

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA NEL PNRR TRA *CLIMATE TAGGING* E *DO NOT HARM**

di Pier Luigi Petrillo** e Alessandro Zagarella***

Sommario. 1. Il dispositivo per la ripresa e resilienza nella nuova attenzione alle politiche ambientali europee del *Green deal*. – 2. L'ambizione ambientale: tra *climate tagging* e il principio *do not significant harm*. – 3. Il Piano italiano e la transizione ecologica: tra ambiente ed energia. – 4. Gli investimenti nella transizione ecologica: le misure principali del PNRR. – 5. Le riforme per la transizione ecologica. – 6. La sfida della transizione ecologica nel PNRR: una occasione mancata?

71

1. Il dispositivo per la ripresa e resilienza nella nuova attenzione alle politiche ambientali europee del *Green deal*.

L'1 dicembre 2019, all'insediamento della Commissione europea veniva presentata la comunicazione COM(2019)640¹ sulle linee guida politiche, che tratteggiava la necessità di attuare un percorso serrato di riforma volto a rafforzare l'economia dell'Unione europea in una prospettiva ecosostenibile attraverso l'idea di un *European Green Deal*, in risposta alle preoccupazioni sociali² e geopolitiche per l'emergenza climatica³ e inserendosi nelle azioni

* *Sottoposto a referaggio*. Pur essendo il frutto di un lavoro comune e di una comune riflessione, i capitoli 2 e 6 sono stati materialmente scritti da Pier Luigi Petrillo e i capitoli 1, 3, 4 e 5 da Alessandro Zagarella.

** Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Roma Unitelma Sapienza.

*** Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università di Napoli Suor Orsola Benincasa.

¹ Nelle linee guida politiche si anticipava l'intenzione di promuovere tra le azioni prioritarie dei primi cento giorni un *European Green Deal* con l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Il *Green Deal* veniva presentato come un tentativo di risposta a quattro crisi tra loro interconnesse: i cambiamenti climatici (l'aumento della temperatura media globale di circa 0,2 gradi al decennio); la perdita di biodiversità (28.000 specie vegetali e animali in estinzione); il quadro sanitario condizionato dall'inquinamento atmosferico (400.000 morti premature nell'UE); lo spreco di risorse (5 tonnellate pro capite di rifiuti).

² V., tra gli altri: T. Flanney, *Una speranza nell'aria. I cambiamenti climatici e la sfida che siamo chiamati ad affrontare*, Milano, Corbaccio, 2015; A. Ghosh, *La grande cecità. Il cambiamento climatico e l'impensabile*, Venezia, Neri Pozza, 2017; L. Mercalli, *Non c'è più tempo. Come reagire agli allarmi ambientali*, Torino, Einaudi, 2018; M. Lynas, *Il nostro ultimo avvertimento. Sei gradi di emergenza climatica*, Roma, Fazi, 2021.

³ V. a tal proposito, tra gli altri: A. Giddens, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, Il Saggiatore 2015; S. Casertano, *La guerra del clima: geopolitica delle energie rinnovabili*, Milano, Brioschi, 2011; R. Keucheyan, *La natura è un campo di battaglia. Saggio di ecologia politica*, Milano, Ombre corte, 2019; D. Chakrabarti, *La sfida del cambiamento climatico. Globalizzazione e Antropocene*, Milano, Ombre corte, 2021.

per la limitazione del riscaldamento globale già formalizzate a livello internazionale dall'accordo di Parigi del 2015⁴. Energia, industria, edilizia, mobilità e agricoltura: erano questi gli ambiti in cui avrebbero dovuto essere individuate misure condivise a livello europeo utili a raggiungere l'obiettivo di rendere il continente neutro al 2050 dal punto di vista emissivo, azzerando la produzione di gas a effetto serra, all'interno di uno scenario che, seppur caratterizzato da una certa eterogeneità, vedeva un miglioramento degli indicatori ambientali e dell'efficienza energetica nel continente europeo⁵.

A livello globale l'Unione europea si colloca, infatti, in una posizione più avanzata rispetto ad altre aree economicamente comparabili rispetto al percorso di riduzione delle emissioni di carbonio: nel 2018 ha infatti conseguito una diminuzione del 21,6% rispetto ai livelli del 1990, a fronte di un aumento del PIL del 61%⁶.

L'ambizione dell'appena insediata Commissione si consolidava in una serie di progetti di riforma e approcci strategici che avrebbero dovuto supportare gli Stati membri in un processo complessivo di transizione ecologica, che verrà poi sviluppato nel nuovo pacchetto *Fit for 55*⁷, e in particolare: una legge europea per il clima, approvata con il Reg. UE 2021/1119 del 29 luglio 2021, provvedendo a rendere vincolante l'obiettivo della

⁴ L'accordo di Parigi è un trattato internazionale stipulato il 12 dicembre 2015 tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) riguardo alla riduzione di emissione di gas serra nel periodo a decorrere dal 2020. Secondo l'accordo e come suggerito dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* – gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico, foro scientifico formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), allo scopo di studiare il riscaldamento globale – solo con una riduzione delle emissioni di gas serra che contenga l'incremento delle concentrazioni e, di conseguenza, della temperatura almeno di 1,5 °C, nonché mediante strategie di adattamento alle conseguenze dei cambiamenti climatici in atto, sarà possibile ridurre il rischio di eventi catastrofici per l'uomo e la natura causati dal superamento dei cosiddetti punti di non ritorno (cd. *tipping points*).

⁵ Secondi i dati dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) in *L'ambiente in Europa: Stato e prospettive nel 2020*, Bruxelles, 2020. Il report dell'EEA registrava un miglioramento dell'efficienza energetica e una diminuzione del consumo di energia e la riduzione generale delle emissioni di inquinanti nell'aria e nell'acqua. L'Agenzia precisava che le tendenze più recenti erano meno positive: la domanda totale di energia sarebbe in realtà aumentata dal 2014, mettendo a rischio il traguardo di efficienza energetica per il 2020, così come le emissioni nocive derivanti dai trasporti e dall'agricoltura, mentre la produzione e il consumo di sostanze chimiche pericolose sarebbero rimasti stabili.

⁶ Dati tratti da *European Commission Joint Research Centre*, Bruxelles, 2019. L'Agenzia europea per l'ambiente stimava che il settore dell'energia (*energy supply*) è responsabile per la quota più alta di emissioni, il 26,3%, mentre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti ammontano a circa il 25% del totale delle emissioni europee. Secondo la comunicazione della Commissione, gli immobili sono responsabili di circa il 40% del consumo energetico complessivo.

⁷ *Fit for 55*, ovvero *Pronti per il 55%*, è un insieme di proposte volte a realizzare il *Green deal* europeo attraverso la revisione e l'aggiornamento delle normative dell'Unione europea in linea con gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ovvero nella prospettiva di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030.

neutralità climatica al 2050 da raggiungere attraverso un percorso per la riduzione graduale e irreversibile delle emissioni di gas a effetto serra e specifici meccanismi di compensazione a salvaguardia della competitività delle economie europee e di solidarietà tra Stati membri; la prospettiva di introdurre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere per evitare la rilocalizzazione delle emissioni dovuta alle produzioni di Paesi terzi con minori ambizioni e minori vincoli ambientali, da applicarsi alle importazioni; una strategia aggiornata di adattamento ai cambiamenti climatici⁸ per sviluppare maggiore resilienza rispetto ai danni attesi nonostante gli sforzi di mitigazione.

L'approccio della Commissione avrebbe poggiato dal punto di vista economico-finanziario su uno specifico pilastro: il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile⁹. Il Piano, annunciato con la Comunicazione COM(2020)21 del 14 gennaio 2020¹⁰, abbinava iniziative legislative e non legislative per conseguire una transizione giusta verso un'economia verde e climaticamente neutra, agendo su tre dimensioni: (i) mobilitare finanziamenti per supportare gli investimenti nei settori climatico, ambientale e sociale per un valore di almeno 1.000 miliardi di euro a titolo del bilancio europeo e di altre fonti pubbliche e private in un arco temporale decennale, (ii) porre la sostenibilità al centro delle decisioni di investimento in tutti i settori e (iii) fornire sostegno alle amministrazioni pubbliche per creare una solida riserva di progetti eco-sostenibili.

L'impatto socioeconomico della successiva pandemia di coronavirus, che ha iniziato a produrre i suoi effetti da marzo 2020, ha posto sfide significative alle economie europee, ponendo sotto stress il funzionamento del mercato unico e della zona euro¹¹. Ciò ha portato a un crescente consenso per l'aggiornamento delle strategie ambientali in vigore nei diversi Stati dell'Unione e sulla necessità di un piano comune per la ripresa a integrazione dei pacchetti nazionali di stimolo, non rinunciando tuttavia al forte impegno a favore dei principi del *Green deal* europeo e mantenendo alta la necessità di proseguire nelle strategie di decarbonizzazione. Tale necessità si è quindi consolidata con la previsione di uno strumento europeo temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro (750 a prezzi del

⁸ La precedente era stata approvata nel 2013 con la Comunicazione COM(2013)216.

⁹ Il Piano si affiancava alla proposta di regolamento istitutiva di un Fondo per la transizione giusta COM(2020)22, con una dotazione di 7,5 miliardi di euro, attuativo del c.d. Meccanismo per una transizione giusta, volto a mobilitare investimenti per almeno 100 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 a favore delle regioni più esposte alle ripercussioni negative della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=SV> .

¹¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI\(2020\)652000_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652000/EPRS_BRI(2020)652000_EN.pdf) .

2018), il *Next Generation EU*, per rafforzare il quadro finanziario pluriennale¹² nel periodo 2021-2027, finanziato con fondi presi in prestito sui mercati e con strumenti già previsti nell'ambito del bilancio europeo, il cui fulcro principale è rappresentato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, che mette a disposizione degli Stati membri circa 720 miliardi di euro, combinando sovvenzioni e prestiti.

La risposta europea al momento di difficoltà dell'economia europea, che ignorava che avrebbe dovuto confrontarsi nemmeno due anni dopo anche con la diplomazia russa e la conseguente crisi energetica, voleva garantire un rimbalzo economico senza ignorare la qualità della spesa, che avrebbe dovuto essere comunque in linea con gli obiettivi europei concordati congiuntamente, quali le transizioni verde – *in primis* – e digitale, e le sfide periodicamente individuate nel contesto del semestre europeo.

Nei prossimi paragrafi proveremo a comprendere l'ambizione ambientale del dispositivo per la ripresa e la resilienza, anche con riferimento al principio del *do not significant harm*, nonché la declinazione ecologica proposta nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), attraverso le misure di *tagging* climatico ivi contenute, pervenendo quindi in conclusione ad alcune considerazioni sull'orizzonte presente attuativo del PNRR.

2. L'ambizione ambientale: tra *climate tagging* e il principio *do not significant harm*.

Il Reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 individua il quadro normativo su cui si innesta il dispositivo di ripresa e resilienza (c.d. *Recovery fund facility* – RFF)¹³, che trova la sua base giuridica negli artt. 120 e 121 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), laddove prevede che gli Stati

¹² Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 è il bilancio a lungo termine dell'Unione europea. Il QFP traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione per un periodo di sette anni e fissa gli importi massimi annui (*massimali*) di spesa, complessivamente e per le principali categorie/priorità di spesa (*rubriche*). L'attuale QFP è articolato in 7 rubriche principali di spesa (Mercato unico, Innovazione e Agenda digitale; Coesione e Valori; Risorse Naturali e Ambiente; Migrazione e gestione delle frontiere; Pubblica amministrazione europea; Vicinato e resto del mondo; Sicurezza e difesa). Il regolamento per l'approvazione del QFP segue una procedura legislativa speciale, ai sensi dell'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo la quale il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo che può approvare o respingere senza emendare la proposta della Commissione. L'attuale QFP è stabilito dal regolamento (UE) 2020/2093.

¹³ V. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>.

membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e nel contesto degli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio per il loro coordinamento, nonché nell'art. 148 TFUE sulle politiche comuni in materia di occupazione e nell'art. 175 TFUE che stabilisce, tra l'altro, che gli Stati membri devono coordinare le proprie politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza si inserisce nel contesto del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, che costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione. Le misure individuate nei Piani devono quindi confrontarsi con le raccomandazioni formulate annualmente agli Stati membri nei c.d. *country report*, con l'obiettivo di stimolare gli Stati nei rispettivi progressi nelle riforme strutturali e prevenire gli eventuali squilibri macroeconomici.

Come previsto nelle premesse al Reg. UE 2021/241, gli Stati membri elaborano inoltre le proprie strategie pluriennali di investimento, tenendo in considerazione gli impegni internazionali climatici stabiliti dall'accordo di Parigi, i piani nazionali per l'energia e il clima adottati nell'ambito della *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, istituita dal Reg. UE 2018/1999¹⁴, i piani per una transizione giusta¹⁵ di cui al Reg. UE 2021/1056 e i piani di attuazione della garanzia per i giovani, nonché gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU¹⁶.

¹⁴ Si fa qui riferimento al Reg. UE 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive 663/2009/CE e 715/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e 2015/652/UE e che abroga il Reg. UE 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁵ V. il Reg. 2021/1056/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

¹⁶ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals*, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. I 17 *Goals* fanno riferimento ad un insieme di questioni importanti per lo sviluppo che prendono in considerazione in maniera equilibrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale ed ecologica – e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. V. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

La transizione ecologica, primo tra i pilastri¹⁷ per la ripresa indicati secondo il legislatore europeo, è da sostenere attraverso riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica. È evidente quindi che la componente verde non si limita alle misure puramente ambientali ma riveste un'importanza trasversale nello sforzo di programmazione richiesto agli Stati membri. È in tal senso che il regolamento introduce due concetti tesi a razionalizzare il contributo in termini ambientali dei Piani nazionali e a rendere più verde il futuro debito comune: il c.d. *climate tagging*, ovvero la percentuale di misure del Piano volte alla mitigazione dei cambiamenti climatici, e la valutazione del principio del *do not significant harm* (DNSH), ovvero di *non arrecare danno significativo* agli obiettivi ambientali, cui devono rispondere tutti gli interventi inseriti nei Piani nazionali, come indicato dall'articolo 5.

Il dispositivo, riflettendo il *Green deal* europeo, diventa lo strumento utile all'integrazione delle politiche per il clima e la sostenibilità ambientale, funzionale al conseguimento dell'obiettivo di dedicare almeno il 30% della spesa di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici. A tal fine, secondo quanto previsto dall'articolo 18 del regolamento, è necessario che i Piani siano «in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichino se tali misure rappresentano almeno il 37% della dotazione totale», riconoscendo gli interventi verdi sulla base di una specifica metodologia che assegna un coefficiente di eco-sostenibilità per tipologia, come previsto nell'allegato VI al regolamento¹⁸.

¹⁷ Le premesse al Reg. 2021/241/UE, indicano l'opportunità di assicurare la ripresa e migliorare la resilienza dell'Unione e dei suoi Stati membri attraverso il sostegno a misure riguardanti settori di intervento di pertinenza europea strutturati in sei pilastri (*sei pilastri*), vale a dire: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

¹⁸ Il Reg. UE stabilisce delle percentuali fisse (secondo una gradazione tripartita: 0%, 40% o 100%) rispetto alla tipologia di progetto inserita nei PNRR. L'allegato, infatti, fornisce un punteggio prestabilito a seconda della tipologia in cui ricade il progetto proposto: tale punteggio per associazione viene assegnato al progetto presentato (ad esempio, per un progetto che ricade nella tipologia 025 *Efficientamento energetico di edifici esistenti* il tagging sarà del 40%; per un progetto che ricade nella tipologia 050 *Natura e protezione della biodiversità* il tagging sarà del 100%). Tale valutazione sull'associazione di un progetto a una specifica

Inoltre, considerato il ricorso al mercato per il reperimento di buona parte delle risorse del dispositivo, tra i criteri prioritari di valutazione da tenere in considerazione nella predisposizione del PNRR vi è la valutazione del principio c.d. *do not significant harm* (DNSH), già introdotto nell'ordinamento europeo con il Reg. UE 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili¹⁹, e che prevede che un investimento non deve nuocere a qualsiasi obiettivo ambientale per essere definito eco-sostenibile.

Ai fini della valutazione operativa del DNSH, la Commissione europea ha condiviso un opportuno chiarimento attraverso la comunicazione COM(2021)58 del 18 febbraio 2021, fornendo alle autorità nazionali alcuni orientamenti tecnici sull'applicazione del principio nella preparazione dei Piani per la ripresa e la resilienza. La valutazione del DNSH, secondo tali linee guida, non è, in ogni caso, collegata alle metriche previste nei redigenti atti delegati del Reg. UE 2020/852. La giustificazione del principio DNSH avviene pertanto solo per ciascuno degli obiettivi che potrebbero essere effettivamente interessati dalla singola misura progettuale e non su tutti i sei criteri di performance ambientale previsti dal citato Reg. UE 2020/852: (i) zero impatto su mitigazione dei cambiamenti climatici; (ii) adattamento ai cambiamenti climatici; (iii) uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; (iv) transizione verso un'economia circolare; (v) prevenzione e riduzione dell'inquinamento; (vi) protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Non sono inoltre sottoposti all'auto-valutazione, attraverso le apposite liste di controllo, i progetti che hanno una *portata ambientale* stimata con un *tagging* climatico del 100%.

Gli Stati membri devono valutare secondo tale prospettiva l'ambizione ambientale sia degli investimenti sia delle riforme, che nell'ambito dell'RRF compongono dei pacchetti coerenti di intervento, conformemente a quanto previsto all'articolo 14, paragrafo 1, del Reg. UE 2021/241. La valutazione DNSH è necessaria anche per le riforme in quanto tali misure in alcuni settori, tra cui l'industria, i trasporti e l'energia, pur avendo le potenzialità

tipologia è curata dallo Stato membro, chiamato comunque a giustificare la scelta dell'inserimento di progetti intersettoriali che possano ricadere in una tipologia prevalente piuttosto che in un'altra.

¹⁹ Nel contesto del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) la conformità al principio DNSH è valutata a livello di ciascuna misura, mentre l'art. 17 del regolamento Tassonomia fa riferimento alle attività economiche. Ai sensi dell'RRF una misura (ossia un investimento o una riforma) è un intervento che può costituire un'attività economica o che può innescare (modifiche delle) attività economiche. La valutazione DNSH riguarda un ambito di attività diverso rispetto a quello del regolamento Tassonomia, che classifica e stabilisce i criteri per le attività economiche ecosostenibili che contribuiscono in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi ambientali elencati agli artt. da 10 a 15 del regolamento stesso e che non arrecano un danno significativo a tali obiettivi.

per dare un contributo significativo alla transizione verde, potrebbero anche comportare il rischio di arrecare un danno significativo a una serie di ulteriori obiettivi ambientali, in funzione di come sono progettate²⁰. Ugualmente, nella prospettiva di sostenibilità ecologica del Piano, è da ricordare che il rispetto del diritto ambientale nazionale ed europeo si configura quale un obbligo distinto e non esonera dalla necessità di effettuare la valutazione DNSH.

Nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza, inoltre, per la valutazione DNSH devono essere considerati gli effetti diretti e gli effetti indiretti di una misura²¹: gli effetti diretti consistono negli effetti a livello di progetto (ad esempio stabilimento di produzione, zona protetta) o a livello di sistema (ad esempio rete ferroviaria, sistema di trasporto pubblico), e si verificano al momento dell'attuazione della misura; gli effetti indiretti sono quelli che si verificano all'esterno di tali progetti o sistemi e si possono manifestare dopo l'attuazione della misura, pur essendo ragionevolmente prevedibili.

Il rispetto del principio DNSH nell'attuazione delle misure del Piano a livello nazionale è stato infine oggetto di una specifica guida operativa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, diramata con circolare n. 32 del 30 dicembre 2021, che ha precisato i requisiti tassonomici, la normativa corrispondente e gli elementi utili a documentare a posteriori il rispetto del principio attraverso un'apposita *checklist*, elaborata in accordo con il competente Ministero della transizione ecologica.

3. Il Piano italiano e la transizione ecologica: tra ambiente ed energia.

Dopo un lavoro avviato a luglio 2020, il Piano italiano di ripresa e resilienza è stato trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021²² ed è stato quindi approvato, secondo quanto previsto dalla procedura di cui all'articolo 20 del Reg.

²⁰ Ad esempio, una riforma che possa condurre a un aumento dei finanziamenti per i combustibili fossili attraverso banche e istituzioni finanziarie statali, o a un aumento delle sovvenzioni esplicite o implicite per i combustibili fossili, potrebbe essere considerata a rischio di arrecare un danno significativo agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di prevenzione e riduzione dell'inquinamento. Tali considerazioni devono trovare riscontro nella valutazione DNSH.

²¹ Tale approccio ricalca l'art. 17 del Reg. UE Tassonomia, che impone di tenere conto dell'impatto ambientale dell'attività e dei prodotti e servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita.

²² Il 25 aprile 2021 il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del PNRR, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Sulle comunicazioni sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato.

UE 2021/241, dal Consiglio dell'Unione europea con decisione di esecuzione n. 2021/10160 del 13 luglio 2021.

Il Piano comprende misure a sostegno degli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici per un importo che rappresenta il 37 % della sua dotazione a valere sul dispositivo di ripresa e resilienza (71.729 milioni di euro su 191,5 miliardi di euro totali), secondo la metodologia per la tracciabilità delle spese destinate al clima di cui all'allegato VI del Reg. UE 2021/241, percentuale che si eleva al 38,9% se considerate le risorse complessive, anche a valere sui fondi *ReactEU*²³ e sul Piano nazionale per gli investimenti complementari²⁴, inseriti comunque nell'esercizio di programmazione del Piano.

Come già evidenziato, le misure, riforme e investimenti, indicati quale contributo climatico, rappresentano un elemento trasversale: possiamo tuttavia ricondurre a quanto previsto dalla Missione 2, che ha per titolo *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, il nucleo principale di interventi a supporto alla transizione ecologica. Dei quasi 60 miliardi di euro destinati alla Missione 2, il 34% sono destinati a interventi tendenziali e il restante 66% a interventi nuovi, mentre il 34% è destinato alle regioni del Mezzogiorno.

MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA



Fonte: PNRR, p. 120

²³ Il *REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe)* (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa) è lo strumento europeo che dà seguito e amplia le misure di risposta alla crisi generata dal Covid-19 assegnando risorse supplementari del bilancio EU 2021-2027 alla politica di coesione 2014-2020 per gli anni 2021 e 2022- Tale strumento è stato istituito con il Reg. 2020/2221/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Reg. 1303/2013/UE per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

²⁴ Il Piano nazionale per gli investimenti complementari, finanziato dallo Stato italiano quale risorsa aggiuntiva al PNRR, ammonta a un totale di 30,6 miliardi ed è stato istituito dal decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, convertito con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

Nei prossimi paragrafi si darà sintesi delle misure connesse direttamente alla transizione ecologica, parte della Missione 1, 2 e 3 del PNRR, distinguendo tra investimenti e riforme.

4. Gli investimenti nella transizione ecologica: le misure principali del PNRR.

La componente 1 della Missione 2 è dedicata alle misure relative ad *Agricoltura sostenibile ed economia circolare*. Rispetto all'agricoltura sostenibile, il Piano prevede di investire 1,5 miliardi di euro in sistemi agrovoltai per migliorare l'efficienza energetica delle aziende agricole attraverso l'installazione di pannelli solari con gestione intelligente dei flussi di energia e accumulatori (2.2 *Parco agrisolare*), insieme alla più specifica misura prevista nella componente 2 e denominata *Sviluppo agro-voltaico*. Per quanto attiene all'economia circolare e alla valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti sono previste complessivamente risorse per 2,3 miliardi di euro, destinate in gran parte alla realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e all'ammodernamento di impianti esistenti. La tabella di seguito riportata sintetizza le principali misure e le relative fonti di finanziamento indicate nel PNRR.

Misura PNRR ufficiale (ITA)	Progetti in essere (Mln€)	FSC (Mln€)	Nuovi progetti (Mln€)	Totale PNRR (Mln€) (a)	Fondo complementare (Mln€) (b)	Totale (Mln€) (a+b)
<i>M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE</i>						
<i>Agricoltura sostenibile</i>						
2.2 Parco agrisolare	0	0	1500	1500	0	1500
<i>Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti</i>						
1.1 Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	0	1000	500	1500	0	1500
1.2 Progetti "faro" di economia circolare	0	0	600	600	0	600
<i>Progetti integrati</i>						
3.1 Isole verdi	0	0	200	200	0	200
3.2 Green communities	0	0	135	135	0	135
3.3 Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali	0	0	30	30	0	30

La componente 2 prevede le misure relative a *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile* e include importanti investimenti destinati a promuovere le energie rinnovabili per le comunità dell'energia e gli autoconsumatori di energie rinnovabili, così come per sviluppare la produzione di energia *onshore* e *offshore*. È obiettivo degli investimenti previsti in questa componente l'aumento della produzione di idrogeno pulito

in aree industriali dismesse²⁵ per il soddisfacimento di piccole quote della domanda di energia, in particolare nei settori le cui emissioni sono difficili da abbattere (c.d. *hard-to-abate*) installando 5 GW di capacità di elettrolisi.

Nella necessità di differenziazione delle fonti di approvvigionamento energetico, in ottica sostenibile sono da leggere gli investimenti per lo sviluppo del biometano per l'uso nei trasporti e nel riscaldamento. La componente prevede 3,6 miliardi di euro a favore dello sviluppo di soluzioni di reti intelligenti, in particolare a sostegno del rafforzamento e della digitalizzazione della rete di energia elettrica per aumentare la capacità di rete per la distribuzione di fonti di energia rinnovabili. In materia di trasporti locali sostenibili si prevedono investimenti importanti nella mobilità urbana, contribuendo a migliorare la qualità dell'aria²⁶.

Saranno, inoltre, investiti 8 miliardi di euro nella mobilità sostenibile, in particolare in nuove infrastrutture per metropolitane, tramvie e trasporto rapido tramite autobus, nell'acquisto di 3.000 autobus a emissioni zero e materiale rotabile per treni regionali e piste ciclabili.

Misura PNRR ufficiale (ITA)	Progetti in essere (Mln€)	FSC (Mln€)	Nuovi progetti (Mln€)	Totale PNRR (Mln€) (a)	Fondo complementare (Mln€) (b)	Totale (Mln€) (a+b)
<i>M2C2 - ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E MOBILITÀ SOSTENIBILE</i>						
<i>Energia rinnovabile</i>						
1.1 Sviluppo agro-voltaico	0	0	1098,99	1098,99	0	1098,99
1.2 Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	0	0	2200	2200	0	2200
1.3 Promozione impianti innovativi	0	0	675	675	0	675
1.4 Sviluppo bio-metano	0	0	1923,4	1923,4	0	1923,4
5.1: Rinnovabili e batterie	0	0	1000	1000	0	1000
<i>Infrastrutture di rete</i>						
2.1 Rafforzamento <i>smart grid</i>	0	0	3610	3610	0	3610
2.2 Interventi su resilienza climatica reti	0	0	500	500	0	500
<i>Investimenti nella filiera dell'idrogeno</i>						
3.1 Produzione in aree industriali dismesse	0	0	500	500	0	500
3.2 Utilizzo in settori hard-to-abate	0	0	2000	2000	0	2000

²⁵ Secondo quanto riportato nel PNRR a p. 102, in aree quali quella di Taranto il Fondo per una transizione giusta può successivamente integrare gli investimenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza nella produzione di *acciaio pulito* basata sull'idrogeno accompagnata dal miglioramento delle qualifiche e della riqualificazione dei lavoratori del settore dell'acciaio.

²⁶ L'Unione europea ha aperto a carico dell'Italia tre procedure di infrazione in tema di qualità dell'aria, visto il superamento dei limiti in atmosfera delle polveri di particolato e biossidi di azoto. Si tratta delle procedure nn. 2014/2147 e 2015/2043, per cui è stata già condannata in sede di Corte di giustizia europea, e la n. 2020/2099.

3.3: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	0	0	230	230	0	230
3.4: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	0	0	300	300	0	300
3.5 Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	0	0	160	160	0	160
<i>Investimenti nella filiera dell'idrogeno</i>						
4.1: Rafforzamento mobilità ciclistica	200	0	400	600	0	600
4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa	1400	1500	700	3600	0	3600
4.3 Sviluppo infrastrutture ricarica elettrica	0	0	741,32	741,32	0	741,32
4.4: Rinnovo flotte bus e treni verdi	600	0	3039	3639	1400	5039
<i>Filiera della transizione</i>						
5.1: Rinnovabili e batterie	0	0	1000	1000	0	1000
5.2 Idrogeno	0	0	450	450	0	450
5.3: Bus elettrici (filiera industriale)	50	0	250	300	0	300
5.4: Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica	0	0	250	250	0	250

La componente 3, denominata *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*, sostiene gli sforzi in materia di resilienza sismica e qualità delle infrastrutture, rafforzando l'efficiamento degli edifici pubblici e privati.

Misura PNRR ufficiale (ITA)	Progetti in essere (Mln€)	FSC (Mln€)	Nuovi progetti (Mln€)	Totale PNRR (Mln€) (a)	Fondo complementare (Mln€) (b)	Totale (Mln€) (a+b)
<i>M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI</i>						
<i>Efficientamento edifici pubblici</i>						
1.1 Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0	200	600	800	0	800
1.2 Efficientamento degli edifici giudiziari	0	0	411,74	411,74	0	411,74
<i>Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica</i>						
2.1 Ecobonus fino al 110% per l'efficienza energetica e Sismabonus	10255	0	3695	13950	4563,61	18513,61
<i>Sistemi di teleriscaldamento</i>						
3.1 Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento	0	0	200	200	0	200

La componente 4 è dedicata alle misure relative alla *Tutela del territorio e della risorsa idrica*. Le misure indicate in questo raggruppamento puntano da un lato al miglioramento della resilienza dei sistemi idrici e delle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento e al miglioramento della qualità delle acque interne e marine e dall'altro a mitigare i rischi legati al dissesto idrogeologico. La componente contiene inoltre alcune misure volte a sostenere la protezione della biodiversità, nello specifico misure di sostegno alle attività di ricerca e monitoraggio legate al ripristino delle risorse marine, allo

sviluppo dei boschi urbani e periurbani e alla *rinaturalizzazione* del fiume Po e delle aree contermini.

Misura PNRR ufficiale (ITA)	Progetti in essere (Mln€)	FSC (Mln€)	Nuovi progetti (Mln€)	Totale PNRR (Mln€) (a)	Fondo complementare (Mln€) (b)	Totale (Mln€) (a+b)
<i>M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA</i>						
<i>Capacità di previsione degli effetti del cambiamento climatico</i>						
1.1 Realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione	0	0	500	500	0	500
<i>Dissesto idrogeologico e vulnerabilità del territorio</i>						
2.1 Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1687,1	0	800	2487,1	0	2487,1
2.2 Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6000	0	0	6000	0	6000
<i>Tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine</i>						
3.1 Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	30	0	300	330	0	330
3.2 Digitalizzazione dei parchi nazionali	0	0	100	100	0	100
3.3 Rinaturazione dell'area del Po	0	0	357	357	0	357
3.4 Bonifica dei siti orfani	0	0	500	500	0	500
3.5 Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini	0	0	400	400	0	400
<i>Risorse idriche e qualità ambientale delle acque interne e marittime</i>						
4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	1100	0	900	2000	0	2000
4.2: Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	0	0	900	900	0	900
4.3: Investimenti nella resilienza dell'agro-sistema irriguo	360	0	520	880	0	880
4.4 Investimenti in fognatura e depurazione	0	0	600	600	0	600

Un ulteriore rilevante contributo agli obiettivi climatici è dato anche dalla Missione 3 *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*. Il Piano prevede in questa sezione investimenti significativi sugli assi ferroviari, per il rafforzamento dei nodi metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave e interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (cui sono destinati 270 milioni di euro), il loro efficientamento energetico (50 milioni a valere sul fondo complementare) e l'elettrificazione delle banchine (700 milioni a valere sul fondo complementare).

Da questa sintetica analisi emerge già, dal punto di vista sostanziale, come la narrativa delle misure per la transizione ecologica manchi di una certa coerenza interna e sistematicità e

si concentri più sulla composizione degli interessi coinvolti nella fase attuativa che a supportare dalle fondamenta e in maniera sistemica il processo di transizione. Non sarà, infatti, sfuggito come rispetto alle problematiche strutturali del Sistema Paese, che compromettono direttamente la qualità dell'ambiente percepita dai cittadini e l'attività degli operatori economici – e su cui già si soffermano periodicamente le Raccomandazioni dei *country report* del Semestre europeo della Commissione e rispetto a cui il nostro Paese è già stato condannato più volte dalla Corte di giustizia dell'Unione europea²⁷, distraendo nel pagamento delle relative sanzioni fondi di bilancio altrimenti utilizzabili per interventi ambientali –, non sono destinate nuove risorse ma, quasi ed esclusivamente, solo risorse tendenziali.

5. Le riforme per la transizione ecologica.

Oltre agli investimenti, altra componente fondamentale del Piano sono le riforme²⁸. Le riforme puntano, in particolare, a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che rallentano la realizzazione degli investimenti o ne riducono la produttività. Come tali, sono espressamente connesse agli obiettivi generali del Piano, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione. Il Piano prevede riforme settoriali relative anche alla transizione ecologica, innovazioni normative destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti o documenti strategici che possano orientare e coordinare in maniera più efficiente le politiche territoriali.

Tra le riforme possiamo distinguere le azioni per la semplificazione normativa e amministrativa e quelle afferenti alla programmazione strategica. Rientrano tra le prime gli

²⁷ Basti qui pensare alle questioni connesse alle discariche abusive, oggetto delle cause C-498/17, C/135/05 e C-196/13, alle acque reflue, su cui già sono arrivate a sentenza le cause C-668/19, C-85/13 e C-251/17, o le più recenti sulla qualità dell'aria, C-644/18 e C-573/19.

²⁸ Il Piano comprende tre diverse tipologie di riforme: (i) riforme trasversali a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese (giustizia e pubblica amministrazione); (ii) riforme abilitanti, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (es. contratti pubblici, qualità della regolazione, federalismo fiscale, tax gap, semplificazione amministrativa, contabilità economico-patrimoniale, tempi di pagamento della PA, anticorruzione, investimenti e interventi nel Mezzogiorno, edilizia, urbanistica e rigenerazione urbana); (iii) riforme settoriali, relative a specifici ambiti di intervento e contenute all'interno delle singole Missioni.

interventi sulle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili, per la produzione e il consumo del biogas e per la produzione dell'idrogeno (M2C2), nonché per l'implementazione di interventi per l'efficientamento energetico (M2C3) e le misure di semplificazione normativa e amministrativa per l'implementazione degli interventi relativi al dissesto idrogeologico e all'approvvigionamento idrico (M2C4). Appartengono invece alla categoria degli atti di programmazione la Strategia nazionale per l'economia circolare e il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (M2C1), documenti strategici di supporto e di sviluppo unitario alla pianificazione regionale, e il Programma nazionale sul controllo dell'inquinamento (M2C4), necessario per il miglioramento della qualità dell'aria.

Un'ulteriore riforma afferente alla transizione ecologica è presente nella Missione 1 relativa a *Turismo e Cultura*, con l'adozione dei criteri ambientali minimi per gli eventi culturali (M1C3).

La figura riportata di seguito sintetizza in maniera grafica le riforme presenti nel PNRR relative alla citata Missione 2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica*.

C1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare

1. Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti

- Strategia nazionale per l'economia circolare
- Programma nazionale per la gestione dei rifiuti
- Supporto tecnico alle autorità locali

C2 – Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile

1. Energia rinnovabile

- Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore
- Promozione di produzione e consumo di biogas

3. Idrogeno

- Semplificazione amministrativa per la diffusione dell'idrogeno
- Misure per promuovere la competitività dell'idrogeno

4. Mobilità sostenibile

- Procedure per la valutazione di progetti di trasporto pubblico locale e di trasporto rapido di massa
- Programmi nazionali sul controllo dell'inquinamento dell'aria

C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

2. Efficientamento edilizia residenziale privata e pubblica

- Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'implementazione di interventi per l'efficientamento energetico

C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica

1. Monitoraggio integrato del territorio per la resilienza ai cambiamenti climatici

- Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'implementazione di interventi contro il dissesto idrogeologico

2. Tutela del territorio

- Semplificazione della normativa e rafforzamento della governance nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento idrico
- Revisione e potenziamento della capacità progettuale e gestionale dei Consorzi di bonifica

3. Gestione sostenibile della risorsa idrica

- Misure per la piena attuazione degli affidamenti nel Servizio Idrico Integrato

Fonte: MITE

6. La sfida della transizione ecologica nel PNRR: una occasione mancata?

L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta una sfida notevole per l'apparato pubblico italiano chiamato alla messa a terra in sei anni di una mole di risorse

economiche non indifferente, maggiore rispetto anche alle risorse dei fondi strutturali a cui hanno avuto accesso negli anni le Amministrazioni centrali e territoriali, con esiti non univoci.

Se la possibilità di accedere ai finanziamenti del dispositivo di ripresa e resilienza ha reso possibile limitare il peso degli interessi sul debito pubblico necessario a far ripartire il ciclo economico post pandemico, lo sforzo politico e amministrativo di programmazione condotto nel 2020 e nei primi mesi del 2021 dovrà tradursi entro il 2026 in una molteplicità di atti normativi e amministrativi utili a calare nella realtà nazionale le risorse provenienti, quali sovvenzioni o prestiti, dalle istituzioni europee.

Prendendo ad esempio il settore della transizione ecologica, se volessimo considerare la capacità di messa a terra delle risorse fuori bilancio ordinario, considerando la gestione dei fondi europei o nazionali di coesione da parte delle Amministrazioni centrali titolari di Programmi operativi nazionali, il cui funzionamento è abbastanza simile a quello del PNRR, scopriremmo tuttavia che in passato la capacità di reazione agli input europei e nazionali ha avuto ampi limiti: basti qui ricordare la performance di spesa del Ministero della transizione ecologica rispetto ai fondi del Programma operativo ambiente 14/20, poi confluito, a seguito della delibera CIPESS n. 6 del 29 luglio 2021, nel Piano sviluppo e coesione del medesimo Ministero, che al 31 dicembre 2020 indicava una spesa realizzata di appena il 4% e impegni per il 33% delle risorse complessive stimate in poco più di 3 miliardi di euro²⁹.

Del resto nemmeno lo sforzo di programmazione del PNRR sembra porre una soluzione alla problematica strutturale del bilancio dello Stato che manca di risorse ordinarie relative agli interventi ambientali: se consideriamo, ad esempio, il bilancio del 2021 dell'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare³⁰, diventerebbe evidente che il miliardo scarso assegnato a tale Amministrazione sia, quasi per la totalità, destinato a far fronte a spese obbligatorie e quindi non programmabili per i necessari interventi a regia nazionale, d'altra parte disabituando la burocrazia alla programmazione economica e finanziaria.

²⁹ V. la Relazione annuale 2020 sullo stato di attuazione dei Piani Operativi/Piani Stralcio (FSC 2014-2020) al link: https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/POA/relazione_annuale_approvata_stato_attuazione_31-12-2020.pdf.

³⁰ A tal fine v. l'allegato Tabella 9 alla legge 24 settembre 2021, n. 143, recante *Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021*.

Il necessario processo di potenziamento delle Amministrazioni centrali e territoriali, utile a prevenire performance di spesa non all'altezza dell'ambizione ecologica del Piano, non ha visto però colmare le carenze di capacità amministrativa con interventi strutturali e sistemici.

Da un lato, l'apprensione generata dall'attuazione del PNRR continua a portare in secondo piano la gestione dei processi ordinari, tendenza che non è comunque stata limitata dal ricorso generico all'esternalizzazione dei processi di gestione dei fondi. Ciò è avvenuto spesso a favore degli enti di investimento partecipati dallo Stato o delle multinazionali della consulenza o attraverso il reclutamento di esperti a termine. Si è così nuovamente mancata l'opportunità di internalizzare in maniera strutturale e strutturata le necessarie competenze sui temi della programmazione e della gestione dei fondi, disinvestendo nel medio-lungo termine sulla capacità amministrativa del settore pubblico.

Dall'altro lato, si sta assistendo a una proliferazione di nuovi organismi, in un'operazione di elefantiasi burocratica d'altri tempi, più utile a incoraggiare il bizantinismo amministrativo che a efficientare la macchina organizzativa. Basti pensare alla struttura composita, unica nel suo genere, istituita presso il Ministero della transizione ecologica, ai sensi del combinato disposto degli art. 8, co. 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e art. 17-sexies, co. 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Secondo tali previsioni normative, a sovrintendere sulle misure di competenza del Piano l'Unità di missione, con scadenza al 2026, è articolata come struttura dipartimentale al vertice di due direzioni generali e di otto uffici dirigenziali non generali, seppur l'attuazione operativa delle misure sia rimasta in capo alle strutture amministrative ordinarie. Tale struttura si sovrappone, per funzioni, alle dieci direzioni generali già in essere presso il Ministero e crea evidenti cortocircuiti sia sul versante delle competenze ad esercitare le funzioni attuative del PNRR sia sul versante delle responsabilità. A ciò si aggiunga che alla nomina dei vertici dirigenziali della suddetta struttura non è seguita ancora la nomina dei funzionari chiamati concretamente ad operare: un po' come se si costituisse un nuovo esercito composto solo da ufficiali.

A ciò fa da contraltare una *governance* accentrata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e poco partecipata, che sin dal momento di programmazione ha avuto come limite il fatto di essersi rivolta più verso sé stessa che verso gli interlocutori istituzionali dei

territori e le parti sociali, beneficiari effettivi e diretti delle misure del PNRR. La costrizione dei passaggi di consultazione parlamentare e lo scarso margine di manovra di Camera e Senato sui contenuti del Piano³¹, uniti alla marginalità della funzione consultiva cui sono relegati nei momenti decisionali il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e i tavoli settoriali, non aiutano la comprensione da parte dei cittadini del disegno di ripresa e resilienza e le misure eco-sostenibili, relegandoli al ruolo di meri spettatori di cerimonie politiche o amministrative limitate alla comunicazione dell'avvio di bandi e gare.

Parimenti manca alcun tipo di facilitazione informativa, anche georeferenziata, che permetta di conoscere intuitivamente dove vengono canalizzate le risorse e in quali opere infrastrutturali, questione ancor più rilevante quando attiene i temi dell'ambiente e della sostenibilità. Si pensi che già la versione del Piano pubblicato sul sito internet istituzionale di "Italia domani" si discosta talvolta nelle cifre e nelle misure dal dettaglio seguito dalle Amministrazioni centrali, pubblicato nei relativi siti internet. Inoltre, il coordinamento gestionale bifronte, distribuito tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le nuove strutture amministrative del Ministero dell'economia e delle finanze, non sembra aiutare il lavoro di monitoraggio sull'attuazione delle misure da parte delle Amministrazioni centrali, spesso chiamate a rendicontare le medesime informazioni secondo modelli informativi diversi, e di riflesso della società civile.

La stessa produzione normativa, che da un lato dovrebbe semplificare l'attuazione e dall'altro veicolare le riforme trasversali e settoriali, stenta in una stratificazione normativa che vede una continua novazione di contesti e procedure attraverso la decretazione d'urgenza e i relativi disegni di legge di conversione³², in cui spesso trovano posto norme

³¹ Rispetto al ruolo del Parlamento nella fase attuativa, l'art. 1, co. 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una relazione annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

³² Ad oggi rispetto alla gestione del PNRR e messa a terra delle misure è possibile contare sulle seguenti fonti normative: legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*; decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, recante *Rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101; decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *Rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR e l'efficienza della giustizia*, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto

che deviano dall'obiettivo primario del Piano. Si tratta, questo, di un punto decisamente critico: si ha, infatti, l'impressione che il PNRR sia diventato una sorta di *scusa* per poter adottare normative volte a raddoppiare le filiere decisionali, a complicare le procedure, ad assumere personale senza effettive selezioni e, spesso, senza neanche un'analisi dei fabbisogni e delle competenze. Con la *scusa* del PNRR sono state così approvate norme che hanno pesantemente aumentato il numero di provvedimenti di *semplificazione* con l'ovvio effetto di aver, ovviamente, complicato, burocratizzato, gerarchizzato, triplicato, passaggi amministrativi già in precedenza confusi.

A corollario, vi sono le istituzioni europee chiamate a vigilare sull'attuazione e sull'avanzamento dei pagamenti semestrali ma che, anche spinte dal costante mutare della situazione internazionale e, non in ultimo, in reazione alla crisi energetica e delle materie prime dovuta alla crisi ucraina, insistono, anche su spinta degli Stati membri, a promuovere una continua revisione dei meccanismi che regolamentano il dispositivo di ripresa e resilienza.

Proprio rispetto ai temi della transizione ecologica, orientati dalla necessità di un approvvigionamento energetico diversificato, i leader europei nella dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022³³ hanno concordato, come poi confermato nelle Conclusioni del Consiglio Europeo informale del 30 e 31 maggio 2022, sulla revisione del Reg. UE 2021/241, tratteggiata dalla Commissione nella Comunicazione (2022)230 del 18 maggio 2022, relativa al nuovo piano *REPowerEU*³⁴. Il principale punto oggetto della proposta di modifica attiene l'inserimento di un nuovo capitolo nei Piani nazionali per il perseguimento

2021, n. 113; decreto-Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante *Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza, delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali*, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156; decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233; decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in corso di conversione; decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, recante *Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*, in corso di conversione.

³³ Il 10 e 11 marzo 2022 i leader dell'Unione europea durante una sessione della riunione informale dei Capi di Stato e di Governo hanno adottato una dichiarazione riguardante l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, il rafforzamento delle capacità di difesa, la riduzione delle dipendenze energetiche e la costruzione di una base economica più solida.

³⁴ *REPowerEU* è il piano della Commissione europea per rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, presentato con la comunicazione COM(2022)230 il 18 maggio 2022.

degli obiettivi di diversificazione delle fonti energetiche di approvvigionamento. Dal punto di vista ambientale rimane critica la scelta di una deroga all'applicazione del principio *do no significant harm* per le misure legate al petrolio e al gas.

Al di là di quanto sarà deciso rispetto all'effettiva ambizione ambientale delle modifiche al dispositivo di ripresa e resilienza, anche alla luce della crisi ucraina, la transizione ecologica abbozzata dal PNRR italiano appare inserita in una narrativa incerta e talvolta contraddittoria, in cui spesso le necessità effettive dei territori e dei cittadini si collocano in secondo piano. Basti pensare, a titolo esemplificativo, a quanto accaduto agli interventi di mitigazione del rischio di dissesto idrogeologico, questione problematica prioritaria già evidenziata dalla Commissione europea nel *country report* del 2019³⁵, che di fatto vedono assegnate nel Piano solo risorse in tendenziale e quindi nessuna risorsa *nuova* e aggiuntiva per interventi effettivi e concreti.

Il percorso per realizzare la transizione ecologica, anche al netto dell'incertezza del contesto internazionale, appare ancora in salita nonostante l'iniezione dei fondi europei del dispositivo di ripresa e resilienza e soprattutto alla ricerca di un disegno complessivo e coerente. Quel che rimane all'osservatore esterno scorrendo il PNRR italiano è la sensazione di un catalogo di interventi abbozzato, frutto del lavoro di una mano incerta e confusa, sin troppo preoccupata di comporre gli interessi del presente a scapito del futuro delle giovani generazioni.

Abstract: Il dispositivo di ripresa e resilienza rappresenta non solo uno dei pilastri di sostegno finanziario dell'Unione europea per promuovere la crescita dell'economia europea a seguito degli effetti della pandemia da covid-19 ma soprattutto un tentativo di orientare la ripresa su obiettivi forti di ambizione climatica e ambientale. Il rispetto del *green tagging* e del principio *do not significant harm* rappresentano gli strumenti normativi

³⁵ I *Country reports*, momento rilevante del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sono le relazioni con cui la commissione europea esamina la situazione economica e sociale degli stati membri dell'Ue. In quello italiano del 2019, la Commissione analizzava i progressi compiuti rispetto alle raccomandazioni espresse dal 2011 al 2018: emerge dal rapporto che l'Italia ha compiuto qualche progresso sul 57% delle raccomandazioni ricevute, mentre ha registrato progressi limitati o nessun progresso per il restante 43%. Critica la sezione relativa alla crescita verde, che individuava tra le priorità investimenti per l'efficienza energetica e a favore delle rinnovabili, la prioritizzazione di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi e la gestione sostenibile delle acque e dei rifiuti. La Commissione inoltre richiedeva maggiori investimenti strutturali nella capacità amministrative del settore pubblico, soprattutto a livello locale. V. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf.

utili a incanalare i Piani di ripresa e resilienza nazionali ad immaginare una riforma verde delle proprie economie: in Italia, tuttavia, la declinazione di tale prospettiva sembra scontare le difficoltà intrinseche del nostro ordinamento e di scelte di policy che sembrerebbero rendere nei fatti faticosa la programmazione delle risorse.

Abstract: The Recovery and Resilience Facility represents not only one of the main financial support instrument of the European Union financial policy to promote the growth of the European economy following the effects of the covid-19 pandemic but above all an attempt to direct the recovery towards strong objectives related to the climatic and environmental ambition. The respect for *green tagging* and *do not significant harm* principles in planning the RRF resources is the regulatory tool for channeling national recovery and resilience plans to imagine a green reform of their economies: in Italy, however, the declination of this perspective seems discount the intrinsic difficulties of our legal system and policy choices that make resource planning difficult.

Parole chiave: NextGenEU – PNRR – green tagging – do not harm – programmazione europea.

Key words: NextGenEU – PNRR – green tagging – do not harm – European planning.