizzato all'individuazione delle necessità d'intervento e alla realizzazione di progetti coerenti con i territori interessati. Il negoziato si è concluso con la Decisione C(2022) 9764 del 16 dicembre 2022 con l'approvazione del Piano Nazionale e dei due Piani territoriali. Nello specifico, le sfide individuate sono focalizzate su tre ambiti principali: energia e ambiente, diversificazione economica, ed effetti sociali e occupazionali. All'Italia è stato destinato un importo pari a 1,211 miliardi di euro e le risorse sono ripartite dai Piani in modo equo tra le tre sfide individuate³³.

³³ Dal sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale: <https://www.jtf.gov.it/il-programma/>

CAPITOLO SECONDO

L'attuazione del Green New Deal nell'ordinamento italiano

§1.1. Uno sguardo generale al PNIEC e al PNRR: obiettivi e tematiche trattate

L'indirizzo di fondo che viene dato, quindi, dalla Commissione, non riguarda una pianificazione autoritativa delle attività d'impresa preordinata a definire in modo specifico caratteristiche di produzione e vendita, ma la programmazione prevista dalle normative connesse al Green Deal – dai Piani Nazionali Integrati Energia e Clima ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza – riguarda invece modi e tempi dell'intervento pubblico, e non le attività economiche che i privati possono o non possono svolgere.

Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima: il *focus* sull'ambiente

Il 21 gennaio 2020 è stato pubblicato il testo del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), predisposto dai ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti. Il PNIEC è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, completando così il percorso avviato nel 2018, nel corso del quale il Piano è stato oggetto di confronto tra istituzioni, cittadini e *stakeholder*.

Nel PNIEC vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di gas serra, nonché gli obiettivi sulla sicurezza energetica, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile; delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento³⁴.

Nello specifico, nel testo del PNIEC pubblicato dal Ministero, si può notare che il nostro Paese condivide esplicitamente l'orientamento comunitario volto a rafforzare gli impegni per la decarbonizzazione dell'economia e promozione degli obiettivi del Green New Deal, considerando l'ambiente come motore economico nazionale. Si afferma altresì che lungo questo percorso strategico condiviso si tengono in debita considerazione aspetti di sostenibilità economica e sociale, compatibilmente con gli altri obiettivi di tutela ambientale; in aggiunta

³⁴ Così si legge nel sito ufficiale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica recentemente aggiornato: <https://www.mase.gov.it/comunicati/pubblicato-il-testo-definitivo-del-piano-energia-e-clima-pniec>

alla dovuta attenzione per assicurare compatibilità tra gli obiettivi energetici e climatici e gli obiettivi di tutela del paesaggio, di qualità dell'aria e dei corpi idrici, di salvaguardia della biodiversità e di tutela del suolo.³⁵

Il Piano Nazionale Integrato, quindi, ha come obiettivo principale quello di concorrere ad un'ampia trasformazione dell'economia, nella quale la decarbonizzazione, l'economia circolare e l'uso razionale ed equo delle risorse naturali rappresentano insieme obiettivi e strumenti per un'economia più rispettosa delle persone e dell'ambiente. L'Italia quindi condivide l'approccio proposto dal Regolamento summenzionato, che mira ad una strategia sinergica sulle cinque dimensioni dell'energia, ossia: sulla decarbonizzazione, accelerando la transizione dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili, promuovendo un graduale abbandono del carbone per la generazione elettrica a favore di una quota sempre crescente di energie rinnovabili; sull'efficienza energetica, ricorrendo a strumenti di natura fiscale, economica e programmatica; sulla sicurezza energetica, perseguendo da un lato, la riduzione della dipendenza dalle importazioni mediante l'incremento delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, e dall'altro, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento; sulla dimensione del mercato interno, potenziando le interconnessioni elettriche e il *market coupling* con gli altri Stati membri, studiando però, vista la posizione geografica dell'Italia, anche interconnessioni con Paesi terzi, per favorire scambi efficienti; per quanto concerne infine la dimensione della ricerca, dell'innovazione e della competitività, i criteri che ispirano l'azione riguardano la finalizzazione delle risorse e delle attività allo sviluppo di processi e conoscenze che abbiano uno sbocco nei mercati aperti dalle misure di sostegno all'utilizzo delle tecnologie per le rinnovabili, l'integrazione sinergica tra sistemi e tecnologie, e la visione del 2030 come una tappa del percorso di decarbonizzazione profonda, su cui l'Italia è impegnata in una strategia a lungo termine per conseguire gli ambiziosi scenari del 2050.

Gli obiettivi generali perseguiti dall'Italia con questo Piano Nazionale riguardano quindi; l'accelerazione del percorso di decarbonizzazione per raggiungere i *target* previsti; l'evoluzione in generale del sistema energetico, volgendolo sempre più ad una prospettiva *green*; la promozione dell'elettrificazione dei consumi, in particolare nel settore civile e nei trasporti, come strumento per migliorare anche la qualità dell'aria e dell'ambiente; l'accompagnamento dell'evoluzione del sistema energetico con attività di ricerca e innovazione che sviluppino soluzioni idonee a promuovere la sostenibilità e la sicurezza; e l'adozione,

³⁵ V. capitolo seguente.

tenendo conto delle conclusioni del processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)³⁶ e del connesso monitoraggio ambientale, di misure e accorgimenti che riducano i potenziali impatti negativi della transizione energetica su altri obiettivi ugualmente rilevanti.

L'Italia dedica molta attenzione alle cinque dimensioni dell'Unione sull'energia, avendo messo in campo numerose misure per lo sviluppo energetico sostenibile e per il contrasto ai cambiamenti climatici, ad esempio: il divieto progressivo di circolazione per le autovetture più inquinanti (D.L. 50/2017), il miglioramento della gestione dei rifiuti in discarica (D.M. 25/6/2015), emanazione del Codice dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006), detrazioni fiscali per riqualificazione energetica (L. 205/2017) e sviluppo della capacità di interconnessione con l'estero.³⁷

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: le tappe della dialettica con l'UE e le critiche sollevate

Al fine di accedere ai fondi del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), del quadro del programma Next Generation EU (NGEU), il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, ciascuno Stato membro deve presentare un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, con cui definire un insieme coerente di riforme ed investimenti per il periodo stabilito.

Il Piano deve comporsi e presentare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di riferimento riconducibili a sei pilastri fondamentali: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6) politiche per le future generazioni.

³⁶ La VAS (valutazione ambientale strategica) è uno strumento previsto dall'art. 5 c.1 del codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), che consiste nella valutazione sotto il profilo ambientale di piani e programmi. La valutazione si articola in un processo che comprende una serie di fasi: i) verifica di assoggettabilità; ii) elaborazione di un rapporto ambientale; iii) consultazioni; iv) vera e propria valutazione del piano in relazione al rapporto ambientale e agli esiti della consultazione; v) parere motivato; vi) monitoraggio post procedimento.

Per le fasi nel dettaglio fare riferimento agli artt. 11 ss del d.lgs. 152/2006.

G. Moriani, *Metodologie di valutazione ambientale: VIA, VAS, IPPC, Valutazione di incidenza, Analisi del rischio, EMAS, LCA: fondamenti teorici, modelli, strumenti applicativi e gestionali*. Milano: Angeli, 2006.

³⁷ Riferimenti nel documento ufficiale del PNIEC: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/pniec_finale_17012020.pdf

Il Piano deve essere, inoltre, coerente con le sfide e le priorità specifiche del Paese individuate nel contesto del Semestre europeo e con le informazioni contenute nei Piani Nazionali per l'energia e il clima e negli Accordi di partenariato³⁸.

Il 30 aprile 2021 il PNRR italiano è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea. Il 22 giugno la Commissione ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del Piano. Il 13 luglio il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea; il 13 agosto, a seguito della valutazione positiva del PNRR sono stati erogati all'Italia 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento, pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

Il 13 aprile 2022 la Commissione ha versato all'Italia la prima rata da 21 miliardi a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021. Il 27 settembre gli organi dell'Unione hanno espresso una valutazione positiva al fine dell'erogazione della seconda rata di 21 miliardi.

Il 31 maggio 2023 è stata illustrata in conferenza stampa l'informativa sulla terza relazione semestrale sul PNRR dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR. Nel primo capitolo della relazione sono presentate le principali caratteristiche del Piano, evidenziandone l'articolazione e i profili di complessità, in particolare prestando attenzione alla descrizione delle fonti di finanziamento. Il secondo capitolo confronta il PNRR italiano con i Piani presentati dagli altri Paesi europei. Il terzo e quarto capitolo elencano e analizzano gli obiettivi raggiunti e le azioni in corso per conseguire i rimanenti. Mentre nei restanti tre capitoli si illustra lo stato di attuazione finanziaria del Piano, gli interventi normativi effettuati, le analisi delle difficoltà attuative registrate nell'attuazione del Piano, e le proposte di revisione del PNRR necessarie a fronteggiare le criticità emerse.³⁹

Dopo un approfondito confronto con la Commissione Europea, il 20 luglio 2023 il Governo italiano ha presentato nella Cabina di Regia sul PNRR una richiesta di modifica in materia di riforma degli alloggi universitari, al fine di inserire una nuova *milestone* nella quarta rata, chiarirne gli obiettivi e le condizioni, e correggere alcuni errori materiali. In accordo con la Commissione, le modifiche proposte non avranno alcun impatto sull'importo complessivo

³⁸ Riferimenti sui siti istituzionali:
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1688201303644
<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/31-mag-2023-pnrr/>
³⁹ Per riferimenti allo stato di avanzamento attuale: <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-riunione-della-cabina-di-regia/22759>

dei pagamenti che l'Italia riceverà nel 2023 con la terza e la quarta rata. La terza rata, quindi, prevederà 54 obiettivi per 18.5 miliardi di euro, mentre la quarta rata avrà 28 obiettivi per 16.5 miliardi; il totale di 35 miliardi di euro previsto dal PNRR nel 2023 sarà incassato per intero⁴⁰.

In particolare, il Piano, si articola in sei Missioni e 16 Componenti⁴¹ riguardanti: la digitalizzazione, l'innovazione e la competitività, la cultura e il turismo, la rivoluzione verde e transizione ecologica, nuove infrastrutture per una mobilità sostenibile, la ricerca, l'istruzione e la salute. Il nostro PNRR si trova quindi, in piena coerenza con i sei pilastri del Next Generation EU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti *green* e digitali. Il 40% circa delle risorse territorializzabili sono state destinate al Mezzogiorno, a testimoniare l'attenzione che è stata posta al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani; per ciò che riguarda gli impatti ambientali indiretti, questi sono stati valutati e la loro entità minimizzata, in linea con il principio del cd. *do no significant harm* (DNSH)⁴² che ispira il NGEU.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme; il Governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. La riforma della pubblica amministrazione intende migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e periferico e si basa su una forte espansione dei servizi digitali, con l'obiettivo di ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini. La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare le criticità strutturali del processo civile e penale e ridisegnare l'organizzazione degli uffici giudiziari. La riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione è volta ad abrogare o modificare leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita di imprese, cittadini e

⁴⁰ Con quest'ultima decisione della Cabina di Regia, il Governo ha quindi presentato formalmente anche la proposta di modifica della quarta rata alla Commissione. <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-il-governo-individua-soluzione-che-consentir-di-incassare-tutti-i-35-miliardi-di-terza>

⁴¹ Ogni riferimento al testo del PNRR: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁴² Il principio del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente nasce per coniugare crescita economica e tutela dell'ecosistema, garantendo che gli investimenti e i programmi siano realizzati senza pregiudicare le risorse ambientali. A questo scopo il Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, dispone che possano essere finanziate, nell'ambito di ciascun Piano Nazionale, soltanto le misure che rispettino questo principio, introdotto nel diritto dell'Unione dal Regolamento (UE) 2020/852.

In base a quest'ultimo Regolamento, si considera che un'attività economica arrechi un danno significativo: se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra, se conduce ad un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale, se l'attività nuoce al buono stato dei corpi idrici, se conduce ad inefficienze nell'uso dei materiali, se l'attività produce un aumento significativo del necessario smaltimento dei rifiuti e se nuoce in misura significativa alla buona condizione degli ecosistemi e allo stato di conservazione degli habitat e delle specie naturali.

Per riferimenti ufficiali: <https://www.mase.gov.it/pagina/cos-e-il-principio-dnsh>

della pubblica amministrazione. La riforma si propone di intervenire sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi.

Si legge nella Premessa al nostro PNRR che: «Il Piano è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l’ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute. L’Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all’interno di un’Europa più forte e solidale.»⁴³

§1.2. Il PNRR e le sue criticità. In particolare, il settore della politica industriale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede diversi interventi a favore del sistema produttivo. Facendo un’analisi delle singole strategie adottate dal Governo, in particolare alle Componenti “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” e “Dalla ricerca all’impresa”, – rispettivamente comprese nelle missioni 1 e 4 – nella redazione del PNRR si riscontrano due scelte di fondo. In primo luogo, si può notare che si è deciso di puntare su strumenti e istituzioni già esistenti – ad esempio, il rafforzamento degli strumenti di incentivazione alle imprese già in vigore. In secondo luogo, si può notare un tentativo di allineare gli obiettivi industriali nazionali ad una logica europea, sia per quanto riguarda gli strumenti, sia per quanto riguarda i settori strategici da sostenere.

A questo proposito la dottrina⁴⁴ evidenzia come, con le ingenti risorse investite da qui al 2026, il PNRR dovrebbe essere valutato in base alla sua potenzialità di ampliare la base produttiva dell’economia italiana seguendo le tracce di uno sviluppo sostenibile e avanzato. Tale importante compito sembra però andare al di là degli obiettivi del PNRR. Infatti, si nota la mancanza di una strategia di politica industriale volta ad integrare le diverse linee di azione e a sviluppare competenze e posti di lavoro, migliorando l’offerta di beni, servizi e tecnologie conseguente alle misure effettivamente previste dal PNRR. Si evidenzia come sarebbe stato

⁴³ Per riferimento al testo vedi nota numero 7.

⁴⁴ L. Cresti, M. Lucchese e M. Pianta “*Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia*”, L’Industria, fasc. 4, 2020; M. Lucchese, M. Pianta (2021), “*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in una prospettiva di politica industriale*”, in *Moneta e Credito*, 74 (295): pp. 177-190.

meglio utilizzare un approccio per “missioni”, stabilendo obiettivi specifici in grado di massimizzare il rendimento delle risorse, e giungere poi successivamente all’identificazione dei singoli progetti. Le “Missioni” invece descritte nel PNRR appaiono come meri contenitori, con troppa eterogeneità al loro interno, senza l’individuazione di obiettivi specifici e strumenti appositi per raggiungerli. Inoltre, si evidenzia che sarebbe stato preferibile volgere gli investimenti in aree dell’economia capaci di dare avvio ad importanti esternalità produttive seguendo obiettivi prioritari ad una varietà di interessi economici e sociali diversi.

Per avere un confronto, sebbene vi siano differenze in merito all’entità delle risorse investite, si può fare riferimento ai PNRR di Francia⁴⁵ e Germania⁴⁶. In tali contesti si ha la previsione di una maggior finalizzazione degli investimenti, volti ad esempio in gran parte alla transizione energetica, con riferimento alla mobilità sostenibile e alla riqualificazione degli edifici, ovvero, in Francia, volte alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese.

Altra critica⁴⁷ che viene sollevata nei confronti della gestione delle risorse del PNRR è quella che l’Europa – ad eccezione di Francia e Germania – non abbia sfruttato l’occasione per dare avvio ad una politica industriale condivisa, per lo meno per alcuni settori strategici. Alcuni⁴⁸ hanno evidenziato la mancanza di coerenza delle politiche degli Stati membri per quanto riguarda vari comparti dell’industria – compreso quello del digitale. Ciò che sembra emergere, quindi, è che, mentre la strategia dell’Unione europea definisce gli obiettivi strategici, l’industria continua a muoversi secondo schemi nazionali. Il risultato inevitabile è un sistema industriale che, nel complesso, si confronta con un Piano in cui la politica industriale risulta come grande assente.

Le risorse che sono messe a disposizione per il settore industriale riguardano in particolare tre delle Missioni di cui si compone: transizione energetica, digitalizzazione e mobilità sostenibile. Il Piano non contiene un capitolo specifico dedicato all’industria se non quando parla di questi tre temi. I fondi direttamente attribuibili al settore industriale, quindi, sono di circa 40 miliardi di euro, ossia meno di un quarto del totale.

⁴⁵ Il Piano francese è consultabile al sito: <https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Francia%20Covid%2019%20-%20Piano%20nazionale%20di%20Rilancio%20settembre%202021.pdf>

⁴⁶ Il Piano tedesco è consultabile al sito: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_E/2021-06-22-DARP/0-Gesetz.html

⁴⁷ D. Bubbico, *Il Pnrr italiano e l’industria nazionale: alla ricerca di una politica industriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc. 2, 2022.

⁴⁸ J. M. De Vet, J.M., Nigohosyan, D., Núñez Ferrer, J., Gross, A.-K., Kuehl, S., Flickenschild, M. (2021), *Impacts of the COVID-19 Pandemic on EU Industries*, Luxembourg, Report for the European Parliament’s Itre Commit.

Molti⁴⁹ sostengono che, formalmente, il Piano italiano sia completo, ma che questo sia un insieme di diversi progetti che compongono la visione per un Paese futuro, tenuti insieme solamente da una generale consapevolezza della necessità di ammodernamento, e che manchino obiettivi precisi sulle attività economiche da rilanciare e sulle condizionalità legate agli investimenti e alla qualità dello sviluppo. Sembra infatti che la modernizzazione venga affidata quasi esclusivamente alle forze di mercato, nonostante i molteplici richiami ai diversi Piani Nazionali di settore. Si nota perciò la necessità di una politica industriale intesa come strumento centrale di governo del processo di cambiamento strutturale dell'economia, volta ad una crescita e ad uno sviluppo sempre rivolto verso la sostenibilità.

§1.3. Le necessarie modifiche istituzionali: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica

Alcuni effetti indiretti dell'accelerazione delle politiche di decarbonizzazione sono stati in particolare due. In primo luogo, la trasformazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in Ministero della Transizione Ecologica (MITE) in Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE). In secondo luogo, la creazione di un apposito Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), con importanti competenze di coordinamento e pianificazione⁵⁰.

Con decreto-legge 22/2021, convertito in legge 55/2021 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, esistente dal 2006, viene trasformato in Ministero della Transizione Ecologica. Ad esso viene attribuito un ampio ambito di azione consistente nelle competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente e alcune delle competenze chiave nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente al settore dell'energia. In quest'ottica vengono poi trasferite alcune Direzioni del Ministero dello Sviluppo economico⁵¹.

⁴⁹ F. Garibaldo, (2021), *Il Pnrr, il sistema industriale europeo e la nuova fase internazionale*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 2; G. Viesti, (2022), *Fondi del recovery, i rischi per il sud se non vigila bene*, in «Il Mattino», 6 aprile; M. Pianta, (2021), *La politica industria al tempo del Pnrr*, in «il Mulino», n. 2.

⁵⁰ Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, prevede, inoltre, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una Cabina di regia per il piano nazionale di ripresa e resilienza, di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, nonché di una Segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia e al Tavolo permanente. V. artt. 2, 3, 4 di suddetto decreto.

⁵¹ V. art. 2 del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito con legge 22 aprile 2021, n. 55.

Il decreto di cui *supra* istituisce, inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Il Comitato è presieduto del Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro della Transizione Ecologica, ed è composto dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, dai Ministri della Transizione Ecologica, dell’Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, della Cultura e delle Politiche agricole, alimentari e forestali⁵².

Il 4 novembre 2022, il Governo approva il decreto-legge n. 173, convertito con legge 16 dicembre 2022, n. 204 che sostituisce il Mite (Ministero della Transizione Ecologica) con il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica. Inoltre, il decreto-legge conferma le modifiche relative ai cambi di denominazione e di competenze dei Ministeri legati alle questioni ambientali. In conclusione, poi, incarica il CITE di coordinare anche le politiche relative al sostegno e allo sviluppo delle imprese in materia di produzione energetica, uso delle fonti rinnovabili e dell’idrogeno e sicurezza energetica.

Queste sono le principali modificazioni a livello istituzionale italiano per ciò che riguarda l’accelerazione e la facilitazione della gestione delle politiche e dei compiti relativi alla transizione ecologica, e in particolare alla decarbonizzazione.

⁵² V. art. 4 del decreto di cui nota precedente.

CAPITOLO TERZO

La sostenibilità tra bilanciamento teorico, applicazione giurisprudenziale e ruolo dei privati

§1.1. Il principio di sostenibilità nel confronto con altri tipi di interessi quali la semplificazione, la tutela delle aree agricole e la tutela paesaggistica

Ad oggi, quindi, è possibile assistere ad un cambiamento di paradigma; l'interesse pubblico alla decarbonizzazione deve essere considerato a monte nelle decisioni su quali misure di politica industriale adottare⁵³, e non per assicurarsi a posteriori che le misure adottate siano o meno compatibili con le istanze di tutela ambientale.

Alla luce di tali sviluppi, bisogna indagare se la sostenibilità ambientale debba essere configurata come interesse prioritario e preminente rispetto agli altri interessi pubblici rilevanti che con essa si trovino in rapporti antagonisti.⁵⁴

Molteplici sono le situazioni in cui questi interessi possono scontrarsi, ad esempio, nell'ambito del bilanciamento⁵⁵ tra tutela dell'ambiente e semplificazione amministrativa. In dottrina si trovano in particolare contributi riguardanti il rapporto tra l'articolo 20 della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo (come riformato dall'art. 3, comma 6ter del d.l. 35/2005, noto come "Decreto competitività") e l'articolo 13 della legge 394/1991 sulle aree protette⁵⁶. In proposito, si evidenzia come la giurisprudenza⁵⁷ inizialmente – contrariamente a ciò che sostiene la dottrina in esame – sostenga l'abrogazione implicita della fattispecie di

⁵³ Vedi quanto detto precedentemente sulla cd. *Green Industrial Policy*.

⁵⁴ E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit. alla nota 12, p. 434.

⁵⁵ In proposito, si deve fare attenzione a distinguere il concetto di bilanciamento dal concetto di contemperamento. Bilanciare significa dare prevalenza ad uno dei due principi in contrasto creando una gerarchia assiologica; contemperare significa invece miscelare i due principi nelle giuste proporzioni, creando un macro-principio che consenta di stabilire quando prevalga l'uno e quando prevalga l'altro. Si può affermare quindi che il bilanciamento sia statico, mentre il contemperamento dinamico. Cfr. con R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 206 ss.

⁵⁶ C. Baseggio, *Tutela dell'ambiente e semplificazione amministrativa: un caso di difficile bilanciamento*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc.1, 2009, pag. 253; M. Asprone, *La relazione tra la tutela dell'ambiente e l'istituto del silenzio assenso nell'ultima giurisprudenza amministrativa*, in *Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2018.

⁵⁷ Cfr. con T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 22 novembre 2007 n. 13241 e 19 febbraio 2008 n. 1512.

silenzio-assenso prevista dall'art. 13 da parte della riforma della pubblica amministrazione del 2005.⁵⁸

Per risolvere l'apparente antinomia tra i due articoli summenzionati, il Consiglio di Stato⁵⁹ fa applicazione del principio per cui "*lex posterior generalis non derogat priori*

⁵⁸ A questo proposito bisogna anche fare riferimento alla distinzione tra silenzio-assenso procedimentale e silenzio-assenso provvedimento. Quest'ultimo si forma alla fine dell'*iter* del procedimento amministrativo e comprende il silenzio-assenso, il silenzio-provvedimento d'ufficio favorevole, il silenzio-diniego, il silenzio-rigetto e il silenzio-inadempimento o silenzio-rifiuto; mentre il silenzio-assenso procedimentale è caratterizzato dal fatto che a restare inerte è l'ente o l'organo che debba emettere un atto infra-procedimentale oppure effettuare valutazioni tecniche. Cfr. con P. M. Vipiana, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, 2021, CEDAM, pp. 396 ss.

⁵⁹ Cfr. con soluzione adottata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 17 del 27 luglio 2016: «è convincimento dell'Adunanza Plenaria quello per cui l'art. 20, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, sostituito per quanto qui interessa dall'art. 3, comma 6-ter, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, e succ. modd., nel disporre «Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, [...]» non abroga la previsione dell'art. 13 (Nulla osta), comma 1 (e 4) l. 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) secondo cui «decorso inutilmente» il termine di sessanta giorni dalla richiesta di nulla osta per concessioni o autorizzazioni relative a interventi «il nulla osta si intende rilasciato».

Portano a queste conclusioni le considerazioni che qui seguono, sia di ordine formale che di ordine sostanziale. Il tema in diritto che si pone è anzitutto, in termini formali, quello dell'abrogazione per incompatibilità, tacita ovvero implicita. Va in proposito rammentato che, per invalsa considerazione, a norma dell'art. 15 delle Disposizioni preliminari al Codice civile, vi è abrogazione inespressa di una legge quando vi è incompatibilità fra nuove e precedenti leggi (abrogazione tacita), ovvero quando la nuova regola l'«l'intera materia» già regolata dalla anteriore (abrogazione implicita): per cui detta incompatibilità sussiste se vi sia una contraddizione tale da rendere impossibile la contemporanea applicazione delle due leggi in comparazione, sì che dall'applicazione ed osservanza della nuova derivi necessariamente la disapplicazione o l'inosservanza dell'altra. Si rammenta che la giurisprudenza ha convenuto che il principio *lex posterior generalis non derogat priori specialis* - che ha la sua ragione nella migliore e più adeguata aderenza della norma speciale alle caratteristiche della fattispecie oggetto della sua previsione - non può valere, e deve quindi cedere alla regola dell'applicazione della legge successiva allorché dalla lettera e dal contenuto di detta legge si evince la volontà di abrogare la legge speciale anteriore o allorché la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza fra la normativa speciale anteriore e quella generale successiva; e «il canone interpretativo di cui si tratta, del resto non specificamente positivizzato nell'ordinamento giuridico, non corrisponde quindi ad un principio superiore ed inderogabile [...], ma è solo un criterio orientativo, pur suffragato dalla tradizione, di temperamento del primato che in omaggio al criterio cronologico occorre riconoscere alla *lex posterior*. La sopravvivenza della *lex prior specialis* in tanto può essere affermata, perciò, in quanto non debba venir esclusa alla luce di una corretta interpretazione della *lex posterior*, dal modo di essere della quale dipende, in definitiva, l'applicabilità o meno in concreto del canone stesso». [...] «Ritiene l'Adunanza Plenaria che tale incompatibilità inespressa non sussista; che l'art. 13 l. n. 394 del 1991 abbia disposto unicamente una particolare strutturazione del procedimento, comunque in grado di garantire la piena tutela dell'interesse protetto; e che, dunque che non vi sia stato il detto effetto abrogativo.

Il presupposto dal quale occorre muovere riposa nel convincimento per cui non si rinviene una indicazione della giurisprudenza costituzionale in senso preclusivo alla possibilità per il legislatore ordinario statale di dotarsi dello strumento di semplificazione procedimentale rappresentato dal silenzio-assenso anche in materia ambientale, purché nei limiti chiariti nelle pronunce della Corte Costituzionale prima segnalate».

speciali”, sostenendo che il silenzio-assenso previsto dall’art. 13 commi 1 e 4 della l. 394/1991 – secondo cui nel termine di sessanta giorni l’Ente parco deve rendere il nulla-osta per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad impianti od opere all’interno del parco, decorso il quale si forma il suddetto silenzio – non è stato implicitamente abrogato a seguito dell’entrata in vigore del d.l. 35/2005, che, riscrivendo l’art. 20 della l. 241/1990, ha escluso che l’istituto generale del silenzio-assenso possa trovare applicazione in materia di tutela ambientale.

Con un’estesa motivazione, l’Adunanza Plenaria ha concluso sostenendo che non sia logico ritenere che una disposizione volta a generalizzare il regime procedimentale del silenzio-assenso faccia venir meno proprio quelle ipotesi di silenzio-assenso già previste dall’ordinamento nel più restrittivo sistema dell’art. 20 precedente alla riforma. Pertanto, la sottrazione al regime di semplificazione delle materie considerate sensibili non può essere tale da non ricomprendere quegli specifici procedimenti per i quali la compatibilità con il regime del silenzio-assenso sia stato già valutato, precedentemente e in modo positivo, dal legislatore.

Altro settore in cui i vari interessi possono scontrarsi è quello che prevede l’espansione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili nelle zone riservate all’agricoltura. Complessivamente considerata, la disciplina statale a riguardo⁶⁰ risulta essere improntata al principio di proporzionalità e, in particolare, ad uno dei suoi corollari logici più rilevanti rappresentato dalla differenziazione. Quanto detto emerge là dove si impone che la valutazione di adeguatezza degli impianti dovrà tener conto delle concrete differenze che sussistono nelle diverse circostanze territoriali. Per far sì che gli interessi potenzialmente in conflitto tra loro possano posizionarsi in termini di convivenza, occorre che l’impianto energetico venga a porsi in funzione proattiva rispetto alla produzione agricola. Si pensi, per esempio, ad un modo di agire lungo il percorso che va nella direzione di utilizzare i prodotti provenienti dall’agricoltura al fine di produrre energia e specularmente di utilizzare l’energia derivante dalle fonti rinnovabili per gli scopi produttivi agricoli. Pertanto, il rapporto tra gli interessi confliggenti dovrebbe essere impostato il più possibile secondo una logica di mutuo sostegno e non secondo uno schema di perenne conflitto. Si vede quindi che in questo sistema di reciproci confronti è centrale il ruolo svolto dall’autorità amministrativa procedente che addiverrà ad un equilibrato contemperamento degli interessi che saranno posti successivamente alla base dei provvedimenti adottati. Al fondo dell’esigenza qui sostenuta di coordinamento e

⁶⁰ V. d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e d.l. 24 febbraio 2023, n. 13.

possibile compenetrazione tra interessi diversi, vi è una logica secondo cui non è possibile considerare taluni interessi come “tiranni” nei confronti degli altri⁶¹.

Si vede come, però, questa valutazione varia a seconda dei settori e degli attori che sono chiamati a valutarla. Si possono trovare esempi nella più recente giurisprudenza⁶² – parlando di conflitto tra interesse paesaggistico e interesse alla sostenibilità – in cui il Tribunale si trovi a far prevalere nel bilanciamento tra interesse della tutela del paesaggio e interesse allo sviluppo e allo sfruttamento sempre maggiore delle energie rinnovabili, quest’ultimo. La motivazione, tuttavia, si concentra sulla carenza motivazionale delle risposte del convenuto⁶³.

Il tema appare quindi come di estrema rilevanza – non perché la sostenibilità possa assumere quei tratti tirannici che la Corte Costituzionale ha predisposto nella nota sentenza sull’ILVA⁶⁴, la quale si riferiva però al bilanciamento tra diritti fondamentali quali il diritto alla

⁶¹ S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, rielaborazione della relazione tenuta al XVII Convegno nazionale AIDU, Catanzaro, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, n. 4, 2015.

⁶² Cfr. con T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 febbraio 2023, n. 02784.

⁶³ Segue nota precedente: il Ministero della transizione ecologica (convenuto) afferma che «lo stesso, nella riunione istruttoria, “ha confermato l’interesse pubblico all’incremento di produzione di energia da fonti rinnovabili, quale permanente obiettivo primario a livello nazionale e dell’Unione europea, al cui rispetto contribuisce anche la realizzazione dell’impianto in esame”, dando poi il provvedimento atto della necessità che il detto interesse venga bilanciato con l’interesse alla tutela paesaggistico-ambientale di cui all’art. 9 della Costituzione e che la convinta adesione dell’Italia al processo di transizione ecologica e decarbonizzazione debba avvenire nel rispetto degli altri interessi pubblici connessi e, in modo particolare, dei valori culturali e paesaggistici.» [...] «dalla comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento in esame, individuati da un lato nella tutela paesaggistica e a un altro lato nello sviluppo della produzione di energie da fonti rinnovabili, nonché nella valenza imprenditoriale ed economica dell’opera in argomento, di considerare prevalente l’interesse alla tutela del paesaggio, condividendo l’avviso del Ministero della cultura, in considerazione dei molteplici impatti negativi dell’opera sopra esposti, al fine della tutela e della conservazione dei valori paesaggistici e culturali dell’area interessata”».

Il T.A.R. Lazio afferma che «Dalla lettura del provvedimento emerge, come lo stesso, presenti, proprio con riferimento al bilanciamento degli interessi contrapposti, una evidente carenza motivazionale, riducendosi la motivazione dell’atto nel mero richiamo alle ragioni espresse dal Ministero della cultura senza porre in essere una effettiva comparazione delle stesse con quelle espresse dal Ministero della transizione ecologica, che aveva richiesto la rimessione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e senza alcuna menzione, neppure sintetica, delle posizioni del privato richiedente il parere di compatibilità paesaggistica oggetto del procedimento, con particolare riferimento alla variante progettuale da questo proposta in corso di procedimento. La motivazione in punto di bilanciamento, in sostanza, viene risolta in una assertiva prevalenza, nel caso di specie, dell’interesse alla tutela del paesaggio sull’interesse alla realizzazione dell’opera, senza che di tale prevalenza siano indicate le concrete ragioni.» [...] Anche per questi motivi il Tribunale accoglie il ricorso e annulla i provvedimenti impugnati che impedivano la costruzione dell’impianto eolico in questione.

⁶⁴ Si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale del 2013, n. 85, in cui essa afferma che la qualificazione di un valore come primario non implica una rigida gerarchia tra diritti fondamentali, perché la Costituzione richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per alcuno di essi. La qualificazione come primari dei valori legati all’ambiente e alla salute significa che gli stessi non

salute e il diritto al lavoro – ma perché l’eventuale configurazione della sostenibilità come interesse super-primario potrebbe implicarne una minore recessività in sede di bilanciamento e allo stesso tempo una parziale riduzione della discrezionalità spettante al legislatore e all’amministrazione a riguardo.

Allo stato attuale delle cose, non sembra possibile dare una risposta alla questione del ruolo incarnato dalla sostenibilità al momento del bilanciamento con gli altri vari interessi. Si può esprimere però l’auspicio che il rafforzamento del valore della sostenibilità ambientale venga attuato, ma riservandosi di precisarne volta per volta portata ed implicazioni.

§1.2. Il ruolo dei privati sulle scelte normative e pianificatorie riguardanti il tema della decarbonizzazione

A questo punto, occorre analizzare il modo in cui le norme italiane disciplinano il confronto all’interno dei processi decisionali che riguardano le politiche per il clima, tra gli interessi pubblici e gli interessi privati facenti capo ai cittadini e alle imprese. Ci si chiede quindi se i privati possano o meno incidere sulle scelte pubbliche, normative e pianificatorie, relative alle misure riguardanti in particolare la decarbonizzazione.

Si noti innanzitutto che la disciplina relativa al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ora vigente e la disciplina relativa al Comitato interministeriale per la Transizione Ecologica nulla prevedono in merito alla partecipazione dei terzi ai relativi procedimenti. Inoltre, la normativa sulla *governance* del PNRR prevede solamente l’istituzione di un cd. Tavolo permanente⁶⁵ composto da rappresentanti del Governo, delle Regioni, delle

possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.

⁶⁵ V. art. 3 del d.l. n. 77/2021 sulla *governance* del PNRR e misure di rafforzamento e accelerazione delle procedure: «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile. I componenti sono individuati secondo un criterio di maggiore rappresentatività e agli stessi non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

2. Il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all’attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia di cui all’articolo 2 e al Servizio centrale per il PNRR di cui all’articolo 6 ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione

Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali, delle categorie produttive, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile.

Assunto che nel nostro ordinamento non è presente una norma che prescriva alla pubblica amministrazione di aprire i propri procedimenti preordinati all'emanazione di atti normativi, generali o pianificatori al contraddittorio con soggetti privati e terzi, vi è l'articolo 13 della legge 241/1990 che invece rimette tale scelta alle regolamentazioni settoriali. Ciò detto, un intervento strutturato dei privati ai processi decisionali attraverso cui si definiscano contenuti e tempi delle misure riguardanti la decarbonizzazione sarà possibile solo laddove questo sarà previsto da specifiche norme europee o nazionali.

Questo è un tema non secondario in relazione all'intervento pubblico in materia di sostenibilità, ed ha un rilievo determinante rispetto all'incisività delle scelte che vengono assunte in ambito di *Green Deal*. Esistono in dottrina⁶⁶ due visioni opposte di vedere i rapporti pubblico-privato: una vede il procedimento come aperto, trasparente e argomentato con i portatori di interessi privato come uno stimolo alla maggiore adeguatezza; l'altra invece guarda con sospetto quel confronto, lo circoscrive e lo contiene.

Si evidenzia⁶⁷, da un lato, gran parte della giurisprudenza amministrativa che ritiene di rinvenire nella previsione di garanzie procedurali stringenti, in ambito di partecipazione dei privati al procedimento e al contraddittorio tra le parti presenti, la condizione minima ed essenziale affinché possa essere assicurato ai destinatari dei provvedimenti il rispetto delle regole di diritto. La stessa Autorità per la concorrenza ed il mercato sottolinea quanto sia necessario, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, far partecipare, sempre e adeguatamente al disegno regolativo, tutti coloro che possono dare un contributo per colmare l'asimmetria di informazione del regolatore, in particolare quei soggetti che hanno interessi contrapposti a quelli del soggetto regolato⁶⁸.

Tale orientamento giurisprudenziale, inizialmente, escludeva che la partecipazione ai procedimenti potesse avere un ruolo co-decisionale, riconoscendole solamente una funzione

del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.»

⁶⁶ E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit. alla nota 12; M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 149 ss.

⁶⁷ S. Del Gatto, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti, procedimenti di regolazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2010.

⁶⁸ Agcm, segnalazione 20 dicembre 2002, AS 226.

collaborativa. L'intento, evidentemente, era quello di evitare il rallentamento di procedimenti che per natura richiedono tempi brevi e soluzioni rapide. Questa lettura, tuttavia, è stata recentemente superata in favore di un'interpretazione più conforme alle finalità della partecipazione, consistente nella considerazione di quest'ultima come strumento attraverso il quale vengono accertati i fatti, eseguite le istruttorie ed espletati gli accertamenti tecnici.

L'impianto logico che accomuna le disposizioni normative su questo tema appare a prima vista come non conseguente al testo originario proposto dalla Commissione Nigro⁶⁹ al momento dell'emanazione della legge sul procedimento amministrativo. Quest'ultima prevedeva il modello dell'istruttoria pubblica «per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, la localizzazione di centrali energetiche e l'assunzione di opere pubbliche, che incidono in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio e che rientrano nelle categorie individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

L'esclusione del modello partecipato appariva criticabile poiché nell'attività amministrativa generale risultava essenziale una compiuta emersione di interessi e di fatti rilevanti coinvolti nel processo di formazione della decisione amministrativa insiti nell'esercizio e nella funzione democratica della partecipazione procedimentale. Con l'aiuto della scienza del diritto amministrativo, però, fu possibile offrire un'interpretazione restrittiva della deroga contenuta nell'articolo 13, che permise di recuperare lo spirito originario della prima elaborazione della legge generale sul procedimento amministrativo. Suddetta disposizione fu quindi interpretata, anziché come preclusione assoluta ad una collaborazione con i soggetti privati nell'elaborazione dell'attività amministrativa generale, come mera esclusione dall'applicazione dello specifico modello partecipativo contemplato dal Capo III della legge generale.

Questa impostazione favorevole alla valorizzazione della partecipazione viene rafforzata, peraltro, dal fatto che i principi e le discipline procedurali, nei settori di regolazione ambientale e regolazione dell'attività economica, sono principalmente di derivazione europea. Nel diritto europeo sono sempre presenti garanzie e meccanismi procedurali più raffinati di quelli contemplati nella disciplina generale nazionale. Si prevede, talora, la forma

⁶⁹ Le proposte della Commissione Nigro si trovano in *Quaderni regionali*, 4, 1984, p. 1339. Il disegno di legge è stato pubblicato in *Riv. trim. di scienza dell'amm.*, 2, 1987, p. 85. Cfr. con n F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 177 ss. e G. Pericu, *I procedimenti di massa*, ivi, 95 ss.

dell'audizione orale e la consultazione dei soggetti privati anche su proposte di provvedimenti, permettendo la partecipazione anche a procedimenti generali.⁷⁰

Negli ultimi anni, quindi, la visione che propende per l'apertura verso una partecipazione più completa ha guadagnato spazio, sia grazie al legislatore europeo che grazie alla giurisprudenza⁷¹. È in particolare quest'ultima che è intervenuta largamente per consentire l'intervento dei privati nei procedimenti regolatori delle autorità amministrative indipendenti e per imporre alle stesse di tener conto dei relativi apporti in sede di motivazione delle decisioni.

Nonostante ciò, la regola generale rimane immutata, anche a seguito delle ripetute modifiche di altre parti della legge 241 e le sempre più insistenti richieste della dottrina di settore di intervenire anche sull'articolo 13⁷². L'esperienza concreta però, visibile sia in Italia che in altri paesi, dimostra che sia sul piano della qualità, della stabilità e dell'imparzialità, sia sul piano della loro accettazione sociale, la partecipazione informata al procedimento amministrativo di cittadini ed imprese comporta rilevanti e svariati vantaggi.

Se si considerano le esperienze di partecipazione ormai consolidate per la disciplina delle Autorità indipendenti, e si raffrontano gli esiti della loro applicazione con quelli dei procedimenti non partecipati attuati nello stesso periodo dalle autorità di governo, la differenza è evidente. Si veda, ad esempio, ciò che riguarda i decreti di incentivazione delle fonti di energia rinnovabile adottati negli scorsi anni dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente. Si tratta di decreti emanati senza alcuna consultazione dei molteplici soggetti interessati, giudicati a posteriori come fortemente inadeguati, sia per ciò che riguarda i costi e sia per ciò che riguarda gli sviluppi tecnologici del settore. La conseguenza è intuitiva: vi è stata un'erogazione di incentivi significativamente sovra-dimensionati rispetto

⁷⁰ M. Cocconi, *Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale*, in *Rivista di studi giuridici e politici*, n.1, 2018, pp. 131 ss. e 138 ss.; M. Cocconi, *La partecipazione dell'attività amministrativa generale*, Padova, Cedam, 2010.

⁷¹ In proposito v. Cons. Stato, VI, 27 dicembre 2006, n. 7972 e Cons. Stato, VI, 11 aprile 2006, n. 2007 che riportano le stesse conclusioni: «E' stato evidenziato che ai procedimenti regolatori condotti dalle Autorità indipendenti non si applicano le generali regole dell'azione amministrativa che escludono dall'obbligo di motivazione e dall'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi ed amministrativi generali (art.3 e 13 l. n. 241/90). L'esercizio di poteri regolatori da parte di Autorità, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri e al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione, è giustificato anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative.» [...] «Del resto, non è pensabile che l'attività di *regulation* venga svolta senza la necessaria partecipazione al procedimento dei soggetti interessati. Uno strumento essenziale per arricchire la base conoscitiva dell'attività di regolazione è costituito dalla consultazione preventiva, volta a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti interessati.»

⁷² Un esempio ne è G. Virga, *Le modifiche ed integrazioni alla legge 241 del 1990 recentemente approvate*, in *LexItalia.it*

alle necessità dei relativi operatori economici, che sono stati seguiti, infatti, da decreti di drastica riduzione dei suddetti incentivi, incidendo fortemente sulla fiducia degli operatori e sulla loro propensione ad investire ulteriormente nei progetti prospettati⁷³.

§1.3. segue, un approccio comparato sul tema della partecipazione alle scelte amministrative

Quando ci si trova di fronte ad un problema, come in questo caso quello di capire quale sia il metodo più consono da utilizzare nei procedimenti riguardanti il tema generale della decarbonizzazione, ci si può aiutare con il metodo della comparazione. Questo problema, infatti, si presenta in differenti modi nei diversi ordinamenti, perché coinvolge il centralissimo tema del rapporto tra Stato e cittadino.

Si evidenzia come, storicamente, siano stati fatti quattro tentativi per comparare i diversi diritti amministrativi, in epoche diverse e in modi diversi. Il primo è quello di Frank Goodnow⁷⁴, fondatore del diritto amministrativo americano, che nel 1893 ha comparato i sistemi amministrativi di Stati Uniti, Francia, Germania e Regno Unito, prendendo ad oggetto l'assetto dei poteri, l'amministrazione centrale e periferica, il pubblico impiego, l'attività amministrativa e il controllo giurisdizionale su di essa.

Il secondo tentativo è quello di Jean Rivero⁷⁵, grande maestro francese della metà del ventesimo secolo, che ha esaminato la nozione di potere pubblico nel diritto positivo e nella scienza giuridica di Francia, Germania, Spagna ed Inghilterra.

Il terzo è quello di Marco D'Alberti⁷⁶, il quale comparando Italia, Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia ha considerato anche le vicende storiche ponendo grande rilievo sulla giurisprudenza amministrativa e il ruolo dei giudici.

⁷³ Cit. E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit. alla nota 12; sulla vicenda ved. M. Grillo, *Il mercato delle energie rinnovabili: aspetti economici*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Regole e mercato delle energie rinnovabili, Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 61 ss.

⁷⁴ F. J. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, New York and London, G. P. Putnam's Sons, 1893.

⁷⁵ J. Rivero, *Cours de droit administratif comparé*, Paris, Le Cours de Droit, 1957.

⁷⁶ M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 1992.

L'ultimo tentativo è quello che ci perviene da Sabino Cassese⁷⁷, il quale compara la formazione dei diritti amministrativi francese e britannico seguendone le vicende storiche nell'arco di due secoli, evidenziandone gli elementi comuni e le divergenze.

Per ciò che riguarda la partecipazione, Cassese⁷⁸, ritornando successivamente sul tema della comparazione, prende in considerazione le esperienze di quattro ordinamenti: partendo da quello francese – che definisce come quello “della separazione” – espone come questo sottragga al giudice il controllo della procedura di partecipazione, che rimane di dominio esclusivo dell'amministrazione pubblica. Questo tipo di partecipazione riguarda oggi anche il settore ambientale⁷⁹. Prosegue analizzando il modello statunitense – che definisce “funzionalista” – il quale prevede una procedura di partecipazione non sottratta al controllo del giudice, ma in cui questo si autolimita, riconoscendo, pertanto, ampio potere discrezionale all'amministrazione nel definire le procedure di partecipazione dei privati portatori di interessi⁸⁰.

Si concentra poi, sull'analisi del modello inglese – definito della “*fairness*” – attraverso l'analisi di tre decisioni giurisprudenziali. La prima è della *Court of Appeal* del 1972⁸¹, che riguardava un'autorità locale e la sua decisione di aumentare il numero delle licenze di taxi; nell'ordinamento non era presente una norma che prevedesse l'audizione dei privati, ma la Corte si espresse annunciando che le autorità amministrative debbano sempre comportarsi secondo giustizia e che quindi debbano sempre ascoltare non solo il ricorrente, ma anche qualsiasi altro soggetto i cui interessi vengano compromessi nel caso concreto.

⁷⁷ S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo*, in Trattato di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, II ed., 2003, pp. 1-93.

⁷⁸ S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1, pp. 13-41.

⁷⁹ Con apposita legge, nel 1983 viene estesa la procedura definita *enquête publique* (originariamente prevista per i casi di espropriazione) anche al settore ambientale. Questa procedura, criticata perché permette l'intervento solo quando il progetto di un'opera si trovi in stadio già avanzato, viene riformata. Regolata oggi dal *Code de l'environnement* agli articoli L121 ss. prevede di far precedere la procedura di inchiesta pubblica, per i grandi progetti di interventi infrastrutturali, da una più ampia procedura di consultazione detta *débat public*. Questa si presenta come una fase separata del procedimento amministrativo di decisione, è obbligatoria per i progetti maggiori, mentre, per quelli minori, può essere aperta su richiesta da soggetti quali dieci parlamentari, un consiglio regionale, un'associazione di protezione ambientale e così via. Cfr. con: Commission nationale du débat public, *Rapport annuel 2005/2006 e Origines et missions*.

⁸⁰ Le regole statunitensi sono contenute nell'*Administrative Procedure Act* del 1946. Questa legge distingue procedure che conducono ad atti amministrativi generali (*rulemaking*) da procedure che si concludono con atti amministrativi singolari (*adjudication*). Le prime possono essere di due tipi: *on the record rulemaking*, caratterizzato da regole più formali, oppure *notice and comment*, caratterizzato da uno svolgimento semplificato. Sulla partecipazione negli USA, in generale, cfr. con R. B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, 88, 1975, p. 1699 ss.

⁸¹ *R v Liverpool Corporation*, 14 Febr. 1972, [1972]2 QB 299.

La seconda decisione è della *House of Lords* del 1980⁸², che riguardava un programma di costruzioni autostradali sottoposto a *public local inquiry*; qui la Corte affermò che non si debba far ricorso al principio di *natural justice*, il quale suggerisca l'uso della procedura giudiziaria, ma piuttosto a quello di *fairness*, in quanto l'amministrazione dispone di una *collective knowledge* e deve rispondere al Parlamento. Una *local inquiry* quindi, non garantisce un metodo soddisfacente dove il dibattito possa apportare i propri vantaggi.

La terza ed ultima decisione è della *Queen's Bench Division* del 1993⁸³, che riguardava la determinazione di canoni per l'uso di stalli su suolo pubblico da parte delle autorità locali. In questa occasione, la Corte ribadisce che, pur in assenza di un'apposita norma, il principio di *fairness* richiede sempre, in situazioni del genere, un'idonea consultazione, e che questo sia l'unico modo per garantire il rispetto di tale principio.

L'autore a questo punto conclude portando l'esempio dell'ordinamento europeo – definito come “approccio dell'ampliamento” – evidenziando come, negli ordinamenti sovranazionali, siano presenti norme sulla partecipazione e sull'obbligo di consultazione, gravante però non sull'organo sovranazionale, ma su quello nazionale che opera nel caso concreto⁸⁴.

Studi di questo genere portano alla conclusione per cui, quali che siano i differenti approcci al tema della partecipazione, questa deve essere considerata come uno strumento essenziale per assicurare il rispetto di principi centrali degli ordinamenti statali – come la giustizia e la proporzionalità – nei rapporti tra Stato e cittadini.

⁸² *Bushell and another v Secretary of State for the Environment*, 4 Febr. 1980, [1981] AC 75.

⁸³ *R v Birmingham City Council*, 22 Jan. 1993, 91 LGR 532.

⁸⁴ A titolo puramente esemplificativo, si veda la direttiva CE 2003/87 del 25 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità europea. Questa prevedeva una procedura statale complessa, con una doppia consultazione. Disponeva che ciascuno Stato membro elaborasse un piano nazionale triennale (poi quinquennale) che determinasse le quote totali di emissioni da assegnare per tale periodo e le modalità di tale assegnazione. Il piano “tiene nella dovuta considerazione le osservazioni del pubblico” (art. 9.1). Il piano veniva notificato alla Commissione, che poteva respingerlo in tutto o in parte. Lo Stato, una volta accettate le modifiche proposte dalla Commissione, assumeva una decisione in merito alle quote totali di emissione che avrebbe assegnato nel triennio e in merito all'assegnazione di aliquote al gestore di ciascun impianto. Tale decisione veniva presa sulla base del piano nazionale di assegnazione “tenendo nella dovuta considerazione le osservazioni del pubblico” (art. 11.1). In generale, sulla consultazione del pubblico da parte della Commissione, si veda la Comunicazione della Commissione *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, del 11 dicembre 2002, COM (2002) 704 final.

§1.4. Un esempio italiano di partecipazione: il dibattito pubblico

Nel diritto amministrativo italiano, per tentare di far comunicare i soggetti coinvolti nella costruzione di opere pubbliche, i quali gran parte delle volte sono portatori di interessi confliggenti⁸⁵, si è iniziato da tempo a fare ricorso a strumenti di ascolto e di partecipazione degli interessati. Un esempio di trova nella procedura del cd. dibattito pubblico⁸⁶, istituto di democrazia partecipativa che consente ai soggetti interessati dalla realizzazione di una grande opera infrastrutturale di esprimere alla pubblica amministrazione il proprio punto di vista in merito a differenti aspetti che possono riguardare l'opera medesima, come i profili d'impatto ambientale, profili economici, impatto paesaggistico, e così via.

La procedura di dibattito pubblico entra nella legislazione italiana nel 2016, a seguito dell'emanazione del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – cd. Codice Appalti – in cui all'articolo 22 viene previsto che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sul territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi di resoconto degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.⁸⁷ Con la medesima norma, sono stati introdotti, nell'ambito della pianificazione, programmazione e progettazione, alcuni obblighi relativi alla trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico che seguano i principi cardine di pubblicità e neutralità.

In attuazione dell'articolo 22, è stato adottato il D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, “*Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*”. I pilastri di tale fonte possono essere individuati nelle seguenti previsioni: che i grandi interventi infrastrutturali siano decisi a seguito di confronto pubblico svolto nella fase iniziale del progetto; che i risultati siano utili a migliorare gli esiti derivanti dalla realizzazione delle opere; che il dialogo possa ridurre la conflittualità sociale che solitamente accompagna questi progetti. Inoltre, prendendo spunto dall'esperienza francese, viene istituita come perno della disciplina la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, il cui compito principale è quello di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici, presentare raccomandazioni e monitorare sul corretto funzionamento delle procedure.

⁸⁵ Si potrebbe anche dire “*stakeholder*” di cui ai capitoli precedenti.

⁸⁶ Sulla disciplina del dibattito pubblico in generale cfr. con: P. Vipiana, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019.

⁸⁷ M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 359 del 2018⁸⁸, valuta molto positivamente l'istituto del dibattito pubblico affermando che questo sia uno strumento prezioso per la risoluzione dei conflitti sociali spesso irrisolti a causa di una perpetua e non sempre giustificata sfiducia dei privati nei confronti di qualsiasi intervento pubblico nel territorio di residenza – cd. sindrome Nimby⁸⁹.

Ad oggi, però, si deve far presente che l'istituto del dibattito pubblico così come regolato dalle suddette previsioni legislative, rischia di trovare un ostacolo a causa della riforma del “vecchio” Codice Appalti avvenuta a seguito del d. lgs. 36/2023. L'articolo 40 di tale decreto rimanda infatti, per la disciplina specifica del dibattito pubblico, all'Allegato numero 1.6 del Codice, il quale verrà abrogato da un regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministro della cultura, che lo sostituirà integralmente.

Come fatto presente dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico⁹⁰, dalle disposizioni in esame verrebbero meno molti dei fattori che hanno costituito la “fortuna” dell'istituto. Le norme escludono la partecipazione dei singoli cittadini, consentendo di prendere parte al Dibattito alle sole amministrazioni interessate e ai portatori di interesse collettivo. Il Codice non nomina e non tiene in considerazione neanche la Commissione Nazionale, che verrebbe così abrogata. Il procedimento, in assenza della Commissione Nazionale quale organo esterno, si svolgerebbe soltanto tra stazione appaltante e Responsabile del dibattito, il quale deciderebbe discrezionalmente quali siano gli argomenti maggiormente significativi emersi da indicare nella relazione conclusiva. A rischio sarebbero anche il principio del giusto procedimento e il principio – derivante dall'Unione Europea – sulla partecipazione pubblica, nonché il principio cardine dell'attività amministrativa relativo alla trasparenza.

⁸⁸ Per consultare il testo integrale del parere al sito: <https://www.reteambiente.it/normativa/31113/>

⁸⁹ Con il termine *Nimby* che, è l'acronimo inglese di *Not in My Back Yard* (non nel mio cortile) si intende un fenomeno di resistenza e di protesta contro opere di interesse pubblico che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sul territorio in cui vengono costruite. Cfr. con B. Spadoni, *La sindrome Nimby nelle infrastrutture pubbliche*, in *Diritto dei Servizi Pubblici*, 2010; G. Manfredi, S. Nespor, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, pp. 293 e ss.

⁹⁰ V. *Il Dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione*, Relazione del 2023 al Parlamento da parte della Commissione Nazionale del Dibattito pubblico disponibile al sito: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione_alle_Camere_CNDP_.pdf

In attesa dell'abrogazione dell'Allegato 1.6 che farà conoscere quale sarà la disciplina compiuta dell'istituto del dibattito pubblico, la dottrina⁹¹ propende per una valutazione critica della riforma.

⁹¹ Ved. D. Tolli, *Il destino del dibattito pubblico in Italia: utilità e prospettive*, in *Riv. di informazione giuridica, Diritto Amministrativo*, 2023.

CONCLUSIONE

Il presente studio si è posto l'obiettivo di analizzare ed esporre il cd. *Green New Deal*, insieme di progetti e riforme dell'Unione Europea avviate nel 2019.

L'iniziale analisi delle fonti di derivazione europea ha consentito di comprendere in che cosa consistano le riforme prospettate e quali siano i loro obiettivi, consistenti soprattutto nel progressivo raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050.

Proseguendo la trattazione ci si è soffermati sui concetti di decarbonizzazione e di politica industriale, in particolare sulla concezione di tale politica attraverso una visione maggiormente volta al rispetto dei principi ambientali e di sostenibilità, come unico modo per perseguire gli obiettivi prefissati dall'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'Italia, è stata svolta un'analisi delle misure nazionali adottate a seguito delle normative europee, evidenziandone luci ed ombre, in particolare per ciò che riguarda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si è notato come in questo manchi una strategia di politica industriale volta ad integrare e sviluppare la base produttiva dell'economia nazionale, seguendo le impronte di uno sviluppo sostenibile e avanzato.

Ci si è concentrati poi sul bilanciamento e l'applicazione del principio di sostenibilità e dei suoi corollari, notando come vi siano molteplici situazioni in cui questi interessi possano scontrarsi. Si è esposto quindi come la giurisprudenza e la scienza del diritto varino soluzione di volta in volta, in base a quali siano nel caso concreto gli interessi in contrasto.

In conclusione, poi, ci si è soffermati sull'importante tema della partecipazione dei privati alle scelte pianificatorie e normative, illustrando le soluzioni adottate all'estero ed esponendo l'esempio italiano del dibattito pubblico.

Studiare i suddetti temi si è dimostrato rilevante per provare che, di fronte ad una sempre più incalzante crisi climatica, l'Unione Europea ha accolto un'accezione forte di sostenibilità ambientale volta a condizionare le scelte produttive e commerciali verso gli obiettivi di decarbonizzazione che questa si è data, e di conseguenza lo stesso hanno fatto gli Stati membri. Ovviamente il problema del riscaldamento climatico ha dimensioni mondiali, tuttavia, tutte le scelte che vengono intraprese dagli operatori economici anche singolarmente potrebbero comunque portare ad una importante svolta nel contrasto serio a queste problematiche.

Nelle pagine precedenti si sono evidenziati alcuni dei principali problemi giuridici che al riguardo si porranno nella prospettiva di vari settori del diritto.

I contenuti puntuali del nuovo modello giuridico e la sua incisività sul piano ambientale sono ancora da definire, perciò, la reale portata del cambiamento non può essere pienamente valutata. Si auspica, in ogni caso, che il problema ambientale venga tenuto maggiormente in considerazione e che in futuro questi temi siano considerati alla base di tutte le scelte economiche, politiche e giuridiche che dovranno essere intraprese dalle potenze mondiali, essendo questo un problema che riguarda il destino dell'intero pianeta.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON T.L. – DEAL D.R., *Free Market Environmentalism for the Next Generation*, London, Palgrave MacMillan US, 2015.
- ASPRONE M., *La relazione tra la tutela dell'ambiente e l'istituto del silenzio assenso nell'ultima giurisprudenza amministrativa*, in *Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2018.
- BASEGGIO C., *Tutela dell'ambiente e semplificazione amministrativa: un caso di difficile bilanciamento*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc.1, 2009, pag. 253.
- BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2022, fasc. 2, pp. 297-327.
- BRUTI LIBERATI E., *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2021, fasc. 1, pp. 132 ss.
- BRUTI LIBERATI E., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, 2021, fasc. 2, p. 417.
- BUBBICO D., *Il Pnrr italiano e l'industria nazionale: alla ricerca di una politica industriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc. 2, 2022.
- CASSESE S., *La costruzione del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, II ed., 2003, pp. 1-93.
- CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1, pp. 13-41.
- CLARICH M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.
- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 149 ss.
- COCCONI M., *Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale*, in *Rivista di studi giuridici e politici*, n.1, 2018, pp. 131 ss. e 138 ss.
- COCCONI M., *La partecipazione dell'attività amministrativa generale*, Padova, Cedam, 2010.
- COSBEY A. – WOODERS P. – BRIDLE R. – CASIER L., *In with good, out with the bad: Phasing out polluting sectors as green industrial policy*, in T. Altemburg, C. Assmann (eds.), *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*, pp. 69 ss.
- CRESTI L. – LUCCHESI M. – PIANTA M., *“Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia”*, *L'Industria*, fasc. 4, 2020.
- D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- DE LEONARDIS F., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.* in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, fasc. 1.
- DE LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 779-812.
- DE VET J. M. – NIGOHOSSYAN J.M. – NÚÑEZ FERRER D. – GROSS J. – KUEHL A. K. – FLICKENSCHILD S. (2021), *Impacts of the COVID-19 Pandemic on EU Industries, Luxembourg, Report for the European Parliament's Itre Commit.*
- DEL GATTO S., *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti, procedimenti di regolazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2010.

DOMINICI R. – MARCHESELLI A., *Giustizia tributaria e diritti fondamentali. Giusto tributo, giusto procedimento, giusto processo*, Torino, Giappichelli, 2016.

GARIBALDO F., (2021), *Il Pnrr, il sistema industriale europeo e la nuova fase internazionale*, in «*Quaderni di Rassegna Sindacale*», n. 2.

GOODNOW F. J., *Comparative Administrative Law*, New York and London, G. P. Putnam's Sons, 1893.

GRILLO M., *Il mercato delle energie rinnovabili: aspetti economici*, in NAPOLITANO G. – ZOPPINI A. (a cura di), *Regole e mercato delle energie rinnovabili, Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 61 ss.

GUASTINI R., *Interpretare e argomentare*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 206 ss.

LOMBARDI P., *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2023, fasc. 1, pp. 86-103.

LUCCHESI M. – PIANTA M. (2021), “*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in una prospettiva di politica industriale*”, in *Moneta e Credito*, 74 (295): pp. 177-190.

MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, pp. 293 e ss.

MERUSI V. F., *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993.

MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, fasc. 2, pp. 40 ss.

MONAST J.J., *The ends and means of decarbonization: the Green New Deal in context*. in *Environmental Law*, 2020, Vol. 50, No. 1, p. 1.

MORIANI G., *Metodologie di valutazione ambientale: VIA, VAS, IPPC, Valutazione di incidenza, Analisi del rischio, EMAS, LCA: fondamenti teorici, modelli, strumenti applicativi e gestionali*. Milano: Angeli, 2006.

PIANTA M., (2021), *La politica industria al tempo del Pnrr*, in «*il Mulino*», n. 2.

RIVERO J., *Cours de droit administratif comparé*, Paris, Le Cours de Droit, 1957.

SCOTTI E., *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 98, pp. 500 ss.

SPADONI B., *La sindrome Nimby nelle infrastrutture pubbliche*, in *Diritto dei Servizi Pubblici*, 2010.

STEWART R. B., *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, 88, 1975, p. 1699 ss.

TOLLI D., *Il destino del dibattito pubblico in Italia: utilità e prospettive*, in *Riv. di informazione giuridica, Diritto Amministrativo*, 2023.

TRIMARCHI F. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 177 ss. e PERICU G., *I procedimenti di massa*, ivi, 95 ss.

VIESTI G., (2022), *Fondi del recovery, i rischi per il sud se non vigila bene*, in «*Il Mattino*», 6 aprile.

VILLAMENA S., *Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, rielaborazione della relazione tenuta al XVII Convegno nazionale AIDU, Catanzaro, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 4, 2015.

VIPIANA P. M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, 2021, CEDAM, pp. 396 ss.

VIPIANA P., *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019.

VIRGA G., *Le modifiche ed integrazioni alla legge 241 del 1990 recentemente approvate*, in *LexItalia.it*