

Dal Green Deal al Next Generation EU. Il PNRR come pianificazione basata sul principio di "Integrazione dell'Ambiente" declinato tecnicamente "non arrecare un danno significativo" (DNSH)

Alessandro MAZZITELLI*

Sommario: 1. Premessa 2. Brevi osservazioni di principio 3. Alle origini del Green Deal Europeo 4. Il fondamento del dispositivo di ripresa e resilienza (reg. UE 2021/241): luci e ombre 5. I contenuti fondamentali del dispositivo di ripresa e resilienza: ambiti e limiti di applicazione. L'implicito riconoscimento del principio di "Integrazione dell'Ambiente" 6. "Non arrecare un danno significativo" quale paradigma strumentale del principio di integrazione dell'ambiente e vincolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

1. Premessa

È presto per mettere in evidenza aspetti significativi del PNRR sotto il profilo della efficacia concreta. Siamo alla fase attuativa iniziale¹, nella quale sia in ambito europeo che in ambito nazionale si cerca di rodare i vari strumenti formali e sostanziali che il Recovery fund e gli atti derivati hanno introdotto. Tuttavia non possiamo sottrarci a brevi spunti di invito alla riflessione conseguenti alle novità dello strumento introdotto dall'Unione Europea (UE) che, a nostro avviso, sono di grande rilievo anche sotto il profilo della costituzione materiale. Il Recovery Fund² e il conseguente dispositivo (riferito qui e in seguito al Regolamento UE 2021/243) per la ripresa e resilienza a fini di rilancio economico dei Paesi membri dell'Unione, potenzialmente potrebbero modificare in modo rilevante i rapporti tra UE e Stati membri se dovessero estendersi in altri ambiti e, per questo, consolidarsi³. Superata la prima applicazione, sulla base della volontà degli Stati, potrebbero affermarsi come strumenti di solidarietà⁴ condivisi, in funzione del consolidamento della coesione politica. La scelta quindi degli Stati di fare ricorso agli strumenti finanziari predisposti per il rilancio economico e sociale dei paesi UE apre un capitolo nuovo nell'ambito dei rapporti istituzionali tra ordinamento "sovranazionale" e ordinamenti nazionali, con una modalità sempre più

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università della Calabria.

¹ Sul punto si veda la recente legge di modifica, LEGGE 29 aprile 2024, n. 56. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

² Cfr. Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno della ripresa all'indomani della crisi COVID-19. Sul quale si veda F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, pp. 1-59.

³ Sul punto cfr. Il Trattato su stabilità coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria firmato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri. Attuale in questa fase la sua riforma. Si veda anche la problematica dei Fondi Sovrani, su cui F. de Bortoli, *Fondo Sovrano o Paracadute? La Moltiplicazione dello Stato Salva Tutti* (<https://www.corriere.it/economia/opinioni/23-giugno-13/fondo-sovrano-o-paracadute-moltiplicazione-stato-salva-tutti-c87e6d70-09af-11ee-bee7-ee379b110155.sht.ml>).

⁴ Di diversa natura rispetto al MES su cui, peraltro sempre attuale, si veda R. Calvano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, osservazione alla Sentenza 27 novembre 2012, C-370/12, in *Giurisprudenza costituzionale* 3/2013, p. 2425 ss. Si veda anche P. Mengozzi, *Il trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi int. europ.*, 2013, p. 129 ss.; E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 148 ss.

pervasiva degli ordinamenti interni, senza che questi abbiano formalmente introdotto nuove auto-limitazioni.

2. Brevi osservazioni di principio

Un primo rilevante aspetto, sotto il profilo dei principi unionali nel solco dei nostri principi costituzionali, attiene al modello di solidarietà⁵. Gli Stati membri si faranno carico degli oneri finanziari che ne derivano, sulla base dello schema collaborativo introdotto con il merito per la ripresa e la resilienza⁶. Senza dubbio siamo di fronte ad una solidarietà condizionata, senso che l'accesso al fondo di finanziamento è subordinato ad una serie di vincoli che sono dalla Commissione europea sulla base dei piani⁷ di ripresa e resilienza nazionali⁸ correlati ad una serie di riforme concomitanti (basti pensare per l'Italia, giustizia e fisco); riforme anche importanti quindi degli ordinamenti interni che dovranno marciare in parallelo con gli interventi pianificati; riforme che, non incidenti direttamente sulle fondamenta di adesione all'Unione Europea, per la prima volta la condivisione degli obiettivi, nel senso che gli effetti positivi sul singolo Stato dovranno riflettersi positivamente anche sulla UE, in riferimento a democrazia sociale, mercato, correnza e transizione green. Viene spontaneo porsi la questione se tale prospettiva sia in linea con l'art. 11 della Costituzione⁹ e se il sistema delle fonti utilizzato sia sufficiente a coprire questo

⁵ Principio di solidarietà che all'art. 3, paragrafo 3, cpv. 3 del TUE è abbinato al principio di coesione. Lo ritroviamo sottolineato più volte, in particolare per quanto attiene le questioni a noi vicine, all'art. 122 del TFUE; al protocollo 28 Sulla coesione economica, sociale e territoriale; nel Preambolo e quando denomina il Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

⁶ Cfr. Regolamento (UE) 2021/241, nel quale si afferma, a partire dal preambolo p. 4 "di stretta collaborazione tra Commissione e Stato membro"; ancor più evidente all'art. 19 del dispositivo, "La Commissione valuta il piano per la ripresa e la resilienza o, se del caso, il suo aggiornamento presentato dallo Stato membro a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, o dell'articolo 18, paragrafo 2, entro due mesi dalla presentazione ufficiale, e formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio a norma dell'articolo 20, paragrafo 1. In sede di tale valutazione la *Commissione agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato*. La Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il piano per la ripresa e la resilienza, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario".

⁷ Si veda F. Di Lascio, L. Lorenzoni, *Obiettivi, struttura e governance dei piani di rilancio nei sistemi europei: un confronto tra cinque Paesi*, in *Ist. fed.*, 2022, p. 325 ss.; B.P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano e A. Renzi, *I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1161 ss.

⁸ Il PNRR italiano venne presentato a Parlamento e Commissione europea a fine aprile 2021 e prevedeva all'origine un volume di investimenti pari a 222,1 miliardi di euro (191,5 finanziati attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 30,6 attraverso il fondo complementare).

⁹ Apre ovviamente la questione dei Controlimiti, in tema letteratura sterminata. Vedi Corte cost. sent. nn. 238 del 2014 e 187 del 2016. A commento della cruciale sentenza n.238 del 2014 si leggano, tra le tante, le riflessioni di M. Branca, *Il punto sui "contro limiti"*, in *Giur. cost.* 2014, p. 3899 ss.; nonché di M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia* 1/2015, p. 84 ss.; G. Silvestri, *Sovranità vs diritti fondamentali*, *ivi*, p. 57 ss.; A. Ruggeri, *La Corte aziona l'arma dei "contro limiti"*, *Consultaonline*, Studi 2014; R. Calvano, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *federalismi.it*; P. Faraguna, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in *forum costituzionale.it*; R. Bin, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, *ivi*. Cfr. inoltre, autore con grande frequentazione sull'argomento, A. Anzon Demmig, *I Tribunali costituzionali nell'era di Maastricht*, in *Aa.Vv.*, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, t. I, p. 81; Id., *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, in *Giur. Cost.* 2009, p. 5213; Id., *I Tribunali Costituzionali e l'integrazione europea: da Maastricht a Lisbona*, in *Dir. e Soc.* 2010, p. 1 ss. e in *Aa.Vv.*, *Studi in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, II, p. 1845 ss. Oltre alle storiche sentenze n. 183 del 1973, 170 del 1984 e 232 del 1989, 168 del 1991 della Corte costituzionale italiana si veda ord. n. 24 del 2017 con la quale la Corte costituzionale ha disposto il rinvio di quesiti pregiudiziali alla Corte europea di Giustizia. Cfr. da ultimo Id., *La Corte Costituzionale è ferma sui controlimiti, ma rovescia sulla Corte Europea di Giustizia l'onere di farne applicazione, bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in *Giur. Cost.*, 1/2017, p. 507. In precedenza Corte cost. sent. nn. 238 del 2014 e 187 del 2016.

assetto di relazioni tra ordinamento sovranazionale e ordinamento nazionale¹⁰. Quello che possiamo constatare in questa fase sono le conseguenze sull'indirizzo politico che, attesi vincoli e contributo finanziario accordato all'Italia, saranno, sotto il profilo delle finalità, in prevalenza dominate da una visione politica europea, la quale chiaramente inciderà sul funzionamento delle forme di governo¹¹. Tuttavia occorre ricordare che il regolamento-dispositivo è frutto di una procedura che ha visto la partecipazione attiva di tutti i soggetti istituzionali, nazionali ed europei, i quali, a diverso titolo, hanno dato il loro contributo alla definizione dei contenuti, nel quadro del paradigmatico "semestre europeo"¹² per il coordinamento delle politiche economiche. Nella fase di predisposizione e di attuazione dei piani, il dispositivo considera forme di collaborazione di tipo orizzontale al fine di moderare e facilitare le relazioni necessarie specie nella fase attuativa del piano. Saranno le condizioni di dialogo ed elaborazione ascendenti e discendenti ad attenuare le potenziali conflittualità che potrebbero sorgere in seno alla predisposizione dei piani e delle riforme e, soprattutto alla loro attuazione. È chiaro tuttavia che l'autonomia del circuito dell'indirizzo politico degli Stati ne possa soffrire e venga condizionato in modo rilevante dal livello "sovranazionale", nonostante gli strumenti di collaborazione stabiliti nel dispositivo. È certo una "limitazione di sovranità", particolarmente evidente per gli Stati a forte deficit strutturale, che non sono in grado di fare politiche economiche di un certo rilievo. Eppure, non può non considerarsi che in modo positivo. È un ritorno alla programmazione economica¹³, in forma derivata¹⁴, all'art. 41 Cost., Cost., che ritorna in auge e finalizzata ora anche all'Ambiente¹⁵. All'uopo, è appena il caso di sottolineare una sorta di assimilazione tra principi europei e principi costituzionali¹⁶ che transita mediante uno strumento di politica economica¹⁷. Uno strumento di origine liberista, che non si sottrae ad una visione di "economia sociale di mercato"¹⁸, la cui cifra in ambito nazionale, considerata la crescente disuguaglianza sociale, non escluderebbe nel merito un apprezzamento forte del principio

¹⁰ Cfr. le puntuali semprevive argomentazioni di L. Paladin, *Le Fonti del Diritto Italiano*, in specie p. 419 ss., Bologna 1996.

¹¹ Questione già sottolineata quando "la portata complessiva dei vincoli e degli indirizzi inerenti alla politica di bilancio, e più in generale alla politica economica, provenienti a vario titolo dall'Unione europea e dalla sfera sovranazionale, non solo investe con le sue significative ripercussioni la forma di governo, ma produce un impatto notevole anche per quanto concerne la forma di Stato. Si tratta di fenomeni così rilevanti e centrali nel quadro della situazione politica internazionale, che al loro aggravarsi si è manifestata una sempre più diffusa consapevolezza dei problemi teorici che essi sottendono. Va quindi rilevato come in primis la forma di governo sia investita per ciò che concerne l'assetto dei rapporti tra governo e parlamento, oltre che per la chiara menomazione delle attribuzioni di entrambi nella determinazione dell'indirizzo politico derivante dall'amputazione di sovranità nelle scelte di politica economica che si sono fatte (o si sono fatte apparire più di quanto forse non fosse necessario) via via sempre più vincolate nel panorama della crisi e dei vincoli posti nell'ambito della risposta dell'UE alla crisi": così R. Calvano, *Il meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 2427.

¹² In tema cfr. L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: Procedure di Bilancio, Poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione Europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2020, p. 3323.

¹³ A tale riguardo mi sia consentito il rinvio alla legge n. 685 del 1967 di approvazione del "programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970", che autorizzava il governo ad assumere tutte le iniziative necessarie ai fini della sua attuazione. Cfr. a riguardo si vedano le brevi ma efficaci e sempre attuali considerazioni di C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, Padova 1976, p. 1126 ss.

¹⁴ Cfr. L. Torchia, *Le Crisi Fanno Bene All'Unione Europea: Il Caso dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2. 2023, p. 577 ss.

¹⁵ Cfr. Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha apportato modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Rispetto all'art. 9 Cost., la riforma introduce un ulteriore comma, il 3°, pertanto il nuovo testo della disposizione recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. *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*". Rispetto all'art. 41 Cost. invece le modifiche attengono a quanto evidenziato in corsivo: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*".

¹⁶ A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in www.giurcost.org, 2020, p. 2 ss.

¹⁷ In modo ricostruttivo e analitico cfr. G. Gerbasì, *La risposta dell'Unione europea e il PNRR italiano allo specchio della crisi pandemica: un ritorno alle finalità emancipanti del costituzionalismo democratico e sociale?* in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 81 ss.

¹⁸ Cfr. art. 3, paragrafo 3 del TUE. Vedi il fondamentale di A. Predieri, *Economia sociale di mercato nell'Europa di Maastricht*, in *Dir. comm. internaz.*, 3/1995, p.531.

principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, sia di tipo personale che di tipo territoriale¹⁹. In definitiva si aprono nuove prospettive e quindi nuove questioni, ma è del tutto evidente la prevalenza di una logica concreta di affrontare problemi e soddisfare bisogni rispetto al timore di un *Diritto liquido*²⁰. Appena avremo modo di condividere i profili tecnici, a prescindere dal lessico utilizzato²¹, risulterà evidente l'approccio pragmatico della Commissione europea rispetto al post-Covid 19.

Noi ci siamo limitati a sottolineare diverse e importanti questioni derivanti da questa svolta storica in seno alla UE. Ne affronteremo solo alcune di esse, le quali riteniamo non solo utili per successivi approfondimenti, ma determinanti a livello di prospettive future in seno all'Unione²².

3. Alle origini del Green Deal Europeo

I temi oggetto del Green Deal traggono spunto dalla Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015, dal titolo "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile"²³. Questa Agenda, che viene presentata come un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, pone in modo decisivo 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e 169 traguardi da perseguire entro il 2030. Lo Sviluppo Sostenibile viene declinato "nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – in maniera equilibrata e interconnessa"²⁴. Questo approccio è condiviso in ambito europeo, tant'è che nei due regolamenti principali, che concretizzano il Green Deal europeo, relativi "all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari"²⁵ e al "dispositivo per la ripresa e la resilienza"²⁶, il principio dello Sviluppo Sostenibile è ripetutamente richiamato. In particolare nel regolamento 2019/2088 citato, al punto 1 del preambolo viene sottolineato come momento imprescindibile per "un futuro europeo sostenibile"²⁷. Nel regolamento 2021/241, a partire dal punto 4, ove si rinvia agli

¹⁹ Sul punto si veda in modo estensivo C. Buzzacchi, *Dalla Coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano 2005.

²⁰ Problema già avvertito in riferimento all'Unione Europea, Cfr. G. Messina *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012, in particolare p. 173 ss.

²¹ Non a caso M. Bertolissi, in *Riformare la pubblica amministrazione. Qui està el busilis; Dios nos valga!*, in *federalismi.it*, fasc. 26/2021, sostiene che: "le varie espressioni indicate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (genericamente quella di riforma, specificamente quella di procedimento, di semplificazione, di razionalizzazione, si settore) comportano, in ogni caso, un ripensamento ab imis dei principi e dei concetti fondamentali del diritto pubblico".

²² Per consentire una più agevole lettura si segnalano i seguenti regolamenti dell'Unione: Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari; Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088; Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza; Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza; Comunicazione della Commissione: *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* (2021/C 58/01).

²³ Questa Agenda è stata preceduta da: Conferenza di Stoccolma, Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, il Vertice Mondiale per lo Sviluppo Sociale, il Programma d'Azione della Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo, la Piattaforma di Azione di Pechino e la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile. Si vedano anche la Quarta Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi Meno Sviluppati, la terza Conferenza Internazionale sui Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo, la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi in via di Sviluppo senza sbocco sul mare e la Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulla Riduzione dei Rischi di Catastrofi.

²⁴ Si tenga conto che anche la giustizia costituisce un punto essenziale tanto che l'obiettivo n. 16, prefissato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, punta sulla affermazione di un accesso universale alla giustizia.

²⁵ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019.

²⁶ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

²⁷ Il 25 settembre 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato un nuovo quadro mondiale per lo sviluppo sostenibile: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile («Agenda 2030»), incentrata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG). La comunicazione della Commissione del 22 novembre 2016 sulle prossime tappe per un futuro europeo sostenibile collega gli SDG al quadro strategico dell'Unione per garantire che tutte le azioni e le iniziative strategiche dell'Unione, al suo interno e a livello mondiale, tengano conto fin dall'inizio degli *obiettivi di sviluppo sostenibile*. Nelle sue conclusioni del 20 giugno 2017 il

obiettivi dell'Agenda Onu sullo Sviluppo Sostenibile, le correlazioni e i richiami ad esso sono costanti²⁸. In tal senso al p.5 del preambolo il legame rispetto al Green Deal avviene con il richiamo al pilastro europeo dei diritti sociali e agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.

Viene inoltre, fermo restando la stretta derivazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza dalla crisi determinata dalla pandemia di COVID-19²⁹, sottolineata l'assenza di uno strumento di sostegno di natura finanziaria direttamente orientato al conseguimento di specifici obiettivi e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri³⁰. Questa necessità risponderebbe alle sfide individuate dal "semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU"³¹. Cioè il dispositivo, diretto a stabilire un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri, si presenta come un vero e proprio intervento pubblico nell'economia. In altre parole fuoriesce dall'ambito tradizionale degli strumenti utilizzati attraverso i fondi strutturali volti alla coesione economico-sociale e territoriale³², nella consapevolezza della insufficienza delle politiche economiche finora poste in essere³³. Infatti nel regolamento si sottolinea che "L'insorgere della pandemia di COVID-19 all'inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione e nel mondo"³⁴. Pertanto se non segna una netta demarcazione con le politiche europee precedenti, certamente affievolisce l'approccio neo liberista che ha pervaso la UE.

Nel concreto ambito specifico supera il frazionamento dei fondi europei come misure compensative e di riequilibrio, per accedere ad una visione complessiva di politica economica. Si introduce una pianificazione articolata verde³⁵, che si svolgerà, nella sostanza, in costante legame con l'obiettivo dello Sviluppo sostenibile. Senza enfatizzare, ci pare induca a una revisione importante dell'intervento dello Stato in economia, del ruolo della pubblica amministrazione nei riguardi della società e nel processo di transizione che investirà naturalmente la dimensione economica e sociale del paese³⁶. "Il dispositivo, riflettendo il Green Deal europeo quale strategia di crescita dell'Europa e l'importanza di far fronte ai cambiamenti climatici in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, contribuirà all'integrazione nelle politiche delle azioni per il clima e della

Consiglio ha confermato l'impegno dell'Unione e dei suoi Stati membri ad attuare l'Agenda 2030 in modo completo, coerente, globale, integrato ed efficace, e in stretta cooperazione con i partner e le altre parti interessate.

²⁸ Cfr. pp. 5, 17, 23 del preambolo e art. 18 par. 4 lett. o) del Regolamento (UE) 2021/241.

²⁹ Così al p. 6 del preambolo Regolamento (UE) 2021/241, "L'insorgere della pandemia di COVID-19 all'inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione e nel mondo, richiedendo una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri. La crisi COVID-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli shock tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione. Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità può rivelarsi controproducente ai fini di una rapida ripresa. Le conseguenze a medio e lungo termine della crisi COVID-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione".

³⁰ M. Iannella, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, p. 1 ss.

³¹ Così al n. 17 del preambolo reg. UE 2021/241.

³² Sul punto si veda l'interessante, e sempre attuale, R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, 1995, p. 15 ss.

³³ Ci si trova di fronte ad una prospettiva nuova e unica, cfr. G. Piperata, *Intervento al convegno AIPDA, Next Generation UE. Proposte per il piano nazionale di ripresa e resilienza, 28 aprile 2021* (in www.aipda.it) "il PNRR è destinato a innescare "numerosi cambiamenti istituzionali e ordinamentali che riguarderanno i principali campi di interesse scientifico di noi amministrativisti".

³⁴ Al n. 6 del preambolo reg. UE 2021/241.

³⁵ Cfr. S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2021.

³⁶ *Ibid.*

sostenibilità ambientale e al conseguimento dell'obiettivo globale di dedicare almeno il 30 % della spesa di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici³⁷.

4. Il fondamento del dispositivo (reg. UE 2021/241): luci e ombre

A proposito del fondamento giuridico del dispositivo di ripresa e resilienza, oltre all'oggettiva necessità politica di far fronte alle conseguenze della pandemia da Covid-19, e riconoscendo ai principi di coesione e solidarietà la base politica degli interventi di aiuto finanziario, occorre fare alcune considerazioni preliminari³⁸.

Il regolamento rimanda agli artt. 120 e 121 del TFUE. Tali norme, innanzitutto per quanto concerne l'art. 120, sono riferite all'attuazione delle politiche economiche degli stati membri, allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del trattato sull'Unione europea³⁹. Gli Stati membri e l'Unione dovranno perseguirli nel rispetto dei principi di un'economia di mercato, aperta e in libera concorrenza come desumibile dall'articolo 119 del TFUE⁴⁰. L'art. 121, invece, di là dagli aspetti istituzionali e procedurali, si fonda sulla necessità che le politiche economiche degli Stati membri siano una questione di interesse comune⁴¹. A differenza dell'art. 121 TFUE, l'art. 120 del TFUE fa esplicito rinvio all'articolo 3 del TUE. L'art. 3 TUE, come è noto, contiene i principali obiettivi generali dell'Unione Europea. Al suo interno trova posto l'esplicito impegno per lo Sviluppo sostenibile e per la tutela dell'Ambiente⁴². Tuttavia il dispositivo per la ripresa e la resilienza assume prevalentemente come

³⁷ Al n. 23 del preambolo reg. UE 2021/241.

³⁸ Cfr. A. Predieri, *Economia sociale di mercato*, cit., che afferma: "La norma sulla coesione afferma che la coesione si deve rafforzare. Il che vuol dire che c'è già. Questo rafforzamento si collega all'economia sociale di mercato, nel triplice significato che quel regime è formante della coesione, collante dell'integrazione, e fornisce lo strumentario per il suo rafforzamento. Il comune consenso nelle istituzioni di una economia sociale di mercato che, a sua volta, è basato su una omogeneità socio-economica, è elemento formante comune per gli Stati membri, dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta, quando è stata specificata la dimensione politica e sociale dell'integrazione europea, nelle esigenze di un equilibrio sul piano economico e sociale, nella sua omogeneità europea e nelle sue articolazioni regionali fondamentali per le prospettive del XXI secolo, diventate ormai soggetto di diritto comunitario dotato di capacità speciali e in grado di promuovere azioni giudiziarie".

³⁹ Nel quadro degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2. Già M. T. Salvemini, *Le politiche redistributive nella politica di bilancio dell'Unione economica e monetaria*, in P. Bosi, S. Lugaresi (cur.), *Bilancio pubblico e redistribuzione. Teorie, modelli, riforme*, Bologna, 1992, p. 505 ss.

⁴⁰ Cfr. di seguito, "1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. 2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. 3. Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile".

⁴¹ Cfr. art. 121 TFUE, paragrafo 1.

⁴² Al § 3 si stabilisce che: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". A tal proposito, A. Predieri, *Economia sociale di mercato*, cit., afferma che: "Lo Stato (e l'Unione, quindi, in quanto legittima le azioni degli Stati e in quanto agisce in via sussidiaria, sostitutiva; e qui di seguito, ogni qual volta parleremo di Stato, considereremo aperta la stessa presenza) è sempre il riduttore di asimmetrie giudicate intollerabili. È sempre lo Stato che cerca la mediazione, la tolleranza, la navigazione nell'arcipelago. È sempre lo Stato, in cui mercato, piano, regolazione diretta e indiretta, proprietà e impresa privata e proprietà e imprese pubbliche coesistono; in cui il coordinamento delle decisioni è affidato al mercato, ma il controllo e il coordinamento dei processi di mercato, in tutte le sfumature sino all'organizzazione dei mercati stessi, è effettuato da una mescolanza di meccanismi competitivi, amministrativi, normativi e consuetudinari, che hanno un ruolo determinante nel nodulo aggregatore dell'impresa come nexus e come coordinatore ex ante delle decisioni economiche. Alla osmosi e alla riduzione di asimmetrie affidate allo Stato si sostituiscono, in alcuni casi, e, secondo il principio di sussidiarietà, si affiancano, in altri, le osmosi e le riduzioni comunitarie. Soprattutto, alle osmosi libere per i singoli Stati membri, da loro decise sovranamente, si sovrappongono le regole dell'osmosi, che non consentono comportamenti

ragion d'essere il riferimento costante alla Agenda Onu sullo Sviluppo sostenibile. Non vi è un rinvio diretto alle norme dei Trattati UE che concernono la tutela dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e dei principi ed obiettivi ad essi collegati, come a voler evitare una opposizione dialogica tra le ragioni dell'ambiente e il mercato e le attività economiche. Peraltro, come osserveremo oltre, i parametri utilizzati in sede di valutazione dei piani nazionali saranno più che altro quelli ambientali. Non si comprende bene perché disposizioni di principio consolidate vengano tralasciate come presupposto, tenuto conto che la ratio fondamentale del dispositivo di ripresa e resilienza è la cd "transizione ecologica". Il richiamo alla Agenda Onu, al soft law internazionale, alla derivazione dell'ambiente dal diritto internazionale a scapito delle norme dei Trattati. Una soluzione che offusca il processo di integrazione per principi e valori condivisi; processo lento, graduale e difficoltoso, che ha condotto l'Unione alla piena valorizzazione positiva dell'ambiente come politica autonoma e integrata nelle altre⁴³. Soprattutto con le modifiche apportate alle disposizioni comuni ai trattati comunitari⁴⁴, che permisero così di inserire all'art. 2 la correlazione stretta tra "crescita sostenibile" e "salvaguardia dell'ambiente". Da qui, gradualmente, è stato implementato nell'ordinamento dell'Unione, insieme al principio di "integrazione" dell'ambiente nelle altre politiche europee⁴⁵. Tale progressiva affermazione della tutela dell'ambiente, quale svolgimento formale di riconoscimento, si perfeziona ulteriormente nel diritto positivo derivato durante la fase intercorrente tra il trattato di Maastricht ed il Trattato di Amsterdam, caratterizzata da un crescente impegno della UE nel settore ambientale⁴⁶. Essi anticipano, come d'altronde è puntualmente accaduto per i programmi d'azione in materia ambientale⁴⁷, l'impegno dell'UE in alcuni settori prioritari per l'obiettivo dello Sviluppo Sostenibile⁴⁸. Da lì a poco il Trattato di Amsterdam assumerà il principio dello Sviluppo Sostenibile come obiettivo fondativo dell'Unione. Tali norme hanno ora riscontro nella versione consolidata dei Trattati⁴⁹, in particolare, oltre quanto già richiamato, viene sancito un principio generale contenuto nell'art. 11 del TFUE, che corrisponde a quello di integrazione dell'ambiente nelle politiche dell'Unione⁵⁰. Pertanto non si comprende il motivo di eludere le disposizioni fondamentali dei Trattati. Oltretutto, a differenza dell'art. 3 del TUE, ove si adotta la formula "adopera", in relazione allo sviluppo sostenibile, l'art. 11 TFUE sottolinea l'aspetto 'promozionale'. Un traguardo al quale si perviene mediante l'apprezzamento degli interessi ambientali nelle politiche ed azioni dell'Unione⁵¹. La valutazione quindi delle esigenze di tutela dell'ambiente assumerà un duplice profilo, formale e sostanziale e insieme trasversale, nella fase decidente e nella fase attuativa. In altre parole, sia in ambito normativo che in ambito gestionale-amministrativo, nella *Governance* dei piani nel loro complesso. Questa

che i singoli ordinamenti statali permettono. L'Unione è basata su un'economia di mercato aperto e di concorrenza, ma anche di mercato eterocorretto ed eterocompensato".

⁴³ È appena il caso di rammentare che una accelerazione formidabile nel processo di valorizzazione della tutela dell'ambiente venne realizzata attraverso il fondamentale Trattato di Maastricht. È con Maastricht infatti che l'ambiente assumerà proprio lo status di politica comunitaria. Cfr. art. 3, I, K, del Trattato.

⁴⁴ In particolare l'art. B dell'iniziale Trattato di Maastricht.

⁴⁵ Ora cfr art. 11 TFUE.

⁴⁶ Numerosi sono i provvedimenti normativi quali, solo per citarne alcuni, dalla gestione dei rifiuti alle modifiche alla normativa in tema di valutazione di impatto ambientale, la certificazione dei cd marchi ecologici, il diritto di accesso all'informazione ambientale, etc.

⁴⁷ I principi fondamentali in materia ambientali stabiliti nei soft law dei piani d'azione in materia ambientale sono stati poi codificati nei trattati UE. Si veda emblematicamente al riguardo il Quinto programma d'azione in materia Ambientale.

⁴⁸ Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 5a ed., 2021., 21.

⁴⁹ Cfr. versione consolidata del 7 giugno 2016, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché protocolli e allegati, quali risultano a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore nel dicembre 2009.

⁵⁰ Così art. 11 TFUE, "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

⁵¹ In termini diversi ma assimilabili nell'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che afferma "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Si veda inoltre nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE l'art. 21, paragrafo 2, lett. d) e f), rispettivamente "favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà"; "contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile".

definitiva consacrazione avrebbe dovuto stemperare le difficoltà del ricorso al ruolo e alla funzione dell'interesse ambientale rispetto alle altre politiche dell'Unione⁵².

Nel caso del dispositivo di Ripresa e Resilienza, il principio di "integrazione" è appena richiamato, oltretutto in modo da non favorire una facile lettura del contesto normativo, anzi viene spostato l'asse di riferimento su un principio, di sicura importanza, ma che ha più una valenza tecnico-valutativa⁵³. Nel regolamento-dispositivo viene sancito che, poiché il Green Deal europeo è la strategia di crescita dell'Europa, occorre far fronte ai cambiamenti climatici in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU⁵⁴. Tale approccio concorrerà all'integrazione nelle politiche delle azioni per il clima e della sostenibilità ambientale verso la transizione verde⁵⁵. Il dispositivo deve sostenere attività che rispettino pienamente "le norme e le priorità dell'Unione, e il principio "non arrecare un danno significativo" ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵⁶. Una soluzione di mediazione tecnico-semantic, non immediatamente evidente, da verificare alla luce dell'adesione al piano e delle pianificazioni nazionali così come disciplinato nel dispositivo.

5. I contenuti fondamentali del dispositivo di ripresa e resilienza. Ambiti e limiti di applicazione. L'implicito riconoscimento del principio di integrazione dell'Ambiente

Sia nel preambolo⁵⁷ che nel contesto normativo⁵⁸, si fa riferimento alla coesione economica, sociale e territoriale⁵⁹. Questa finalità indicata quale obiettivo generale del dispositivo⁶⁰, è uno dei sei pilastri relativi alle aree di intervento dell'ambito di applicazione⁶¹. La Coesione⁶² ha una valenza politica, una società europea economicamente in armonia con le istanze sociali e territoriali⁶³, una società solidale, ma soprattutto premessa indispensabile all'unità politica. Assunta in modo sistematico con gli altri "obiettivi pilastro", rivela nuovi indirizzi nell'ambito del processo di integrazione. Il principio di coesione per sua natura è sistemato in stretto legame con i diritti sociali e con i potenziali ulteriori effetti ricadenti sul pilastro-obiettivo della "transizione verde" nella accezione Onu⁶⁴, una prevedibile

⁵² Purtroppo occorre pure sottolineare il rischio ricorrente che la tutela dell'ambiente implementata nelle altre politiche in esse si diluisca, cioè a dire che la sua capacità di condizionare le altre politiche è inversamente proporzionale al grado di integrazione in esse.

⁵³ "Non arrecare un danno significativo", dizione probabilmente coniata al fine di poter operare con margini di discrezionalità.

⁵⁴ Cfr. n. 23 del preambolo reg. UE 2021/241.

⁵⁵ Sul punto v. S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, Inoltre A. Moliterni, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, G. Rossi, M. Monteduro (cur.), Torino, 2020, p. 51.

⁵⁶ Cfr. n. 23 del preambolo (ult. cpv.) reg. cit.

⁵⁷ *Ibid.*, n. 39.

⁵⁸ Cfr. art. 3 del dispositivo.

⁵⁹ Cfr. art. 4, paragrafo 1, lett. c). TFUE

⁶⁰ Cfr. art. 4 del dispositivo

⁶¹ I sei Pilastri, ossia "L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze". Di cui all'art. 3 del dispositivo derubricato come "Ambito di applicazione".

⁶² Cfr. A. Predieri, *Economia sociale di mercato*, cit.

⁶³ In senso ampio cfr. A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Napoli, 2016; Id., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e società*, 2016, p. 483; Id., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia: fondamenti giuridici*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2016, p. 5; T. Prosser, *The limits of competition law: markets and public services*, in *Oxford studies in european law*, 2005; J. Drexl, *Competition Law as a Part of the European Constitution*, in A. Von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2006, p. 660; R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (cur.), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.

⁶⁴ Il "modello delle 5 P", cioè: *persone, pianeta, prosperità, pace, partnership*.

dirompenza culturale in rapporto alla pianificazione economica nazionale⁶⁵. Tale obiettivo rafforza il ricorso ai parametri del principio “non arrecare un danno significativo”⁶⁶ quale criterio tecnico-valutativo degli interventi di ripresa e resilienza. Questa responsabilità funzionale ai fini valutativi è accentuata in qualità di principio orizzontale⁶⁷. Pertanto, il principio di integrazione dell’ambiente nelle politiche e nelle azioni di ripresa e resilienza troverà tecnicamente applicazione mediante il principio “non arrecare un danno significativo”. I Parametri valutativi verranno formulati sulla base del regolamento di “tassonomia”⁶⁸ al quale il dispositivo rinvia.

I parametri valutativi stabiliti nel dispositivo vanno considerati sia singolarmente che nel complesso. I piani nazionali devono rispettare con i sei pilastri di cui all’articolo 3 del regolamento, la coerenza e le sinergie che ne derivano, considerato che l’obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione⁶⁹. E’ su tale base che gli Stati membri interessati sono invitati ad elaborare piani nazionali per la ripresa e la resilienza consistenti in programmi di riforme e investimenti. I piani per la ripresa e la resilienza per essere ritenuti ammissibili al finanziamento europeo dovranno comprendere misure per l’attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in pacchetti completi e coerenti⁷⁰.

Il piano per la ripresa e la resilienza, come stabilisce il dispositivo, dev’essere debitamente motivato e giustificato, ossia deve osservare una serie di elementi costitutivi e di condizioni che ne determinano l’ammissibilità, anche nelle ipotesi di modifiche⁷¹.

Innanzitutto deve rappresentare una soluzione strutturale specifica ai problemi socio-economici dello Stato membro, osservando i sei pilastri obiettivo⁷². Nel contempo occorre che vengano esplicitati in modo esauriente le modalità con cui il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce ad affrontare in modo efficace le sfide e gli obiettivi specifici raccomandati per il paese, in riferimento anche agli aspetti di bilancio pubblico⁷³. Occorre che venga dimostrato in che modo il piano per la ripresa e la resilienza consolida il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato. Sul piano squisitamente sociale, anche attraverso la promozione di politiche per l’infanzia e la gioventù e le questioni di genere. Deve insomma dare concretezza al pilastro europeo dei diritti sociali e migliorare così la coesione economica, sociale e territoriale, nonché l’avvicinamento delle politiche tra gli Stati UE. Viene inoltre richiesta una dimostrazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza possano contribuire efficacemente alla transizione verde, alla tutela della biodiversità; tali misure devono rappresentare almeno il 37% della dotazione finanziaria totale del piano secondo la metodologia di controllo del clima di cui all’allegato VI del

⁶⁵ Come stabiliti all’art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852. Sul punto vedi F. de Leonardis, *La Transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2021, p. 779 ss.

⁶⁶ Il principio “non arrecare un danno significativo” ai sensi dell’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶⁷ Cfr. art. 5, paragrafo 2, e ribadito in relazione ai piani nazionali, all’art. 17, paragrafo 4 del dispositivo.

⁶⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020. Il Regolamento dovrebbe indicare le attività ecosostenibili attraverso l’individuazione di tre tipologie di attività: attività a bassa emissione di carbonio, attività di transizione, attività abilitanti che, per essere definite green, devono contribuire al raggiungimento di almeno uno degli obiettivi fissati dall’art. 9 del Regolamento. Per un commento, si veda ABI, *Circolari*, serie tecnica, n. 7/2020.

⁶⁹ “migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell’Unione per il 2030 stabiliti nell’articolo 2, punto 11, del Regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l’alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l’integrazione delle economie dell’Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all’autonomia strategica dell’Unione unitamente a un’economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo”. Così art. 4, paragrafo 1 del dispositivo.

⁷⁰ Cfr. art. Art. 17, paragrafo 1 del dispositivo.

⁷¹ Cfr. a tale riguardo l’art. 21, *Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*, del reg. UE 2021/241.

⁷² Nello specifico vedi art. 18, paragrafo 4 del dispositivo.

⁷³ Cfr. le raccomandazioni espresse a norma dell’articolo 6 del Regolamento (UE) 2011/1176.

dispositivo. Viene inoltre pretesa⁷⁴, secondo una procedura di sussidiarietà, una illustrazione del modo in cui il piano nazionale di ripresa e resilienza dimostri la coerenza ai principi, ai piani e ai programmi di cui all'articolo 17 e una spiegazione del metodo con il quale garantirà che l'attuazione delle riforme e degli investimenti non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali⁷⁵. I piani nazionali devono contenere inoltre i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026; i progetti di investimento attesi e il relativo periodo di impiego; la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti oggetto del piano presentato; se presenti, informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti; le misure di accompagnamento che possono essere necessarie e ogni altra informazione ritenuta utile soprattutto ai fini della valutazione. Il tutto, ribadiamo, dovrà essere adeguatamente giustificato e motivato⁷⁶.

6. “Non arrecare un danno significativo” quale paradigma strumentale del “principio di integrazione dell'ambiente” e vincolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Una giustificazione della coerenza del piano per la ripresa e la resilienza; nonché una spiegazione della sua coerenza rispetto ai principi, ai piani e ai programmi di cui all'articolo 17⁷⁷, è richiesta mediante il rinvio ai principi orizzontali di cui all'art. 5 del dispositivo.

Nella procedura valutativa della Commissione è fondamentale che i piani superino innanzitutto il vaglio del rispetto di tali principi, e quindi del principio “Non arrecare un danno significativo”⁷⁸. Il regolamento fissa i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di determinare il grado di eco sostenibilità di un investimento⁷⁹.

⁷⁴ Così all'art 18, c.4, del dispositivo. Nello specifico, lett. e): “una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI; la metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo d'intervento elencato nell'allegato VI; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un totale del 3 % delle assegnazioni del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici, come illustrato nel piano per la ripresa e la resilienza”; lett. f) : “una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale di cui all'allegato VII; la metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VII; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi digitali possono essere aumentati per gli investimenti individuali al fine di tener conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano l'impatto sugli obiettivi digitali [...]”; lett. o) : “una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere”; lett. p) : “le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori”; lett. q) : “per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi”; lett. r) : “una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione”.

⁷⁵ Ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 (principio “non arrecare un danno significativo”).

⁷⁶ Cfr. inoltre art. 18, paragrafo 4, lett. s, del dispositivo: “se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di prestito e i traguardi supplementari di cui all'articolo 14, paragrafi 2 e 3, e i relativi elementi”.

⁷⁷ In tal modo viene ribadito all'art. 18, paragrafo 4, lett. n) del dispositivo.

⁷⁸ Di cui al Regolamento (UE) cit. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, derubricato come relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088.

⁷⁹ Così art.1 paragrafo 1, Regolamento (UE) 2020/852. Nello specifico si veda M. Lembo, *Servizi di Investimento e Sostenibilità ESG: il nuovo assetto normativo alla luce della più recente disciplina comunitaria*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1/ 2023, p.63. Si veda anche il cit. Regolamento Delegato (UE) 2023/2486 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento

A prescindere dal campo di applicazione, un po' oscuro nella normativa⁸⁰, ci pare che un'attività economica sia da considerarsi ecosostenibile e di conseguenza anche l'investimento che è posto a monte, in virtù dell'impatto che avrà sull'ambiente, attraverso i suoi elementi costitutivi. Ciò in primo luogo implica che non debba modificare in modo irreversibile le matrici naturali degli ecosistemi alla luce di parametri tecnico-scientifici, quali-quantitativi di riferimento⁸¹. Quindi occorre che si tenga ben presente che nessuna misura inserita in un piano per la ripresa e la resilienza debba arrecare danno agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento. La valutazione dei piani dovrà tenere conto che ogni singola misura (ossia riforme e investimenti) inclusa nel piano nazionale siano ad esso conforme. Il principio "non arrecare un danno significativo" è correlato ai sei obiettivi ambientali contemplati dal regolamento "Tassonomia", e presenta un'alta tecnicità. Con una Comunicazione la Commissione ha indicato gli orientamenti tecnici, così come previsto nel dispositivo ai fini dell'applicazione del principio⁸². Tali orientamenti sono volti a chiarire il significato del principio e a definirne le modalità della sua applicazione nel contesto del dispositivo di ripresa e resilienza, e quindi sui piani nazionali. Infatti l'allegato IV della Comunicazione riporta simulazioni esemplificative di come il principio dovrebbe trovare applicazione per dimostrare la compatibilità dei piani ai fini dell'ammissione al finanziamento. Tuttavia il principio tecnico "non arrecare un danno significativo" non esonera dal rispetto della normativa europea e nazionale in tema di ambiente⁸³. Ciò che non si presenta esplicitamente nel dispositivo per la ripresa e la resilienza è palese negli atti che ad esso hanno fatto seguito. La Commissione, si dirà, con una fonte inadeguata, perché in fondo è una sorta di circolare esplicativa, ha colmato delle lacune presenti nel dispositivo. Pertanto il TU Ambientale e la verifica della sostenibilità/climatica ai sensi del regolamento "InvestEU", continueranno a trovare applicazione anche nei riguardi dei piani e delle misure, nonostante la contestualizzazione del regolamento di "Tassonomia". In particolare la Comunicazione della Commissione fa riferimento a istituti come la VIA e la VAS etc., che devono trovare comunque applicazione nel rispetto del diritto europeo e nazionale. Ammesso che in ambito nazionale siano sufficienti a definire l'impatto ambientale, potrebbero non soddisfare i requisiti richiesti per "non arrecare un danno significativo" agli obiettivi ambientali⁸⁴. Cosicché il modello che si va delineando, di origine esogena, non potrà non svolgersi

europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, e che modifica il Regolamento Delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche.

⁸⁰ Cfr. art. 1, paragrafo 2 del Regolamento cit., il quale in verità non fa grande luce circa gli ambiti di attuazione.

⁸¹ In tema L. Dal Fabbro, *La misurazione della sostenibilità*, Roma, 2022.

⁸² Cfr. di seguito a titolo indicativo il §. 1 della Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/C 58/01)*: "1. si considera che un'attività arreca un danno significativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; 2. si considera che un'attività arreca un danno significativo all'adattamento ai cambiamenti climatici se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; 3. si considera che un'attività arreca un danno significativo all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine; 4. si considera che un'attività arreca un danno significativo all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; 5. si considera che un'attività arreca un danno significativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; 6. si considera che un'attività arreca un danno significativo alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ In tal caso, il principio in parola, in concorso con gli strumenti valutativi contenuti nel TU Ambientale consentirebbe di integrare in tutti gli ambiti la tutela preventiva dell'Ambiente. In linea quindi con le possibilità normative offerte dal TU Ambientale, basti considerare lo Studio di impatto ambientale contenuto nel procedimento di Valutazione di impatto ambientale, la pianificazione stabilita in ambito VAS, e ancora l'Analisi del rischio in combinazione con il cd Piano di caratterizzazione disciplinati in materia di Bonifica dei siti contaminati, la Gerarchia di priorità in tema di gestione dei rifiuti

che nella cornice della più ampia amalgama tra fonti dell'unione e fonti nazionali, soprattutto di matrice ambientale.

Gli interventi del PNRR dovranno dunque rispettare il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) e, come abbiamo osservato, sulla base di quanto previsto dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, almeno il 37% delle risorse complessive del Piano deve contribuire alla transizione verde e alla mitigazione dei cambiamenti climatici⁸⁵, come definiti nell'allegato VI del Regolamento stesso⁸⁶.

Ciò attesta ancora che il metro di misura predominante dei piani nazionali è la coerenza con la normativa ambientale⁸⁷. Non è un caso, anzi è significativamente emblematico come i principi in materia ambientale dell'Unione Europea siano ormai in consonanza con gli artt. 9 e 41 Cost. novellati⁸⁸.

Inutile tacere, anzi è del tutto evidente, della complessità di tradurre concretamente gli interventi che abbiamo cercato sinteticamente di descrivere da una prospettiva specifica. Soprattutto il rispetto della tempistica richiesta se rapportata al nostro sistema amministrativo⁸⁹.

Abstract

Il contributo, dopo aver brevemente sottolineato problematiche di carattere generale in tema di evoluzione dei rapporti tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento nazionale, approfondisce lo svolgimento delle forme applicative del Green Deal, in particolare del PNRR, nella prospettiva ambientale, attraverso due principi: il principio di integrazione ambientale, il principio "Non arrecare un danno significativo". In particolare vengono esaminate le correlazioni tra i due principi, soprattutto quali parametri di verifica e valutazione dei progetti inseriti nel PNRR.

Parole chiave: costituzione italiana, trattati UE, Green Deal, PNRR, principio di integrazione dell'ambiente, non arrecare un danno significativo

*

The paper, after briefly highlighting general issues regarding the evolution of the relationship between the European Union legal system and the national legal system, delves into the development of the application forms of the Green Deal, in particular the PNRR, from an environmental perspective, through two principles: the principle of environmental integration, the principle "Do not cause significant damage". In particular, the correlations between the two principles are examined, especially as parameters for verifying and evaluating the projects included in the PNRR.

Key words: Italian constitution, EU treaties, Green Deal, PNRR, principle of environmental integration, do no significant harm

⁸⁵ A ciascun campo d'intervento è associato un coefficiente di sostegno pari a 0%, 40% o 100% per il contributo climatico (con riferimento all'obiettivo di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici) e un coefficiente di sostegno pari a 0%, 40% o 100% per il contributo ambientale (con riferimento agli altri obiettivi). Le misure con coefficiente di sostegno pari al 100% devono ulteriormente dimostrare il loro contributo all'obiettivo climatico e/o ambientale tramite elementi di verifica più cogenti

⁸⁶ Cfr. Articolo 18, comma 4, lettera e) del Regolamento (UE) 2021/241, che prevede che le misure del Piano siano in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità.

⁸⁷ Anche se con l'Agenda Onu si supera il concetto di sostenibilità legato all'ambiente e si amplia alle dimensioni economica e sociale attraverso il "modello delle 5 P", cioè: *persone, pianeta, prosperità, pace, partnership*.

⁸⁸ Sul punto si veda G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Quaderni costituzionali, Rassegna*, 2021, F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 1/2022, p.15 ss.; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2022, p. 1 ss.; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.li*, 2021, p.285 ss.

⁸⁹ Cfr. F. Fracchia, *Colli di bottiglia nell'attuazione del PNRR e modello di pubblica amministrazione*, intervento al convegno AIPDA, "Next Generation UE. Proposte per il piano nazionale di ripresa e resilienza", 28 aprile 2021 (in www.aipda.it). V. pure F. de Leonardis, *La Transizione ecologica*, cit.