

PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso

Laura Pergolizzi

Lo scritto esamina le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (PNRR) dedicate alla transizione ecologica, offrendo un duplice percorso. Da un lato, propone un approccio settoriale che si concentra sulle misure articolate nella seconda Missione del PNRR (Rivoluzione verde e transizione ecologica), dedicando una riflessione al ruolo della tematica energetica in relazione al processo di transizione ecologica. Dall'altro, propone una lettura trasversale, con particolare riferimento alla quinta Missione (Inclusione e coesione), che consente di mettere in luce l'emersione della prospettiva di centralità delle esigenze connesse alla promozione della transizione ecologica sul piano delle politiche di governo del territorio. Ci si interrogherà, dunque, sui possibili scenari futuri concernenti lo sviluppo delle dinamiche che attengono ai profili esaminati in epoca successiva alla fase emergenziale.

1. Introduzione

Il progressivo aumento del riscaldamento globale, causa del cambiamento climatico¹, e la perdita della biodiversità² stimolano l'esigen-

¹ M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo, e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2019, p. 291 ss.; G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, pp. 3-4; M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale*, 3, 2020; G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, p. 196 ss.; S. NESPOR, *Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021, pp. 7-10.

² M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, p. 1 ss. L'Autore qualifica la crisi ecologica in corso come «depressione ecologica», essendo la stessa «in atto ormai da oltre un quarantennio, e a un ritmo sempre più esponenziale», rilevando come la stessa abbia «comportato, anno per anno, in termini di flusso, il prodursi di un costante e crescente "deficit ecologico" (testimoniato da molti indici, uno dei quali – non

za di accelerazione del processo di transizione ecologica a livello globale³.

Questo processo si è finora svolto in termini tutt'altro che lineari, nell'ambito di un quadro complesso e mutevole, che pone in difficoltà l'interprete. La sua lettura sottende l'applicazione di molte discipline che non attengono esclusivamente all'ambito giuridico, ma anche all'ambito non giuridico⁴, richiedendo un'operazione estremamente complessa⁵ a causa della difficoltà di individuare una nozione unitaria del concetto di transizione ecologica⁶, che, di riflesso a quanto avviene con riferimento alla nozione giuridica

l'unico – è dato dal rapporto tra biocapacità e impronta ecologica), a livello planetario, continentale, nazionale, regionale e locale», il cui stratificarsi «ha accumulato, nel corso del tempo, un enorme «debito ecologico», non solo intragenerazionale e, dunque, nello spazio (ad esempio, nelle transazioni tra i Paesi «creditori» in surplus ecologico e i Paesi «debitori» in disavanzo ecologico), ma anche intergenerazionale e, dunque, nel tempo, ossia scaricato sulle spalle delle generazioni future». Inoltre, avendo rilevato che «sinora, sia il deficit che il debito ecologico (a differenza dei loro omologhi in economia) sono stati mantenuti per lo più invisibili, non computati, non considerati né sanzionati ufficialmente attraverso meccanismi di riconoscimento politico e giuridico», l'Autore pone la domanda «quanto a lungo la produzione (crescente) di deficit e di debito ecologico sia sostenibile prima che si producano fenomeni di vero e proprio «collasso ecologico» non più reversibile».

³ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2021, p. 779.

⁴ Questo paradigma richiama quello che è stato definito come «labirinto della multidisciplinarietà» descritto con riferimento alla tutela dell'ambiente. Cfr. L. CARBONARA, E. MORLINO, *Amministrazione e tutela dell'ambiente*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 160: «Per quanto attiene al tipo di regolazione, la tutela dell'ambiente è perseguita attraverso un intreccio di non sempre facile decifrazione – almeno in Italia – tra diritto amministrativo, diritto penale e diritto civile. La disciplina ambientale è quindi multidisciplinare sotto due profili: sia al di fuori dell'ambito giuridico, in quanto elaborazione della stessa disciplina richiede il ricorso alle scienze naturali, nonché ad altre scienze sociali, come l'economia e la scienza politica; sia all'interno dell'ambito giuridico, perché i contenuti delle regole e le loro violazioni danno luogo a conseguenze in sfere del diritto diverse».

⁵ F.M. BUTERA, *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Milano, Edizioni Ambiente, 2021, p. 14.

⁶ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit. p. 779: «Benché, a tale concetto a più riprese si riferisca il diritto positivo degli ultimi anni non ne è ancora del tutto chiara la definizione, quale sia il suo oggetto, quale sia la sua genesi, i suoi rapporti con il principio dello sviluppo sostenibile e con l'economia circolare, quali siano i tempi in cui deve essere realizzata, secondo quali modalità, modelli e principi si porterà a compimento, quali siano i suoi costi e le sue criticità. E soprattutto quale sia il suo ruolo in relazione ad essa delle pubbliche amministrazioni (e degli altri poteri dello Stato) e attraverso quali strumenti verrà realizzata, il suo fondamento costituzionale e se e come essa inciderà sulle categorie e sugli istituti del diritto amministrativo tradizionale».

di ambiente⁷, la quale viene ricollegata a diverse realtà fenomeniche che rappresentano specifici ambiti di intervento, quali l'inquinamento, i rifiuti, il territorio⁸, abbraccia una cornice assai ampia di settori, alcuni dei quali oggetto di una regolazione "multilivello"⁹, ed in relazione ai quali si innesta l'intreccio di una molteplicità di funzioni e di servizi pubblici. Alla "base", risiede la perdurante dialettica tra l'interesse ambientale e gli altri interessi¹⁰ che attengono alle attività produttive¹¹: l'avvertita esigenza

⁷ A. MASSERA (a cura di), *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra Scienze, Istituzioni e Diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

⁸ M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 255.

⁹ B. POZZI, V. JACOMETTI (eds.), *Environmental loss and Damage in a Comparative Law Perspective*, Cambridge-Antwerp- Chicago, Intersentia, 2021, VI: «*Different keys to understanding the current dialectic between global and local law in the environmental field. In recent decades, in fact, we have been witnessing the development of a body of rules that tends towards a progressive approach to the development of common operational choices in addressing environmental problems. First, the environmental problem, in addition to having affected all legal systems in an almost contemporary way, is suitable to involve by its very nature multiple countries at the same time. Secondly, legal problems in the environmental field are closely intertwined with aspects of the natural sciences, which present themselves as universal, and with economic problems that appear to be common in the globalized world, whereas the link to a particular cultural, social or legal background seems to be fade away*».

¹⁰ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contribuito allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene, 2013.

¹¹ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 21: «La natura conflittuale ha caratterizzato la prima fase del rapporto fra ambiente e sviluppo: è la fase dello sviluppo contro l'ambiente. Questa fase non si è esaurita, ma il diffondersi della consapevolezza ecologica ha indotto a cercare una composizione fra le due polarità. La formula (seconda fase) è quella dello "sviluppo sostenibile", dove la "sostenibilità" costituisce un limite alla massimizzazione dello sviluppo. Lo sviluppo, quindi, può e deve essere limitato quando assume dimensioni quantitative o qualitative contrastanti con l'interesse ambiente e alla qualità della vita delle future generazioni. Va osservato, però, che almeno in parte la natura oppositiva dell'interesse all'ambiente rispetto a quello attinente alle attività produttive, ai trasporti, all'energia, è connessa ai modi d'essere storicamente datati di queste ultime e alla prima fase di acquisizione di rilevanza dell'interesse all'ambiente. L'evoluzione successiva, indotta dal contrasto fra gli interessi, può determinare un diverso tipo di rapporto, che può tramutarsi non solo nella compatibilità ma addirittura nella convergenza. Così, lo sviluppo delle energie rinnovabili costituisce ora un nuovo importante settore della produzione e giustifica anche aiuti finanziari pubblici. L'agricoltura biologica ha acquisito un importante valore di mercato. Così ancora, una delle principali fonti di inquinamento, i rifiuti sono diventati materia prima per la produzione di energia e calore. Ed ancora, la costruzione di autoveicoli può essere resa compatibile con gli interessi ambientali e legittimare finanziamenti pubblici. In alcuni paesi si è deciso il divieto di costruire autoveicoli a scoppio a partire da una certa data. Il rapporto di conflittualità può quindi, trasformarsi in compatibilità e anche in convergenza. Persino la valorizzazione della natura può acquisire valore economico e favorire, ad esempio, lo sviluppo delle attività turistiche».

di un ripensamento della scala dei valori, degli strumenti a disposizione e dell'assetto delle competenze esistenti¹² fondato, secondo la chiave dello sviluppo sostenibile¹³, sulla prioritaria considerazione degli interessi alla tutela dell'ambiente sul piano dei processi economici e sociali, nell'ottica della riconversione ecologica dei sistemi di consumo¹⁴, stimola la ricerca di un nuovo modello di crescita¹⁵, e, dunque, accentua l'esigenza di rivedere quelli, nel tempo, applicati in un contesto connotato dalla più ampia espansione del mercato¹⁶.

2. La transizione ecologica tra lotta alla crisi ambientale ed esigenze di "ripresa e resilienza"

Le coordinate tradizionali del processo di transizione ecologica trovano una conferma, e ulteriori elementi di sviluppo, nella sede delle misure straordinarie apprestate a livello dell'ordinamento europeo ed interno in occasione della crisi pandemica.

Il PNRR italiano sottolinea che la pandemia da Covid-19 è «sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale»¹⁷. In effetti, l'*European Green Deal* afferma manifestamente l'urgenza, determinata dall'emergenza climatica, di una «piena mobilitazione» dell'industria per conseguire «gli obiettivi di un'economia

¹² M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2021, p. 313.

¹³ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

¹⁴ A. LALLI, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, in F. CIOFFI, L. DE SANTOLI, A. LALLI, F. MANES, L. PERSIA, S. SERRANTI, *Scienze della sostenibilità*, Bologna, Zanichelli, 2022, p. 177.

¹⁵ G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2020, 4 ss.: «L'ambiente può essere non solo compatibile con lo sviluppo ma può e deve diventare un volano per la ripresa economica, da molto tempo stagnante, e per un nuovo tipo di sviluppo. Alle fasi della contrapposizione e a quella della (auspicata) compatibilità si unisce ora quella della possibile sinergia. Qui bisogna fare una puntualizzazione importante: la possibilità di sinergia non si sostituisce, ma si accompagna ai modi di produzione dannosi e a quelli compatibili».

¹⁶ B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia*, Padova, CEDAM, 2021, p. 7.

¹⁷ PNRR, p. 9.

circolare e a impatto climatico zero» e, contestualmente, «espandere un'attività economica sostenibile e che genera occupazione»¹⁸.

Com'è noto, il programma *Next generation EU* è connotato da alcune linee direttrici che si esplicano sul piano dell'impiego di ingenti risorse destinate¹⁹ e della promozione, «per la ripresa dell'economia europea», di alcune finalità tra le quali rientra la transizione ecologica, attuate nella sede di sei «aree di intervento», i pilastri, tra i quali è ricompresa la «transizione verde»²⁰, e sui quali i PNRR dei singoli Paesi Membri sono stati chiamati a focalizzarsi²¹. Inoltre, il «Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza» promuove le riforme e gli investimenti in tecnologie e le «capacità verdi»²², tra le quali si annoverano «la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare», preposte al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica²³; si afferma, altresì, 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 Tassonomia (Reg. UE 2020/852) relativo all'istituzione di

¹⁸ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Il Green Deal europeo, COM(2019), 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

¹⁹ PNRR, p. 9: «La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE)». Cfr. F. FABBRINI, *Next generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022; G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022.

²⁰ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 10. Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2021, p. 198 ss.

²¹ P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, B. P. AMICARELLI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2021, pp. 1137-1181.

²² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 11.

²³ *Ibid.*

un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, tramite la definizione di un sistema di classificazione («tassonomia») delle attività economiche ecosostenibili, determinando che ogni singola riforma e investimento oggetto di pianificazione siano conformi al principio «non arrecare un danno significativo» (DNSH, «*do no significant harm*»)²⁴.

Quanto ora esposto comporta, in generale: la conferma della estrema complessità dell'inquadramento della nozione di transizione ecologica, che emerge anzitutto dalla varietà della terminologia utilizzata dalle Istituzioni europee in sede di programmazione: transizione ecologica, transizione verde, capacità verdi ecc.; l'accentuazione del carattere strategico²⁵ di tale processo, nella chiave del consolidamento di una stretta connessione con il superamento della crisi sanitaria – e della crisi economica (anche) da quest'ultima provocata; la conferma, ed il rafforzamento, della vocazione “trasversale” di tale processo sul piano delle diverse misure messe in campo e dell'integrazione tra politica ambientale e altre politiche; sotto quest'ultimo aspetto, si scorge, ad esempio, l'estrema rilevanza del nesso tra politica ambientale e politiche dedicate alla coesione sociale e territoriale, fondato su un ragionamento secondo il quale la transizione ecologica può costituire un fattore strategico per attivare un processo di diversificazione della produzione, nascita di realtà imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto, creazione di occupazione stabile²⁶, oltre ad incidere, come più ampiamente si vedrà alla luce dell'analisi della prospettiva del PNRR italiano, sulle dinamiche che si esplicano sul piano delle scelte che, sotto il profilo del governo del territorio, vengono assunte a livello

²⁴ All. V (orientamenti per la valutazione del dispositivo), par. 2.4 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: «Ai fini della valutazione questo criterio la Commissione tiene conto degli elementi seguenti: Ambito di applicazione — Nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza arrea un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio “non arrecare un danno significativo”). Rating A – Nessuna misura arrea un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio “non arrecare un danno significativo”) C – Una o più misure arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali (principio “non arrecare un danno significativo”).».

²⁵ A. CRISMANI, B. ANTONIO MASSO, *Green ports: strumenti e misure*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2021, p. 215.

²⁶ D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2022, p. 114.

delle singole realtà nazionali e locali²⁷. Trasversalmente, si assiste al consolidamento tra finanza e cambiamento climatico, il quale, sebbene in passato non sia stato tra i più dibattuti, ormai rappresenta un'area «alla quale è necessario fare sempre più spesso attenzione proprio per gli elevati costi che gli eventi catastrofici derivanti dal cambiamento climatico rappresentano per le nostre economie (oltre al prezzo spesso pagato in termine di vite umane)»²⁸.

3. *La transizione ecologica nel PNRR italiano: il “punto di partenza” della seconda Missione*

Le coordinate appena delineate assumono una coerente fisionomia nel PNRR italiano, che si sviluppa intorno a tre «assi strategici condivisi a livello europeo», tra i quali, al fianco della digitalizzazione e dell'inclusione sociale, figura la transizione ecologica²⁹.

Quest'ultimo asse, nell'ambito dell'ordinamento italiano, assume una propria dimensione ed una rilevanza specifica, giustificata da alcune considerazioni: la dotazione di un «patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, della storia e dello sviluppo economico presente e futuro»; la maggiore esposizione, rispetto ad altri Paesi, a rischi climatici, attesa la «configurazione geografica, le specifiche del territorio e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo»; la capacità di trarre «maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale)» e, al contempo, «l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili (es., il Sud può vantare sino al 30-40 per cento in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo i costi della generazione solare potenzialmente più bassi)»³⁰.

²⁷ A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, 8, 2022, p. 8.

²⁸ L. AMMANNATI, *La transizione energetica nell'Unione europea. Il nuovo modello di governance*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 36; S. ROSSI, *Finanza e cambiamento climatico, intervento all'Associazione Nazionale per lo Studio dei problemi del credito*, ANSPC, Roma, 16 aprile 2018.

²⁹ PNRR, p. 14.

³⁰ PNRR, p. 121.

Nel quadro delle sei Missioni del Piano³¹, la seconda, specificamente dedicata alla «Rivoluzione verde e transizione ecologica», è articolata nelle seguenti componenti: agricoltura sostenibile ed economia circolare (M2C1)³²; energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2)³³; efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3)³⁴; tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4)³⁵.

³¹ Com'è noto, nel contesto dell'ordinamento italiano, il PNRR, si articola in sedici componenti, raggruppate in sei Missioni: (Missione 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; (Missione 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (Missione 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; (Missione 4) Istruzione e ricerca; (Missione 5) Inclusione e coesione; (Missione 6) Salute.

³² PNRR, p. 121: «La Componente 1 si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale. Da un lato, migliorare la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche. Dall'altro, sviluppare una filiera agricola/ alimentare smart e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain* "verdi».

³³ PNRR, p. 121: «Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, nella Componente 2 sono stati previsti interventi – investimenti e riforme – per incrementare decisamente la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate e *utility scale* (incluse quelle innovative ed *offshore*) e rafforzamento delle reti (più smart e resilienti) per accomodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate, e per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori, con particolare focus su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la EU *Hydrogen Strategy*). Sempre nella Componente 2, particolare rilievo è dato alle filiere produttive. L'obiettivo è quello di sviluppare una leadership internazionale industriale e di conoscenza nelle principali filiere della transizione, promuovendo lo sviluppo in Italia di *supply chain* competitive nei settori a maggior crescita, che consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e rafforzando la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative (fotovoltaico, idrolizzatori, batterie per il settore dei trasporti e per il settore elettrico, mezzi di trasporto)».

³⁴ PNRR, p. 122: «Attraverso la Componente 3 si vuole rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati, come già avviato dall'attuale misura "Superbonus».

³⁵ PNRR, p. 122: «Infine, merita un capitolo a parte la sicurezza del territorio, intesa come la mitigazione dei rischi idrogeologici (con interventi di prevenzione e di ripristino), la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità (es. con interventi di forestazione urbana, digitalizzazione dei parchi, rinaturazione del Po), l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, e la disponibilità di risorse idriche (es. infrastrutture idriche primarie, agrosistema irri-

Premesso che l'applicazione del programma *Next Generation EU* è preposta alla duplice funzione di integrazione di una “piena transizione” ecologica e digitale e, al contempo, di mezzo per «recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud»³⁶, nel PNRR si afferma che «quale priorità trasversale», gli investimenti e le riforme della seconda Missione, sono concepiti come funzionali a contribuire alla creazione di occupazione giovanile in tutti i settori toccati dal *Green Deal europeo*, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno³⁷.

Questo approccio – strategico e trasversale – alla prospettiva di promozione della transizione ecologica è ulteriormente avvalorato dall'analisi del modo di atteggiarsi di tale processo sul piano delle singole componenti della seconda Missione.

Un esempio pregnante è, in tal senso, offerto dal settore energetico³⁸. Com'è noto, l'uso dello strumento di un “piano nazionale” che si occupi della materia energetica non attiene ad un'esperienza limitata al PNRR, ma trova anzitutto un precedente nel Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Quest'ultimo, a sua volta, si pone in linea di continuità con alcuni strumenti più risalenti, tra i quali la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN), adottata con decreto del Ministro dello sviluppo

guo, fognature e depurazione), aspetti fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti. Sulla base di queste premesse la Componente 4 pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico».

³⁶ PNRR, p. 36. In dottrina, cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato*, cit.

³⁷ PNRR, p. 37. In dottrina, sul tema del rapporto tra “transizione ecologica” e “transizioni occupazionali” Cfr. L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2021, 4, p. 997: «Una transizione ecologica giusta dipende (...) in gran parte dalla capacità di ricollocamento dei lavoratori e dallo sviluppo di nuovi mestieri, una sfida ardua per il nostro Paese dove – in un contesto già caratterizzato da un debole coordinamento tra politiche economiche, ambientali e del lavoro – le politiche attive del lavoro scontano ancora pesanti criticità e risultano ancora scarsamente integrate e coordinate, nonostante i numerosi tentativi di riforma, con altre politiche correlate, ad esempio l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale».

³⁸ G. DE MAIO, *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; G.D. COMPORI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

economico e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il 10 novembre 2017 e, ancor prima, la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, adottata con decreto del Ministero dell'ambiente il 16 giugno 2015.

Il PNRR si pone in linea di continuità ed in un rapporto di "integrazione" con il PNIEC, laddove il primo afferma che «tutte le misure messe in campo contribuiranno al raggiungimento e superamento degli obiettivi definiti dal PNIEC in vigore»³⁹.

In quest'ottica, due componenti della Missione si occupano espressamente della materia energetica, segnatamente la componente dedicata ad «energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» (M2C2) e quella dedicata alla «efficienza energetica e riqualificazione degli edifici» (M2C3). Le altre componenti, seppur incidentalmente, richiamano all'attenzione la tematica energetica. Infatti, ad esempio, nell'ottica dell'attuazione della componente su «Agricoltura sostenibile ed economia circolare» (M2C1), è prospettato l'avvio di azioni integrate per rendere le piccole isole completamente autonome e "green", consentendo di «minimizzare l'uso di risorse locali, di limitare la produzione di rifiuti e di migliorare l'impatto emissivo nei settori della mobilità e dell'energia» e questo è considerato un passaggio essenziale «allo scopo di garantire una transizione equa e inclusiva a tutto il territorio italiano su temi di bioeconomia e circolarità»⁴⁰. Nella sede della componente «tutela del territorio e della risorsa idrica» (M2C4), la tematica energetica è altresì estremamente rilevante. Gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (Investimento 2.2.) sono oggetto di un investimento volto ad aumentare «la resilienza del territorio attraverso un insieme eterogeneo di interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane» per il tramite di misure riguardanti «la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica»⁴¹. Gli investimenti in fognatura e depurazione (Investimento 4.4.), mirano a rendere più efficace, rispetto al passato, la

³⁹ PNRR, p. 122.

⁴⁰ PNRR, p. 124.

⁴¹ PNRR, p. 150.

depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, «anche attraverso l'innovazione tecnologica, al fine di azzerare il numero di abitanti (ad oggi più di 3,5 milioni) in zone non conformi e, dove possibile, gli impianti di depurazione saranno trasformati in “fabbriche verdi”, per consentire il recupero di energia e fanghi e il riutilizzo delle acque reflue depurate per scopi irrigui e industriali»⁴².

L'approccio applicato è ampiamente coerente con le principali linee direttrici che, ormai da alcuni anni, e soprattutto sulla base della spinta di matrice europea⁴³, riguardano la materia⁴⁴: la «linea» dell'efficienza energetica⁴⁵, con il duplice obiettivo dell'integrazione sovranazionale dei mercati dell'elettricità e del gas e della decarbonizzazione dell'industria energetica⁴⁶; quella volta alla promozione di strumenti incentivanti per lo sviluppo delle energie rinnovabili⁴⁷ ed alla semplificazione delle procedure di installazione dei relativi impianti, allo scopo di indirizzare in chiave efficientistica l'azione della pubblica amministrazione e, al contempo, incoraggiare l'iniziativa dei privati⁴⁸.

⁴² PNRR, p. 155.

⁴³ Si rileva una coerenza di fondo soprattutto con la strategia sottesa alla realizzazione di una Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima nella sede del Regolamento (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 (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 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 (UE) 2015/652 e che abroga il Regolamento (UE) n. 525/2013, in relazione alle cinque dimensioni ivi prospettate: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato dell'energia completamente integrato, ricerca, innovazione e competitività. Cfr. considerando n. 2.

⁴⁴ G.F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2013, pp. 614-615.

⁴⁵ L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, Il Mulino, 2016.

⁴⁶ P. BLANDRINO, M. DE FOCATIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, Wolters Kluwer, 2017.

⁴⁷ In passato, il processo di transizione energetica ha subito un rallentamento, a causa delle “disfunzioni amministrative” produttive di un'incertezza e instabilità giuridica che hanno rallentato la realizzazione di impianti alimentati da FER e, al contempo, hanno disincentivato gli investimenti nel settore. Cfr. D. ARDOLINO, *Produzione di energia da fonti rinnovabili: barriere amministrative e sociali e misure di compensazione*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio*, cit., p. 189.

⁴⁸ M. CALABRÒ, *Energia, ambiente e semplificazione amministrativa (nota a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 24 novembre 2020, n. 12464)*, in *www.giustiziatinsieme.it*, 2021.

Tale attuazione, nella prospettiva di realizzazione degli obiettivi del PNRR, è caratterizzata da una significativa stratificazione normativa: il “nucleo essenziale” della disciplina italiana, che risiede nel d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387, adottato in attuazione della direttiva 2001/77/CE, nel d.m. 10 settembre 2010 («Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili») e nel d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 adottato in attuazione della direttiva 2009/28/CE⁴⁹, viene ulteriormente integrato da numerosi ulteriori interventi normativi in funzione degli obiettivi fissati dalla seconda Missione⁵⁰.

Questo sintetico panorama normativo rispecchia la transizione, alla quale, nel corso degli ultimi anni, si è assistito nello scenario eurounitario, da una prospettiva di apertura alla concorrenza del mercato dell'energia, promossa dalla politica di liberalizzazione del settore avviata nel corso degli anni novanta, al perseguimento dell'obiettivo prioritario della decarbonizzazione⁵¹, recentemente rafforzato dal forte incremento delle politiche e delle misure destinate a mitigare gli effetti del cambiamento climatico attraverso l'implementazione di misure volte all'efficientamento energetico e al contempo alla promozione della produzione di energia basata sulle fonti energetiche rinnovabili.

Qui risiede, del resto, uno tra i fulcri più importanti del rapporto tra la transizione energetica e la transizione ecologica, che si fonda su una concezione della promozione della decarbonizzazione quale misura essenziale per la lotta al cambiamento climatico e la tutela degli interessi ambientali⁵².

⁴⁹ M. CALABRÒ, L. PERGOLIZZI, *The promotion of energy transition in view of urban regeneration: towards a perspective of sustainability*, in C. GAMBARDIELLA (ed.), *World heritage and design for health*, 2021.

⁵⁰ Cfr. D.l. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali»; il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, recante «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina»; il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina».

⁵¹ L. AMMANNATI, *La transizione energetica dell'Unione europea*, cit., p. 11.

⁵² G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo delle politiche pubbliche in un'economia circolare*, in G. DE MAIO, (a cura di), *Introduzione allo studio*, cit., p. 151.

Un “effetto indiretto”⁵³ dell’accelerazione, in questa chiave, delle politiche di decarbonizzazione è rappresentato dall’istituzione, con d.l. 1 marzo 2021, n. 22⁵⁴, del Ministero della transizione ecologica, che ha riunito le competenze precedentemente affidate in capo al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare con le attribuzioni in materia di energia precedentemente allocate presso il Ministero dello sviluppo economico, e di un Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), dotato di rilevanti competenze di coordinamento e di pianificazione.

Con la riforma si registra anzitutto un significativo cambiamento, rispetto al passato, di carattere terminologico, se si considera che il citato d.l. afferma che il «Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» è ridenominato «Ministero della transizione ecologica» (art. 2, primo comma), specificando che le denominazioni «Ministro della transizione ecologica» e «Ministero della transizione ecologica» sostituiscono, a ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le denominazioni «Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» e «Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare» (art. 2, terzo comma).

Ma, oltre al profilo terminologico, pur nella specie non privo di significatività, ciò che più rileva è l’aspetto contenutistico che attiene al profilo organizzativo: un quadro estremamente chiaro del nuovo assetto delle attribuzioni ministeriali realizzato dalla riforma è delineato dal «Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica»⁵⁵, il quale afferma che il Ministero costituisce l’autorità nazionale di riferimento in materia ambientale, ai sensi della l. 8 luglio 1986, n. 349, ed esercita le funzioni in materia ambientale, energetica e di sviluppo sostenibile, secondo quanto disposto dall’articolo 35 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché quelle ad esso attribuite da ogni altra norma in attuazione degli

⁵³ E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2, 2021, p. 415 ss.

⁵⁴ Cfr. d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 aprile 2021, n. 55, recante Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, che ha istituito il Ministero della transizione ecologica.

⁵⁵ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2021, n. 128.

articoli 9 e 117 della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali (art. 1).

In confronto con il precedente assetto organizzativo, articolato in base al riparto delle competenze tra i diversi Ministeri, e fondato sulla «tradizionale concezione oppositiva tra l'interesse ambientale e gli interessi produttivi»⁵⁶, l'assetto attuale, frutto dell'accentramento in capo ad un Ministero di ampie sfere di competenza sia in materia ambientale sia in materia energetica, che consente di mettere in correlazione comparti di potere diversi, sembra, invece, riflettere la prospettiva favorevole all'integrazione degli interessi economici del settore energetico in funzione della tutela ambientale. La ri-articolazione del Ministero potrebbe avere una valida ragione sul piano della seconda Missione del PNRR, ove, com'è emerso dall'analisi delle relative componenti, la tendenza alla valorizzazione del carattere diffuso ed intersettoriale degli interessi relativi alle questioni ambientali ed energetiche⁵⁷ è significativamente accentuata.

4. *La “vocazione” strategica e trasversale della transizione ecologica. L'esempio offerto dalla quinta Missione*

Il processo di transizione ecologica incide, altresì, sul piano di Missioni del PNRR diverse dalla seconda. La quinta, ad esempio, offre un interessante caso di correlazione tra le componenti connesse alla sfera “ecologica”, alla coesione sociale e territoriale, che, con particolare evidenza, emerge dalla lettura dei «piani integrati» di cui all'Investimento 2.2.

Si tratta di un intervento dedicato alle città metropolitane⁵⁸, in particolare alle “periferie delle Città metropolitane”⁵⁹, prevedendo quella che viene definita come «pianificazione urbanistica partecipata»⁶⁰, con l'obiettivo di trasformazione dei territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili⁶¹,

⁵⁶ M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente?*, cit., p. 313.

⁵⁷ G.D. COMPORI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 297.

⁵⁸ L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

⁵⁹ PNRR, p. 216.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2015, p. 865 ss.

limitando il consumo di suolo edificabile⁶². In particolare, si prospetta, nelle aree metropolitane, «la realizzazione di sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli con l’obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità»⁶³; inoltre è ammessa la possibilità che gli interventi si avvalgano della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell’art. 55 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e della partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento⁶⁴. Obiettivo primario è quello di «recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale»⁶⁵. In attuazione di quanto, in questi termini, pianificato, il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, recante «*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*», convertito, con modificazioni, dalla l. 29 dicembre 2021 n. 233, al suo art. 21 («Piani integrati»)⁶⁶, dispone, per il tramite di una specifica dotazione finanziaria, l’assegnazione di risorse a favore delle città metropolitane al fine di: favorire una migliore inclusione sociale, riducendo l’emarginazione e le situazioni di degrado sociale; promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la ri-funzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche; sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico⁶⁷. Al fine di rafforzare tali interventi, viene costituita, nell’ambito del «Fondo Ripresa Resilienza Italia», una sezione per l’attuazione della linea progettuale «*Piani Integrati*,

⁶² M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici*, cit.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ L. PERGOLIZZI, *Urban regeneration through an integrated urban planning approach: towards a new paradigm. The Italian experience*, *Atti della International conference on Sustainability in Architecture, Planning and Design, - Beyond all Limits*, 11-13 maggio 2022, in *DADL Press*, Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale dell’Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, *in corso di pubblicazione*.

⁶⁷ La norma in commento dispone che le risorse in questione siano da integrare negli anni 2021-2024 (comma 2) e da ripartire tra le città metropolitane secondo criteri determinati (comma 3).

BEI, Fondo dei fondi - M5C2 - Intervento 2.2 b) del Piano nazionale di ripresa e resilienza», essendo, altresì, autorizzato il cofinanziamento dei progetti oggetto dei piani⁶⁸.

Prima di esaminare nel dettaglio i profili che attengono alla struttura dei piani integrati ed all'ambito oggettivo di applicazione degli stessi, è interessante brevemente ripercorrere l'iter procedurale che attiene alla fase di assegnazione delle risorse. Quest'ultimo è articolato secondo uno schema che può essere così, sinteticamente, descritto: l'individuazione, da parte delle Città metropolitane, a mezzo di avvisi pubblici⁶⁹, dei progetti finanziabili all'interno della propria area urbana, «tenendo conto delle progettualità espresse anche dai comuni appartenenti alla propria area urbana»⁷⁰, fermo restando che, nel caso di progettualità espressa dalla Città metropolitana, la medesima può avvalersi delle strutture amministrative del comune capoluogo che, pertanto, diviene soggetto attuatore; l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono assegnate le risorse ai soggetti attuatori per ciascun progetto integrato oggetto di finanziamento, e per i singoli interventi che ne fanno parte; la sottoscrizione⁷¹ di un «atto di adesione ed obbligo» contenente i criteri, indirizzi

⁶⁸ Art. 21, comma 4.

⁶⁹ Si veda le FAQ disponibili al sito <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/faq-piani-integrati-pnrr> secondo le quali, ai fini della corretta redazione degli avvisi pubblici per la selezione dei progetti, le Città Metropolitane sono tenute al rispetto dei principi e obblighi comunitari individuati nella Parte 1 delle Istruzioni Tecniche recante «Elementi per la predisposizione di un avviso pubblico in ambito PNRR». Sulla natura giuridica delle FAQ, cfr., tra gli altri, A. LO CALZO, *Emergenza e infradiritto. Limiti ai diritti fondamentali, regole di condotta e canoni di interpretazione, Etica & Politica / Ethics & Politics*, XXII, 3, 2020, pp. 395-415.

⁷⁰ La documentazione richiesta ai fini della corretta presentazione delle istanze è indicata all'articolo, 3 comma 2, del Decreto Interministeriale del 6 dicembre 2021. In particolare, ciascuna proposta progettuale deve essere corredata di: una relazione dettagliata delle finalità dell'intervento e dei benefici attesi, completa di precipua specificazione delle iniziative volte al risparmio energetico, nonché del target obiettivo relativo ai mq dell'area urbana oggetto di intervento, firmata digitalmente dal legale rappresentante della Città Metropolitana; un'autodichiarazione, firmata digitalmente dal legale rappresentante di ciascun soggetto attuatore relativa al rispetto dei principi previsti per gli interventi del PNRR (allegato 2); gli atti amministrativi attestanti le modalità e le procedure attraverso le quali sono stati selezionati i progetti presentati".

⁷¹ La norma dispone testualmente che tale atto di sottoscrizione e di obbligo «è siglato».

ed i relativi obblighi che regolano il rapporto con i soggetti attuatori⁷²; fase successiva all'assegnazione delle risorse, che si esplica nella comunicazione, da parte del Ministero dell'interno, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, della lista dei "CUP" finanziati all'interno di ciascun piano integrato, per l'aggiornamento dell'anagrafe dei progetti nel «sistema CUP»⁷³ (comma 10); inoltre, i soggetti attuatori, «ai fini del rispetto del regolamento (UE) 2021/241», assicurano lo svolgimento di una serie di adempimenti tra i quali: l'alimentazione tempestiva del sistema di monitoraggio per la rilevazione puntuale dei dati di avanzamento attuativo degli interventi finanziati con particolare riferimento agli elementi anagrafici e identificativi dell'operazione, della localizzazione, dei soggetti correlati all'operazione, delle informazioni inerenti le procedure di affidamento dei lavori, dei costi previsionali e delle relative voci di spesa, degli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari, nonché dei *milestone* e *target* collegati e di ogni altro elemento necessario richiesto dalla regolamentazione attuativa del PNRR; la conservazione di tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit, ivi inclusi quelli relativi all'individuazione delle progettualità⁷⁴. Le Città metropolitane, nella qualità di soggetti preposti anche al coordinamento e al monitoraggio delle opere oggetto di finanziamento, sono tenute al

⁷² Così il comma 10, il quale prosegue specificando che «Tale atto di adesione ed obbligo ed il decreto sono preposti alla fissazione dei termini di avvio e di conclusione dei lavori» (marzo 2026), oltre che delle «modalità di erogazione e revoca delle risorse, i contenuti essenziali della documentazione di gara per il rispetto DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, ed ogni altro elemento utile per il rispetto delle disposizioni riportate nel PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, in base alle indicazioni riportate nell'atto di adesione ed obbligo di cui al primo periodo, e l'obbligo di alimentazione del sistema di monitoraggio». Dunque, l'attenzione del legislatore non si concentra esclusivamente sulla fase di realizzazione, di candidatura e di successivo finanziamento del progetto, ma pone l'accento anche sul monitoraggio relativo all'esecuzione dello stesso, con conseguenze in termini di allocazione della responsabilità sul soggetto attuatore nell'ipotesi di mancato adempimento degli obblighi gravanti e degli impegni assunti dallo stesso.

⁷³ Art. 21, cit., comma 10.

⁷⁴ Art. 21, cit., comma 11.

rispetto delle disposizioni previste dalle «Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR» elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze per le amministrazioni titolari degli interventi⁷⁵.

Tanto premesso, un aspetto particolarmente interessante è rappresentato dal fatto che la norma in commento si occupa del piano integrato attraverso un duplice canale: sia attraverso la specificazione degli interventi di rigenerazione urbana la cui programmazione consente a tale piano di accedere al finanziamento, sia attraverso l'indicazione dei requisiti che, a pena di inammissibilità, devono essere posseduti dallo stesso.

Quanto al primo profilo, si annoverano «la manutenzione per il riuso e la ri-funzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico» (comma 6). In relazione al secondo profilo, si afferma che i progetti oggetto di finanziamento devono, a pena di inammissibilità: intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale; avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10 e, in ogni caso, non inferiore alla progettazione preliminare; assicurare, nel caso di edifici oggetto riuso, ri-funzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche; assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi, nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie; prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, e la quantificazione del *target* obiettivo «metri quadri area

⁷⁵ MEF, Circolare 14 ottobre 2021, n. 14.

interessata all'intervento», intesa come bacino territoriale che beneficia dell'intervento (comma 7, lett. a-f)⁷⁶. I progetti oggetto di finanziamento “possono”, inoltre, prevedere: la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il «Fondo Ripresa Resilienza Italia»⁷⁷; la presenza facoltativa di start-up di servizi pubblici nella proposta progettuale; la co-progettazione con il terzo settore⁷⁸.

Il tipo di risposta che i piani integrati offrono rispetto alla tematica che attiene all'emersione della questione ecologica sul piano del governo del territorio, nella funzione della rigenerazione urbana, appare estremamente interessante, specie se letta con riferimento al metodo applicato in termini di valorizzazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni (centrali e periferiche) e tra queste ultime ed i privati, *aprendo* al coinvolgimento degli stessi⁷⁹.

Com'è noto, la “sfida ecologica” della rigenerazione urbana⁸⁰ è stata finora raccolta principalmente nella sede di alcune leggi regionali che si sono dimostrate maggiormente sensibili all'esigenza di promozione di un modello di «governo rigenerativo del territorio»⁸¹.

In questa direzione, si annoverano la normativa regionale sulla riqualificazione e, più recentemente, quella sulla rigenerazione urbana, che «prende le mosse e porta a eloquenti sviluppi»⁸² gli interventi statali degli anni Novanta che hanno introdotto ad esempio, i programmi integrati di intervento e i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile.

⁷⁶ Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, cit., p. 198 ss.; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm*, cit.

⁷⁷ Fondo di cui all'art. 8 del d.l. n. 152/2021 nel limite massimo del 25 per cento del costo totale dell'intervento.

⁷⁸ Art. 21, comma 8, d.l. n. 152/2021.

⁷⁹ L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

⁸⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 2, 439.

⁸¹ T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 681 ss.

⁸² G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 24, 2016, p. 14.

Un esempio, in tal senso, è stato recentemente offerto dalla l.r. della Regione Emilia Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), dalla cui analisi si riscontra la sussistenza di un legame molto intenso tra il processo di rigenerazione e la partecipazione dei privati. Ciò emerge con evidenza se solo si osserva che tra i «Principi fondamentali e adeguamento della pianificazione comunale» di cui al Titolo primo, viene espressamente menzionato, a fianco dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, il principio di partecipazione (art. 2) e che tale legge contiene numerosi ulteriori riferimenti alla partecipazione dei privati, ad esempio laddove, «per elevare la qualità dei progetti urbani», si afferma che i Comuni «possono promuovere il ricorso al concorso di progettazione e al concorso di idee, con valenza anche interdisciplinare, nonché ai processi di progettazione partecipata per la definizione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana» (art. 17, comma 1), specificandone, nel dettaglio la disciplina (art. 17, commi 2, 3, 4), fermo restando quanto disposto dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 in merito all'utilizzo delle procedure del concorso di progettazione o del concorso di idee per la progettazione dei lavori di particolare rilevanza e complessità (art. 17, comma 5), e prevedendo, altresì, che «la Regione può concedere ai Comuni contributi diretti a promuovere la partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi della rigenerazione urbana, attraverso processi di progettazione partecipata o di laboratori di urbanistica partecipata, e diretti ad incentivare il ricorso alle procedure concorsuali che consentano la scelta del progetto che meglio corrisponda agli obiettivi di qualità attesi» (art. 17, comma 6). Inoltre, la citata l.r. promuove un modello di unificazione del procedimento di piano «per l'approvazione del PUG e di tutti i piani territoriali e delle relative varianti», che risponde ai principi generali di pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano, di integrazione e non duplicazione degli adempimenti e atti previsti dal procedimento di valutazione ambientale del piano; della necessaria partecipazione dei livelli istituzionali a competenza più ampia al processo di approvazione dei piani, attraverso il meccanismo dell'atto complesso (art. 43, comma 1)⁸³.

⁸³ Inoltre, a conferma della circostanza che la rigenerazione urbana viene inserita nell'ambito del sistema di pianificazione si ricorda, ad esempio, la l.r. della Regione Puglia 29 luglio

Il “sistema” piani integrati innesta un peculiare stimolo per gli enti locali allo scopo della modulazione dell’esercizio delle funzioni di governo del territorio nella chiave della rigenerazione urbana sulla base di un contesto di misure che rientrano in una dimensione regolatoria nazionale, frutto di processi decisionali attratti a livello centrale nell’ambito di un contesto a carattere emergenziale, e la cui applicazione è potenzialmente suscettibile di essere svolta nell’ambito di una pluralità di realtà territoriali, chiaramente quelle nelle quali verrà adottato un piano integrato. Lo scenario complessivo appena descritto, se letto alla luce della progressiva evoluzione della visione del sistema pianificatorio, offre più di una spia sintomatica del già avviato, progressivo “abbandono” della logica tradizionale del procedimento rigido, frutto della l. 17 agosto 1942, n. 1150, e la ricerca di punti di raccordo che consentano di preservare le prerogative proprie della funzione urbanistica, assicurando, al tempo stesso, un elevato livello di tutela di interessi differenziati e di quelli sensibili⁸⁴, nell’ottica dell’integrazione del tessuto sociale ed economico in cui il territorio è immerso⁸⁵. Invero, il sistema pianificatorio tende a declinare verso soluzioni più “elastiche”, duttili e meno conflittuali⁸⁶, che siano in grado di “leggere” le esigenze e le attitudini del territorio stesso⁸⁷, muovendo verso la direzione dell’integrazione⁸⁸ e del riconoscimento di

2008, n. 21 («Norme per la rigenerazione urbana») e, inoltre, la l.r. della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14 («Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana»). In dottrina, cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, p. 635.

⁸⁴ P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, ed. VII, Milano, Giuffrè, 2022, p. 85: «Dagli interessi “differenziati” vanno distinti gli interessi “sensibili”, come quello della salute, tutelata come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività dall’art. 32 della tutela dell’ambiente, del paesaggio, dei beni storico-artistici e della pubblica incolumità, ma non si tratta di un numero chiuso perché scelte di politica legislativa, necessariamente mutevoli nel tempo, possono portare a considerare anche altri interessi a ottenere un’accentuata protezione».

⁸⁵ P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, p. 51.

⁸⁶ M. A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell’edilizia*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁸⁷ F. TIGANO, *La riqualificazione dell’esistente*, in *Giudizio amministrativo e governo del territorio – La generazione dei piani senza espansione (Atti del XVI° e XVII° Convegno annuale A.I.D.U. Milano)*, 2016, p. 213 ss.

⁸⁸ F. TRAPANI, *Verso la pianificazione territoriale integrata. Il governo del territorio a confronto delle politiche di sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2009.

un peso sempre maggiore, nell'ambito delle scelte di pianificazione⁸⁹ e della loro attuazione, al ruolo dei privati, sia nella qualità di abitanti, sia nella qualità di operatori economici, anche per il tramite dell'attivazione di processi di collaborazione tra pubblico e privati⁹⁰ e della valorizzazione della partecipazione procedimentale⁹¹, sebbene quest'ultima difetti ancora di una visione chiara a livello della legislazione statale, considerato che la particolare natura dei «procedimenti di pianificazione» è all'origine della inapplicabilità a tali procedimenti del sistema della partecipazione delineato dalla legge n. 241 del 1990⁹², restando ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, che la legge urbanistica del 1942 contiene solo «frammenti di partecipazione»⁹³, mentre (soltanto) alcune leggi regionali, tra le quali la già citata l.r. dell'Emilia Romagna, la rafforzano⁹⁴. Ciò, compatibilmente con la più moderna cornice di sviluppo del modello di partecipazione del privato al procedimento amministrativo come espressione del dialogo democratico⁹⁵, espresso anche attraverso il coinvolgimento del terzo settore, in coerenza con la più recente stagione

⁸⁹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2014, pp. 237-260.

⁹⁰ G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, p. 24.

⁹¹ P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 1 2020, p. 5 ss.

⁹² C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 1, 2008, p. 262 ss.

⁹³ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 248.

⁹⁴ A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 2016, p. 267 ss.

⁹⁵ Cfr. P. MARZARO, *Partecipazione consapevole*, cit. Verso questa direzione muove la prospettiva teorica sottesa alla ricostruzione della tematica della "città giusta", la cui realizzazione, allo scopo del bilanciamento tra ambiente e sviluppo economico, passa dalla valorizzazione di quelle iniziative del terzo settore volte a migliorare la qualità della vita urbana e, contestualmente, incidere non solo sulla forma architettonica della città, ma anche sulla "forma sociale", cfr. G.M. FLICK, M. FLICK, *Persona, ambiente, profitto*, Milano, Baldini-Castoldi, 2021, p. 8. Questa ricostruzione, sul versante sociologico, sembra ben rappresentare l'idea della "città convivio" espressa da M. MAGATTI, *La città convivio*, in I. GIULIANI, P. PISCITELLI (a cura di), *Città, sostantivo plurale*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2021, pp. 57- 71.

di riforme, culminata nell'adozione del c.d. Codice del terzo settore⁹⁶ e con la concezione del terzo settore quale «canale dell'amministrazione condivisa, alternativo a quello del mercato»⁹⁷.

Il filo conduttore, che tutt'oggi provoca l'insorgere di questioni problematiche complesse⁹⁸, risiede nella riscoperta, avvalorata da una lettura dell'art. 117, lett. m) in combinato disposto con l'art. 118, comma 4, Cost., nell'ottica della rigenerazione urbana⁹⁹, della materia urbanistica quale riflesso di un «diritto in movimento», considerato che «la disciplina del territorio è soggetta a continui aggiornamenti in funzione dell'interesse che di volta in volta si presenta come prioritario»¹⁰⁰, compatibilmente con la nuova lettura del paradigma del «governo del territorio», coniato dalla Costituzione, «associato all'evoluzione dalla rigidità degli strumenti

⁹⁶ F. LOFFREDO, *Gli enti del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2018; F. DONATI, F. SANCHINI, *Il codice del terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2019.

⁹⁷ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, con nota di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, p. 1449D.

⁹⁸ S. AMOROSINO, *Sviluppo economico e governo del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2015, p. 187.

⁹⁹ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 67; M. CALABRÒ, *Proprietà e pianificazione del territorio*, in M. R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARDILLA, P. TANDA, A. G. PIETROSANTI (a cura di), *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 108; G. VELTRI, S. GATTO COSTANTINO, *Studio per una proposta di intervento normativo sulla rigenerazione urbana nazionale*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2021, p. 773 ss. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 13 dicembre 2019 n. 1967, in www.giustizia-amministrativa.it. Secondo una interessante lettura offerta dal giudice amministrativo, ai programmi di riqualificazione urbana, comunemente denominati programmi complessi, è attribuita la definizione di «strumenti intersettoriali», i quali «trovano origine nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica»; sono «essenzialmente rivolti al miglioramento della vivibilità degli insediamenti, proponendosi di affrontare le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale e delle infrastrutture al servizio di esso», permettendo «il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati, tramite l'apporto di risorse finanziarie, per il perseguimento di politiche urbane di riqualificazione non isolate e disarticolate tra esse, bensì inserite nel contesto di un sistema complessivo di azioni», dunque, «inserendosi in un contesto di pianificazione integrata, essi realizzano la collaborazione e la sinergia tra le funzioni pubbliche e le risorse private, con l'intervento diretto di soggetti privati non solo e non più nei limiti della formulazione di mere osservazioni, ma mediante l'intervento diretto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento urbanistico» (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 22 gennaio 2015, n. 1128).

¹⁰⁰ P. STELLA RICHTER, voce *Governo del territorio*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, 2020, pp. 95-98.

urbanistici alla complessità della regolazione, della gestione e del controllo che riguardano l'uso di un territorio concepito come il "centro" di più interessi, principi e valori che attengono ad una determinata realtà territoriale¹⁰¹.

Rivolgendo uno sguardo oltre confine, la visione sottesa ai piani integrati sembrerebbe, sotto il profilo strutturale e funzionale, rievocare quella che ha ispirato il modello sperimentale, proveniente dall'esperienza francese, maturata già in epoca anteriore al diffondersi della pandemia da Covid-19¹⁰², dei *contrats de transition écologique*. Si tratta di «*contrats passés entre l'État et les collectivités locales pour accompagner et soutenir la transformation écologique des territoires dans une démarche innovante*», introdotti in via sperimentale nel 2018¹⁰³, preposti all'obiettivo di «*co-construction*» con i territori di una transizione ecologica generatrice di attività economiche e di opportunità sociali¹⁰⁴. I *contrats de transition écologique* sono «*co-construits*», a partire da progetti locali, tra gli enti locali, lo Stato e gli attori socioeconomici del territorio, e consentono alle collettività di beneficiare di un «*accompagnement*» dello Stato per concretizzare le loro azioni e mobilitare finanziamenti¹⁰⁵. L'applicazione di questa tipologia di strumenti, già sperimentata su alcuni «*pionniers*»¹⁰⁶,

¹⁰¹ G. SORICELLI, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2016, p. 662.

¹⁰² Per un inquadramento di carattere generale in chiave comparatistica, cfr. M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 105-150.

¹⁰³ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet 2019, in www.ecologie.gouv.fr: «*Lancés par le Gouvernement en février 2018, les contrats de transition écologique (CTE) ont pour ambition d'accompagner les collectivités dans la transition écologique. Comment? En activant tous les leviers environnementaux, économiques et sociaux. Ils traduisent les engagements environnementaux pris par la France (Plan climat, COP21, One Planet Summit) au niveau local.*»

¹⁰⁴ B. CELATI, *L'intervento pubblico*, cit., p. 71.

¹⁰⁵ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet, 2019, in www.ecologie.gouv.fr:

¹⁰⁶ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition*, cit., riporta i seguenti casi: Communauté Urbaine d'Arras Territoire Exemple de la Transition Écologique (CTE signé le 11 octobre 2018); Sambre-Avesnois Développement économique et lutte contre les fractures territoriales via la transition écologique (CTE signé le 7 novembre 2018); CleanTech Vallée Faire du territoire un écosystème attractif dans le domaine des cleantechs (CTE signé le 6 décembre 2018). Haute Côte d'Or Transition agricole et formation (CTE signé le 17 décembre 2018).

è finalizzata espressamente a dimostrare con l'azione che l'ecologia è un motore dell'economia e sviluppare l'occupazione locale attraverso la transizione ecologica (strutturazione di filiere, sviluppo di nuove formazioni)¹⁰⁷; agire con tutti gli attori del territorio, pubblici e privati, per tradurre concretamente la transizione ecologica; accompagnare, sotto il profilo operativo, la riconversione industriale di un territorio (formazione professionale, riconversione di siti)¹⁰⁸.

A tal proposito, è stata recentemente avanzata una tesi favorevole ad una prospettiva di implementazione di modelli come quello appena descritto nella sede dell'ordinamento italiano, specie in relazione ai distretti industriali e alle filiere produttive locali, nella duplice ottica di realizzazione di «sistemi interamente circolari» valorizzando la scala territoriale come luogo di sperimentazione, e di agevolare l'emersione di «buone prassi» utili alla costruzione di paradigmi di azione¹⁰⁹.

5. Un “duplice percorso”

L'approfondimento degli argomenti esaminati, alla luce del “percorso” proposto, consente di mettere in luce l'emersione della prospettiva di centralità delle esigenze connesse alla promozione della transizione ecologica nell'ottica del PNRR, di riflettere sulle sue caratteristiche e sul suo rapporto con le politiche di governo del territorio; di interrogarsi su possibili scenari futuri in termini di sviluppo di queste dinamiche in epoca successiva alla fase emergenziale.

Come già è emerso, la pluralità di ambiti di intervento e di linee di finanziamento della seconda Missione, seppur estremamente disomogenee, sono “legate insieme” dall'obiettivo del perseguimento della completa neutralità climatica e dello sviluppo ambientale sostenibile. Alcune di esse sono, a loro volta, connotate da una vocazione di tipo trasversale.

TCO (la Réunion) Territoire tropical bioclimatique (CTE signé le 9 avril 2019); Grand Briançonnais L'adaptation au changement climatique et la transition écologique par l'économie circulaire (CTE signé le 25 avril 2019).

¹⁰⁷ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition*, cit.

¹⁰⁸ Ministère de la Transition Écologique, *Les Contrats de Transition Écologique. Dossier de Presse*, Juillet 2019, in www.ecologie.gouv.fr:

¹⁰⁹ B. CELATI, *L'intervento pubblico*, cit., p. 72.

In questa sede, l'attenzione si è concentrata sulla lettura della materia energetica declinata nelle varie componenti e linee di investimento della seconda Missione. Vi sono, comunque, altri casi meritevoli di grande attenzione. Ad esempio, l'economia circolare: la prima componente della seconda Missione è espressamente dedicata all'«Agricoltura sostenibile ed Economia circolare». Riferimenti all'economia circolare sono, altresì, presenti in altre Componenti della stessa seconda Missione: ad esempio nell'ambito della Componente 2, che si occupa di energia, viene sostenuto il ricorso al biometano, come nodale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione europei¹¹⁰. Quanto alle Missioni del Piano diverse dalla seconda, la quinta, in relazione alle misure per l'attuazione dei piani integrati, ha stimolato alcuni spunti di riflessione che attengono al rapporto tra “transizione ecologica” e “governo del territorio”. In questo caso si scorge l'emergere di un paradigma secondo il quale la prima è valorizzata sia come presupposto dell'esercizio del potere (pianificatorio), sia come elemento integrante della fattispecie sotto il profilo teleologico, nell'ottica della sperimentazione delle vicende connesse allo sviluppo territoriale sostenibile. Vi sono altri esempi che potrebbero confermare questa proposta di lettura integrata tra diverse componenti del piano, nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo di accelerazione della transizione ecologica, ad esempio nella sede della terza Missione, dedicata alle infrastrutture per una mobilità sostenibile. In questo caso, in estrema sintesi, sembra di assistere al consolidamento di uno schema secondo il quale la “transizione ecologica” rappresenta sia presupposto dell'esercizio del potere di pianificazione delle infrastrutture per la mobilità, sia elemento integrante della fattispecie mobilità, nell'ottica del perseguimento della mobilità-sostenibile.

Alcune ulteriori considerazioni di carattere generale possono essere svolte con riferimento al rapporto tra il processo di transizione ecologica ed il “modello applicativo” del PNRR. Quest'ultimo, come pure è emerso in questa sede di approfondimento, è connotato da alcuni elementi particolarmente interessanti per almeno tre aspetti: la realizzazione di un siste-

¹¹⁰ V. MOLASCHI, *L'Economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *www.ambienteditto.it*, 1, 2022.

ma di sostegno finanziario «diretto tramite uno strumento innovativo»¹¹¹, giustificato dalla situazione di urgenza e di emergenza nel cui contesto è stato apprestato; la definizione di un modello organizzativo che contribuisce ad implementare lo sviluppo di processi normativi e decisionali attratti a livello centrale (ed europeo)¹¹² e, per altro verso, tende a coinvolgere le amministrazioni locali nella qualità di soggetti attuatori dotati di piena responsabilità esecutiva dei progetti, determinando una forte limitazione del margine di apprezzamento delle stesse, considerato che, quali destinatarie dei finanziamenti, sono tenute a garantire il perseguimento di un risultato conforme ai principi e agli obiettivi e alle linee di investimento pianificati nella sede del PNRR¹¹³; l'adozione di un approccio “per obiettivi”, quale riflesso di quella prospettiva sottesa alla pianificazione del PNRR, «de cui condizioni/riforme/componenti riguardano obiettivi per i quali il funzionamento dell'amministrazione (e, quindi, la sua riforma) sono funzionali a politiche sociali e ambientali specificamente raccomandate»¹¹⁴, che determina la delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure adottate entro il quadro fissato dalle Missioni. Quanto al profilo temporale, le singole misure sono dotate di una durata applicativa predefinita, circoscritta entro la soglia temporale fissata dal Piano; d'altra parte, però, sono preposte al perseguimento di un obiettivo di rafforzamento del potenziale di crescita “a lungo termine” quale risultato atteso della programmazione emergenziale eurounitaria¹¹⁵.

¹¹¹ Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹¹² D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 181-206.

¹¹³ A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not*, cit., 2022, p. 8: «Il Recovery europeo nasce (...) con l'obiettivo di ripensare l'Europa, vincolando gli Stati non soltanto con obbligazioni “di mezzi” ma anche “di risultato”».

¹¹⁴ G. TROPEA, *PNRR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità?*, in *Forum Next Generation EU*, AIPDA, 2021.

¹¹⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando n. 10: «Le esperienze del passato hanno dimostrato che gli investimenti sono spesso soggetti a tagli drastici durante le crisi. È tuttavia essenziale sostenere gli investimenti in questa particolare situazione, per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine. Un mercato interno ben funzionante e investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca, inclusi quelli per un'economia basata sulla conoscenza, nella transizione verso l'energia pulita e nella promozio-

L'applicazione del modello brevemente delineato alle misure del PNRR dedicate al processo di transizione ecologica potrebbe offrire lo spunto per riflettere sui processi in atto e rivolgere uno sguardo al futuro. L'obiettivo di "rivoluzione" in chiave ecologica promosso dal PNRR, alla luce della visione di lungo periodo avvalorata dal *Next Generation EU programme*, rappresenta un approdo il cui raggiungimento non può che passare attraverso un percorso che, muovendo dal PNRR, quale punto di partenza, non resta esclusivamente ancorato allo stesso, suggerendosi, a tal proposito, l'implementazione della prospettiva di integrazione tra le misure di attuazione del piano e quelle ordinariamente preposte alla cura dell'interesse ambientale; la prospettazione, in futuro, di misure che vengano adottate in un contesto non più dominato dal modello di pianificazione a carattere emergenziale, ma riportato sul piano della "gestione ordinaria" affidata alla cura alle pubbliche amministrazioni. In ogni caso, occorre scongiurare il rischio che i risultati che verranno raggiunti e "rendicontati" all'esito del PNRR vengano, in futuro, vanificati, specie all'indomani dell'interruzione dell'applicazione del meccanismo innovativo di erogazione dei finanziamenti connessi all'emergenza pandemica. Applicando queste coordinate al caso di specie, gli interventi di rigenerazione urbana adottati in attuazione dei piani integrati, che non dovrebbero rappresentare gli unici interventi di rigenerazione urbana adottati durante il periodo di operatività del "sistema" PNRR, perché ci si aspetta che essi vengano integrati da altri interventi ordinariamente attuati da parte delle pubbliche amministrazioni, meriterebbero, in futuro, di essere interessati dalla realizzazione di interventi di manutenzione a carattere periodico. Altrimenti ragionando, vi è il rischio che si configuri un'ipotesi di violazione del principio di buon andamento, con riferimento all'attività amministrativa¹¹⁶, specie in relazione al profilo

ne dell'efficienza energetica nell'edilizia abitativa e in altri settori economici fondamentali dell'economia sono importanti per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050». Cfr. G. TROPEA, *PNRR e governamentalità*, cit.

¹¹⁶ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 63-86; G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2020; G. GARDINI, *I principi di imparzialità e buon andamento*, in M. DE DONNO, G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, p. 45.

dell'efficacia¹¹⁷ e, comunque, si correrebbe il rischio di mancare quell'essenziale obiettivo di progresso uniforme e di lunga durata che garantisce l'effettività della garanzia degli interessi protetti dal PNRR, ottenendo, invece, un quadro non definitivo dei risultati raggiunti.

6. *Conclusioni*

Le linee di indirizzo lungo le quali, sotto il profilo giuridico, incede la transizione ecologica nella prospettiva del PNRR sembrano porsi in continuità con il processo di riforme nel campo della tutela ambientale che in Italia, coerentemente con lo scenario europeo ed internazionale, era stato avviato già in epoca anteriore alla crisi pandemica e compiere alcuni ulteriori passi in avanti, introducendo elementi di novità che sembrano rivelare una portata potenzialmente ampia, specie sotto il profilo del metodo, laddove si promuove una lettura integrata dei fenomeni e dei settori oggetto di intervento, tradotti nella cornice di “componenti” e linee di finanziamento raggruppate in Missioni.

Connotate dall'approccio di tipo strategico e trasversale che caratterizza il processo di transizione ecologica, le Missioni del PNRR che, direttamente ed indirettamente, contribuiscono allo sviluppo di tale processo sono assai ambiziose e l'esigenza che più delle altre si avverte come tangibile, anche alla luce di un lettura d'insieme delle misure “emergenziali” legate alla “ripresa” e alla “resilienza” che sono state introdotte sull'impulso di matrice eurounitaria, è quella dell'apertura alla ricerca di nuovi, possibili, modelli di amministrazione pubblica che siano in grado di superare le barriere giuridiche, ma anche economiche e sociali, che fino ad ora non hanno consentito una piena accelerazione della molto attesa, ed ormai necessaria, transizione. Questo indirizzo meriterebbe di essere, in futuro coltivato e orientato nella sede di una riflessione pacata sull'effettivo significato da attribuire alla “cornice” della transizione ecologica. Il Vocabolario Treccani offre un significativo spunto in tal senso. Nella sezione dedicata ai neologismi del 2021, inserisce, per la prima volta, la locuzione offrendone una interessante lettura: «processo tramite il quale le società umane si relazionano con l'ambiente fisico, puntando a

¹¹⁷ M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 521-532.

relazioni più equilibrate e armoniose nell'ambito degli ecosistemi locali e globali». Tale segnalazione è un'importante attestazione della fase del percorso nella quale ci troviamo, vale a dire una fase di "assimilazione", da parte della società, di cosa rappresenti oggi la transizione ecologica e del ruolo centrale svolto dalle Istituzioni.

Dunque, affinché questo cammino si svolga in termini lineari, diviene fondamentale seguire l'evoluzione del processo di attuazione delle misure "verdi" del PNRR, facendo tesoro dei risultati che ci si aspetta verranno raggiunti all'esito della "stagione" emergenziale tutt'oggi in corso e riflettendo su quelli che eventualmente si riveleranno un'occasione mancata, nell'ottica di promuovere una visione di lungo periodo che consenta alla transizione, intesa nell'odierna accezione, di non rappresentare una breve parentesi, ma di incidere sulla trasformazione graduale dell'assetto delle politiche ecologiche.