

**PAS SAGGI  
COSTITUZIONALI**

**PASSAGGI  
COSTITUZIONALI**

rivista semestrale

Anno I - Numero 02 - Dicembre 2021

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5329-76-1

revisione: Francesca Minutoli  
grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2021

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: [www.passaggicostituzionali.it](http://www.passaggicostituzionali.it)  
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Questa rivista è stata stampata con il contributo del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno



**ETPbooks**

Atene  
[www.etpbooks.com](http://www.etpbooks.com)  
[etpbooks@gmail.com](mailto:etpbooks@gmail.com)

ATTI DEL CONVEGNO  
**L'attuazione nazionale del Recovery Fund  
e il futuro dell'Europa**



## Transizione ecologica

di GIOVANNI LUCHENA

SOMMARIO: 1. L'approccio giuseconomico alla transizione ecologica. Il "ritorno" del diritto e la regolazione dell'economia in chiave ambientale. – 2. La crisi economica provocata dalla pandemia quale volano della "rinnovata" sensibilità ambientalista. Obiettivi ONU e UE. L'accresciuto interesse delle imprese nei confronti dell'economia *green*. – 3. L'ottica del multilateralismo. Indicatori alternativi al PIL. – 4. Il ruolo promozionale delle incentivazioni economiche. – 5. La Banca europea per gli investimenti. La Cassa depositi e prestiti. – 6. Aiuti di Stato e *Recovery plan*. Il quadro temporaneo e le altre disposizioni di riferimento. – 6.1. Logiche differenti. – 6.2. Condizionalità. – 7. La legge europea sul clima. Il principio di adattamento. – 8. Programmazione nazionale per l'energia e il clima. – 9. Brevi note conclusive.

**1.** *L'approccio giuseconomico alla transizione ecologica. Il "ritorno" del diritto e la regolazione dell'economia in chiave ambientale.*

La regolazione dell'economia in funzione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema concerne una pluralità di settori come l'utilizzo delle fonti energetiche alternative, l'approntamento di infrastrutture sostenibili, il sistema delle incentivazioni economiche alle imprese e alle attività produttive, i vincoli di finanza pubblica, e così via.

Si tratta di un problema giuridico-economico globale che attiene alle dinamiche politico-istituzionali dell'economia, un ambito di studio tipico del diritto dell'economia, se non uno dei suoi *topic* più rilevanti, quale disciplina che riguarda ed interessa una varietà di saperi tenuti insieme dal metodo interdisciplinare.

La prospettiva giuseconomica attiene alle modalità con le quali il diritto è chiamato a disciplinare i fatti economici – questione, com'è noto, assai complessa e controversa nel quadro delle relazioni interistituzionali nazionali, europee e globali proprio perché la tendenza sviluppatasi nel corso degli ultimi decenni, quella di privilegiare i fatti anziché il diritto, le arene economiche globali anziché i territori – in funzione di obiettivi di governo dell'economia o almeno di indirizzo strategico delle scelte economiche al di là del rigido schema delle scelte razionali.

La consapevolezza di un rinnovato approccio inerente alle dinamiche istituzionali in chiave ambientale costituisce il tentativo di riconciliazione o, come è

stato recentemente affermato, di «riunificazione dell'economia con il diritto»<sup>1</sup>: i due elementi del rapporto, spesso (auto)confinati in una dimensione di separazione, o comunque ritenuti autosufficienti<sup>2</sup>, possono trovare nella prospettiva della trasformazione dell'economia in chiave ambientale l'elemento di coagulo per restituire al diritto il ruolo che gli compete in termini di restituzione di «progettualità giuridica»<sup>3</sup> nel quadro disciplinare europeo.

L'economia tende a "liberarsi" dalle pretese regolative della politica e la *lex mercatoria* «si affida non al potere della legge» ma confida unicamente nella capacità della medesima «di garantire l'ordinato svolgimento degli scambi economici» e, per l'appunto, essendo il commercio internazionale «apolide» non può riferirsi «ad alcuna norma statale»<sup>4</sup>.

La "variabile" ambientale ora prepotentemente affermata sposta la visuale alla luce di un rinnovato intervento pubblico nell'economia nel quale anche l'Unione europea sembra giuocare una partita da protagonista.

Sotto questo angolo visuale, dunque, l'apporto teorico-pratico del diritto dell'economia consente di ragionare, in un quadro interdisciplinare realistico, sulle possibili ricadute prodotte dalla regolazione, in questo caso nel processo della transizione ecologica.

La transizione ecologica, quale azione di governo dell'economia ad ambito trasversale, inerisce al diritto dell'economia per gli effetti che, in termini di regolazione, le politiche attualmente prefigurate incideranno sull'economia, pubblica e privata (sviluppo economico, *governance*, politiche di incentivazione, riforme legislative).

Si tratta di un approccio che, com'è noto, esula dallo studio delle singole fattispecie giuridiche e colloca la visuale di studio in un prospetto di trattazione organica, che investa cioè, in prima battuta, le opzioni di governo dell'economia sotto il profilo dell'intensità della regolazione e degli strumenti di controllo pubblico.

Il coinvolgimento diffuso delle comunità impone un obbligo collaborativo multilivello forse mai realizzato finora, nel quale la condizione degli obiettivi e delle strategie non può che essere il frutto di un processo negoziale e decidente al fine di dare consistenza alla missione della prospettata riforma del capitalismo che almeno limiti le ortodossie del liberismo e dei vincoli finanziari ora vigenti (le cui

<sup>1</sup> B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, Strumenti e prospettive giuridiche*, Padova, 2021, p. 270.

<sup>2</sup> L. TORCHIA, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016, p. 8.

<sup>3</sup> B. CELATI, *op. cit.*, p. 270.

<sup>4</sup> L. FRANZESI, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2006, p. 8.

tracce, peraltro, permangono anche nel progetto europeo di sviluppo economico susseguente al *Next Generation Eu*, di cui, com'è noto, il *Recovery plan* costituisce la parte finanziaria più consistente). A tale riguardo, è noto, infatti, che la condizionalità diffusa permanga nell'ambito del dispositivo del *Recovery plan*<sup>5</sup> che fa riferimento all'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato e prevede controlli in ordine ai disavanzi eccessivi.

Nel caso della transizione ecologica, la metodica pluridisciplinare del diritto dell'economia schiude le premesse volte ad uno studio della regolazione non soltanto dei fenomeni e delle situazioni in atto ma soprattutto delle dinamiche determinabili per il futuro.

Come è stato recentemente evidenziato, del resto, la regolazione, benché riguardi «funzioni eterogenee» (dalla decisione di carattere politico alla produzione di fonti normative di varia natura e proiezione) presenta «un minimo comune denominatore: siamo in presenza di decisioni pubbliche, assunte con le dovute procedure, che hanno contenuto precettivo per i destinatari»<sup>6</sup>.

D'altronde, la prospettiva giuridica, che sembrava essere destinata alla mera regolazione di «interventi rivolti ad assicurare il buon funzionamento del mercato, attraverso la predisposizione di un certo numero di condizioni che non si producono "naturalmente", ma sono l'obiettivo dell'arte di governo, su cui si misura la qualità della sua azione»<sup>7</sup> e a fungere da elemento oppositivo all'autonomia del mercato, sembra riaffiorare quale elemento necessario della funzione di governo dell'economia in chiave programmatica, massimamente nel campo ambientale, ove la presenza della regolazione pubblica assume la configurazione finalistica della tutela dei bisogni collettivi in luogo della conformazione dell'agire economico rivolto esclusivamente all'«economia di mercato orientata alla sollecitazione costante dei consumatori»<sup>8</sup>.

Le considerazioni svolte nella presente relazione non possono comprendere tutte le tematiche che interessano e coinvolgono il tema della transizione ecologica nel contesto indicato.

Una selezione degli argomenti appare obbligata. In molti casi, ci si limiterà solo a segnalare talune tematiche al fine di fornire utili elementi al dibattito.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>6</sup> S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle attività economiche*, Torino, 2021, pp. 4-5.

<sup>7</sup> R. BIN, *Normatività del fattuale*, Modena, 2021, p. 54.

<sup>8</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002, p. 185.

È un discorso ampio sul quale ulteriori approfondimenti appaiono necessari, anche considerando l'attualità, gli adattamenti, le specificazioni e le integrazioni che si renderanno necessarie nel processo in atto.

I temi svolti, dunque, costituiscono solo una parte dei possibili svolgimenti dell'ampia e variegata trattazione sulla transizione ecologica, che può essere inquadrata nel più ampio novero delle transizioni<sup>9</sup>: non mutamenti aventi una portata circoscritta o minima né ipotesi di ordinamenti destinati a rimanere provvisori, bensì processi che indurranno cambiamenti profondi, di struttura, che, per loro natura, sono anche da considerarsi ad onda lunga e ad effetti plurimi e in una dimensione plurilivello. Un processo transizionale che s'irradia su una pluralità di settori economici i quali, in un certo senso, rappresentano i capisaldi del capitalismo e si caratterizzano per la pluridirezionalità operativa e la sostanziale indeterminatezza dal punto di vista delle implicazioni ordinamentali ed effettuali.

**2. La crisi economica provocata dalla pandemia quale volano della "rinnovata" sensibilità ambientalista. Obiettivi ONU e UE. L'accresciuto interesse delle imprese nei confronti dell'economia green.**

La crisi economica causata dalla pandemia (punto di partenza del rinnovato interesse verso la transizione, per la verità, già annunciata da tempo ma che ha conosciuto rallentamenti ed incertezze) ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche ambientali, non solo europee ma anche globali, caratterizzate da una serie di interventi diretti nell'economia.

Una forte accelerazione per la realizzazione di un progetto risalente come la riduzione delle emissioni nocive è stata impressa anche al fine di dare sostanza al progetto di revisione del modello capitalistico che, su questo versante, ha dimostrato, almeno in una certa fase della storia economica mondiale, evidenti lacune e prospettive limitate, oltre che incubatore di disuguaglianze.

L'Unione europea, nel far proprio il modello dell'economia sociale di mercato ha propugnato un'idea di economia fortemente orientata allo sviluppo delle dinamiche concorrenziali e alla stabilità finanziaria, plasmando la c.d. Costituzione economica europea all'economia di mercato.

Benché gli stessi ideatori/promotori del citato modello si proclamino paladini della sostenibilità ambientale quale elemento catalizzatore dello sviluppo economico, la chiave sostantiva/operativa esula dall'indirizzo politico sinora seguito:

<sup>9</sup> Su cui, v. le ampie riflessioni sul tema svolte da V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2014, 1° agosto 2014.

come per le questioni sociali, anche la tutela dell'ambiente si consegue nel mercato e dentro le sue proprie regole.

Non a caso, l'implementazione *green* non è stata determinata dalla crisi ambientale in quanto tale, ma dalla crisi economica susseguente all'emergenza pandemica.

La "sensibilità" nei confronti del tema ambientale/cambiamenti climatici è diventata progressivamente il capitolo più consistente della storia di un'emergenza che si protrae da molti anni e che ha visto soggetti istituzionali e corpi intermedi variamente impegnati.

Da altro versante di osservazione, la transizione ecologica è diventata transizione verso l'innovazione tecnologica con un approccio intersettoriale avente l'obiettivo di edificare una società giusta e sostenibile.

Lo sviluppo sostenibile<sup>10</sup>, infatti, è assurto ad emblema di una missione globale che riguarda il raggiungimento di traguardi ambiziosi entro il 2030 come, ad esempio, il progetto di creare un sistema energetico accessibile ed ecologicamente compatibile (obiettivo ONU n. 7 per lo sviluppo sostenibile).

L'Unione europea, dal canto suo, pur non dimenticando le sue radici funzionaliste, ha avviato una nuova politica per l'innovazione orientata alla sostenibilità ambientale che assume una portata evocativa di un programma di interventi che dovrebbe condurre ad un cambiamento epocale dal punto di vista economico, produttivo, sociale e ambientale: il riferimento è all'accezione *Green new deal*<sup>11</sup> evocativo, per l'appunto, del *New deal* roosveltiano con il quale gli Stati Uniti, com'è noto, hanno impresso la linea di uscita dalla Grande depressione.

Da questo punto vista, le imprese europee hanno percepito l'occasione di opportunità assai rilevanti e i governi hanno iniziato a predisporre strumenti, azioni e iniziative anche per attrarre investimenti esteri<sup>12</sup>. Anche se il processo di conversione ecologica sarà ancora lungo: infatti, «l'industria verde è ancora all'inizio ed è caratterizzata dall'incertezza, sia economica che tecnologica. Non si sviluppa

naturalmente attraverso le forze del mercato, per via della presenza di un'infrastruttura energetica già esistente, ma anche perché il mercato non dà valore alla sostenibilità, e non sanziona gli sprechi e l'inquinamento». Le imprese entreranno in campo quando riceveranno segnali concreti di investimenti indirizzati verso l'innovazione verde<sup>13</sup>. E, infatti, la recente emissione di *green bond* ha dimostrato un certo favore da parte dei mercati. Come pure l'interesse dei grandi fondi di investimento a livello globale si è manifestato sotto forma di ombrello finanziario anche per gli stessi Stati.

Tale processo di transizione tenta di spostare la prospettiva dall'ecologia rivendicativa<sup>14</sup> all'attuazione, in concreto, di una politica del diritto ambientale globale convergente secondo il principio di progressione<sup>15</sup> strutturato anche sull'intervento diretto nell'economia: un cammino, però, che richiede l'abbandono delle logiche intergovernative che finora hanno, per dir così, "guidato" i processi economico-ambientali nell'architettura giuridico-istituzionale globale. Del resto, come è stato sostenuto, il limite del diritto internazionale starebbe proprio in questo: nei «rapporti intergovernativi, la decisione richiede il consenso di tutti gli Stati. Il principio di maggioranza che è sufficiente al formarsi normativo di una data volontà nell'ordinamento interno è un evento eccezionale nell'ordinamento internazionale»<sup>16</sup>. Così si spiega, probabilmente, la mancata adozione di regole giuridiche stringenti – si direbbe predittive – anche nel quadro delle organizzazioni internazionali a carattere regionale e universale che, in ragione del metodo sopra evocato, hanno potuto compiere solo piccoli passi in termini di costruzione di un impianto normativo dell'economia funzionalizzato alla protezione dell'ecosistema.

### 3. *Lottica del multilateralismo. Indicatori alternativi al PIL.*

Il multilateralismo economico non ha certo favorito, almeno in una prima fase, la direzione di marcia della protezione delle risorse naturali. In sede GATT, e poi in sede OMC, ad esempio, l'obiettivo fondamentale è il «completo sfruttamento delle risorse mondiali». Il dominio della politica della crescita relega

<sup>10</sup> M.P. IADICICCO, *Principio dello sviluppo sostenibile e politica energetica europea*, in L. CHIEFFI, F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, Napoli, 2013, pp. 39 ss.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final; S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli investimenti verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Dir. Pubbl. Eur. – Rassegna online*, n. 1, 2020; C. ACOCELLA, *Prospettive di convergenza tra sostenibilità ambientale e sviluppo economico nella strategia italiana di contrasto al cambiamento climatico: il caso delle Zone Economiche Ambientali*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 1, 2021, pp. 177 ss.

<sup>12</sup> M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Roma-Bari, 2021, p. 102, p. 126.

<sup>13</sup> M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatate il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, 2020, pp. 180-181; EAD, *Per una ripresa «green» e «smart»*, in *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, 2020, p. 58.

<sup>14</sup> R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, 1994, p. 1.

<sup>15</sup> B. CELATI, *op. cit.*, p. 82, *passim*.

<sup>16</sup> G.L. CECCHINI, *Globalizzazione e Unione europea: quali ripercussioni sulla sovranità degli Stati?*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Bari, 2021, p. 187.

l'ambiente ad una variabile dipendente. A tale proposito, né l'ala liberista né quella collettivista, nel contesto storico e geo-politico di quegli anni, riesce ad invertire la rotta. La crescita economica, così, diviene l'imperativo categorico delle organizzazioni multilaterali e delle multinazionali che ne fanno il vessillo del progresso.

Insomma, l'ideologia del PIL inizia a prendere il sopravvento quale unico elemento di misurazione delle politiche di sviluppo. L'energia nucleare è vista come uno strumento di pace, secondo la dottrina Eisenhower: a ruota, del resto, si colloca l'Euratom che nel 1957 diviene anch'esso strumento «che permetterà il progresso delle opere di pace»<sup>17</sup>.

La consapevolezza di intraprendere azioni a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema trova un deciso punto di avvio a partire dal noto Rapporto Brundtland del 1987 che ha consentito di promuovere il dibattito sulla sostenibilità su scala mondiale: il rilancio della questione ambientale, però, si scontra con le questioni di carattere finanziario che impediscono il varo di progetti di riconversione a causa delle ristrettezze di ordine finanziario. Tali difficoltà sono peraltro oggi riproposte, come molti anni fa, dai Paesi più poveri: oltre a chiedere il ristoro agli inquinatori (i paesi industrializzati) essi ritengono di non potersi sobbarcare gli oneri finanziari della riconversione a causa della scarsa disponibilità di mezzi. In qualche caso, i Paesi emergenti pretendono di proseguire con l'«azzardo nucleare»<sup>18</sup>. Conciliare sviluppo e tutela dell'ambiente assurge ad obiettivo fondamentale non solo dei Paesi a bassa industrializzazione: si tratta di una strategia che assume come caratteristica quella della complementarità dei due obiettivi, partendo, innanzitutto, dalla rimozione della cause.

Invero, a fronte della valenza finalistica delle politiche economiche orientate alla crescita, l'opinione pubblica manifesta a più riprese una sensibilità sempre più marcata nei confronti della tutela ambientale. Ne è prova l'esempio degli Stati Uniti nel quale hanno fatto breccia movimenti di opinione, soprattutto di contrasto all'uso dell'energia atomica; anche in Europa il filosofo Günther Anders pone in luce la precarietà del futuro dell'umanità proprio per effetto dell'esperienza del nucleare («Hiroshima è dappertutto»)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. S. NESPOR, *La scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Roma-Bari, 2020, pp. 4 ss., *passim*.

<sup>18</sup> L. CHIEFFI, *Sviluppi e prospettive della politica comune europea per l'energia, Lo specchio dei ritardi e delle contraddizioni del processo di integrazione*, in L. CHIEFFI, F. PINTO (a cura di), *op. cit.*, p. XX.

<sup>19</sup> A. ARGIROFFI, *Il diritto nell'esistenza di Sergio Cotta e la tardomodernità secondo Günther Anders*, in *Persona y Derecho*, 2007, pp. 245 ss.; B. BABICH, *La violenza della violenza*, in *DigitalResearch@Fordham*, Fordham University, 2017, reperibile online al sito [https://fordham.bepress.com/phil\\_babich/95](https://fordham.bepress.com/phil_babich/95).

L'impulso verso l'ambientalismo, invero, trova un utile "alleato" teorico proprio nel mondo dell'economia. Vengono in evidenza, in particolare, gli studi inerenti alla ricerca di un modello alternativo al PIL<sup>20</sup>, unico indicatore della crescita economica: in tempi recenti, taluni studiosi, con specifico riferimento al tema della tutela ambientale e delle risorse naturali, individuano nuovi modelli di misurazione della ricchezza fra i quali, per l'appunto in alternativa al PIL, possono essere menzionati l'Indice dell'impronta ecologica che misura la relazione intercorrente tra il consumo di risorse naturali e la capacità rigenerativa dell'ambiente; l'*Happy Planet Index* (HPI) che ha come suo presupposto l'irrelevanza differenziale tra livello di consumo e livello di benessere considerando le risorse consumate e il valore dell'impronta ecologica: esso rileva il comportamento degli Stati nel perseguire obiettivi di vita sostenibile quale visione alternativa degli stili di vita; il *Wellbeing indicator* che considera, fra le variabili da esaminare, la qualità dell'ambiente. A questo si aggiunga come, esaminando 21 fattori di sostenibilità, l'*Environmental Sustainability Index* sia in grado di misurare le performance in relazione a 16 obiettivi ambientali e il *Sustainable Society Index* testi la dimensione ambientale in riferimento alla capacità di una comunità di soddisfare bisogni delle generazioni future.

Ma, sebbene le questioni relative al clima o quelle determinate dall'uso dei combustibili siano oggetto di numerosi rapporti a livello di organizzazioni internazionali che ne denunciano la pericolosità, finora le decisioni (o la mancanza delle decisioni) hanno deluso le attese. Una visuale che riguarda ed interessa una questione più ampia cui si faceva cenno poc'anzi: il superamento di un modello capitalistico orientato esclusivamente alla tutela del mercato. Anche se, si può anticipare come anche nella dimensione giuridica europea la connessione tra questioni ambientali e tutela della concorrenza non si discosti dall'impostazione originaria. Può essere, tuttavia, un tragitto per rendere gli investimenti sostenibili dal punto di vista ambientale, sociale e del benessere della collettività<sup>21</sup>.

La prospettiva multilaterale nutre l'aspirazione di creare una *governance* economica globale nelle aree dove appare più favorevole la fluidità del mercato (investimenti e commercio internazionale). Ma l'interesse dell'OMC per lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente ricorre prevalentemente quando sono in gioco

<sup>20</sup> S. PELUSO, *I sistemi di misurazione della ricchezza*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, 2<sup>a</sup> ed. 2028, pp. 17 ss.

<sup>21</sup> A. SEN, J. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*, trad. it. di M. Vegetti, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2013, pp. 111 ss.

restrizioni commerciali<sup>22</sup> a fronte degli oltre 250 accordi commerciali multilaterali ambientali (MEA) di cui almeno una ventina possono configgere, potenzialmente, proprio con le regole stabilite in sede OMC.

Su questo versante, l'Unione europea ha avuto modo di intraprendere un percorso virtuoso quale *partner* privilegiato di tali accordi. Si pensi, ad esempio, alle misure ritorsive commerciali nei riguardi dei Paesi non firmatari degli accordi MEA e, allo stesso tempo, membri dell'OMC e alle misure di sostegno economico inerenti, ad esempio, al trasferimento tecnologico.

Il punto critico risiede nel fatto che la regolazione multilaterale in campo ambientale, nel contribuire all'aumento dei costi di produzione, può ingenerare cambiamenti nei vantaggi comparati e incidere negativamente sui flussi commerciali (*pollution haven*). Per tale via, in ogni modo, la prospettazione di soluzioni tecniche alternative che si basano sull'equazione inquinamento=sprego di risorse considera come le politiche ambientali restrittive rechino un contributo assai significativo ai processi di innovazione con vantaggi compensativi in grado di sostenere i costi di adattamento/bilanciamento ambientale.

La conversione verso le fonti rinnovabili<sup>23</sup> sembra aver superato la logica dell'integrazione per collocarsi nell'alveo di una programmazione trasversale dell'economia in chiave ambientale.

Il Trattato di Lisbona si muove prevalentemente sul terreno ad esso congeniale, cioè assegnando/ripartendo le competenze in vista del «funzionamento del mercato dell'energia» e dell'«efficienze energetica», anche promuovendo lo «sviluppo delle energie rinnovabili» (art. 194, TFUE). Si tratta di un approccio ancora poco incisivo ai fini del conseguimento di una politica globale che assume le politiche economiche quali strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, della tutela della salute e dell'ambiente<sup>24</sup> connessi alla riduzione degli impianti energetici generati dai combustibili fossili.

A seguito del Protocollo di Kyoto è maturata una diversa prospettiva, che ha indotto una pluralità di Stati, l'Unione europea<sup>25</sup> e talune organizzazioni internazionali a svolgere un ruolo attivo nella salvaguardia dell'ambiente, innovando la strategia dello sviluppo economico (europeo e globale): progettare la creazione di un sistema energetico che declini le questioni ambientali come questioni

prioritarie se non preliminari a qualunque progetto; un aspetto, quest'ultimo, in grado di produrre conseguenze geopolitiche anche di grande importanza nello scenario della temporanea fase asfittica della globalizzazione commerciale.

#### 4. Il ruolo promozionale delle incentivazioni economiche.

Per realizzare il progetto della trasformazione dell'economia in chiave ambientale, un forte impulso è offerto dalle politiche di incentivazione economica e da una programmazione orientata, culminata nel piano di rilancio dell'economia avviato dall'Unione europea a seguito dell'emergenza pandemica. È un programma ambizioso e a valenza globale che il Piano nazionale di rilancio e resilienza assume fra i suoi assi portanti: numerosi settori economici sono interessati al processo di trasformazione dell'economia in chiave ecologica.

Fattori plurimi e trasversali incidono sulla programmazione economica avviata, sull'innovazione tecnologica, sul regime della concorrenza e sul dispositivo del *Recovery plan*<sup>26</sup>.

Si tratta di un'opzione strategica della Commissione che, invero, non è soltanto riferita al citato fondo europeo ma anche ad altre fonti di finanziamento. Ad esempio, il sostegno per le aree di *transizione giusta* – un «complemento cruciale del *Green deal* europeo e della strategia industriale volto a garantire che i diritti dei lavoratori (...) siano una priorità nell'approccio «ricostruire meglio» per un continente a emissioni zero»<sup>27</sup> – nell'ambito del quale è stato attivato un fondo alimentato, in parte dall'Unione europea, in parte dagli Stati membri, ha l'obiettivo di sostenere il processo di riconversione economica dei territori interessati con una particolare attenzione rivolta alla ricerca e all'innovazione tecnologica, al risanamento ambientale, all'energia pulita, alla qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, ai programmi di assistenza nella ricerca di un impiego e di inserimento attivo di chi è in cerca di occupazione<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Che destina al sostegno finanziario della transizione ecologica il 37 per cento delle sue risorse.

<sup>27</sup> M. MAZZUCATO, *Il Green Deal non può aspettare*, in EAD., *Per una ripresa «green» e «smart»*, in *Non sprechiamo questa crisi*, cit., p. 66.

<sup>28</sup> Su questo versante, taluni Stati hanno, per dir così, anticipato l'azione dell'Unione europea. Gli *investimenti verdi* annunciati dalla Germania hanno lasciato intravedere una possibilità anche per gli altri governi di programmare politiche d'investimento che avrebbero potuto determinare valore aggiunto. Un'azione politica rivendicata dai partiti tedeschi che si sono confrontati nella scorsa campagna elettorale. Verosimilmente, saranno le politiche ambientali a determinare la guida del governo, anche per la presenza, data per certa, del partito dei Verdi (assenti per quattro governi). Governo tedesco a parte, la Commissione aveva annunciato che la politica economica dell'Unione avrebbe seguito un percorso di riconversione dell'economia al fine di raggiungere un impatto climatico zero entro il 2050: un'Europa paladina della sostenibilità ambientale e della coesione economica e sociale. Sugli aspetti «politico-istituzionali», v. A. LUCARELLI, *La nomina Von der Leyen. Contorni, orizzonti e questioni di metodo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 2, 2019.

<sup>22</sup> G.L. CECCHINI, *op. cit.*, p. 186.

<sup>23</sup> G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazioni e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, pp. 85 ss.

<sup>24</sup> M. CAMPAGNA, *Energia, salute e ambiente: dove opera la contiguità*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 129 ss.

<sup>25</sup> L. CHIEFFI, *op. cit.*, p. XVII.

Un programma che, anche grazie alle misure descritte e all'approccio ora segnalato, potrà contribuire al processo di trasformazione dell'economia lineare in economia circolare, programma non solo di attuazione costituzionale<sup>29</sup>, ma anche quale strumento di riconciliazione tra crescita, ambiente e società: un cambiamento di paradigma del sistema economico inserito nel quadro di un ipotetico nuovo ordine giuridico ambientale<sup>30</sup> determinato, per così dire, da una rinnovata forza regolatoria da parte del diritto e da un intervento pubblico nell'economia in grado di affrontare i delicati equilibri che si profilano all'orizzonte (basti pensare all'impatto che una tale trasformazione provocherà su molte economie, producendo, verosimilmente, ulteriori forme di disuguaglianze).

##### 5. *La Banca europea per gli investimenti. La Cassa depositi e prestiti.*

Il principio di progressione delle politiche ambientali trova un forte alleato nelle banche di investimento o di sviluppo e promozione<sup>31</sup>.

La Banca europea per gli investimenti, in particolare, la cui missione è proprio quella di realizzare gli obiettivi dell'Unione (una delle missioni è proprio quella di «mitigare i cambiamenti climatici») ne è un chiaro esempio.

La BEI, oltre tutto, è il principale azionista del Fondo europeo per gli investimenti strategici e ne è anche uno dei principali attuatori: fra i settori chiave di intervento vi è il sostegno finanziario a favore della diffusione delle energie rinnovabili e dei progetti di sviluppo ambientale, sostegno che può essere indirizzato verso soggetti sia pubblici (banche nazionali di sviluppo) sia privati (in particolare piccole e medie imprese, come nel caso dei finanziamenti ottenuti da taluni Paesi scandinavi che hanno usufruito dei finanziamenti BEI per sostenere le citate realtà).

Un altro capitolo significativo relativo alle misure di sostegno della transizione ecologica adottate dalla BEI è quello delle risorse destinate agli enti locali che realizzano misure che agevolino il passaggio alla neutralità climatica<sup>32</sup> nella fase di trasformazione della BEI in Banca europea per il clima. Il 40 % dei prestiti erogati

dalla BEI, infatti, ha una correlazione diretta con il clima e l'ambiente; la quota più consistente di obbligazioni verdi a livello mondiale è iscritta a tale banca con particolare riferimento alle obbligazioni climaticamente responsabili dal punto di vista della sostenibilità per un valore di 34,6 miliardi di euro in 12 anni; i finanziamenti in favore dell'azione per il clima e la sostenibilità ambientale, *ivi* comprese le energie rinnovabili, sono state portate dal 30 al 50 per cento entro il 2025<sup>33</sup>: segnali di un approccio innovativo in un settore in grande espansione.

In tale contesto, emerge anche il ruolo della Cassa depositi e prestiti che, pur non essendo tecnicamente una banca, svolge funzioni di finanziamento assai significative in quest'ambito di operatività<sup>34</sup>. Il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. "decreto rilancio")<sup>35</sup>, ad esempio, prevede un consistente piano di investimenti pubblici nell'economia nei settori strategici (ad eccezione del settore bancario, assicurativo e finanziario) con l'obiettivo della sostenibilità ambientale e, segnatamente, nei progetti industriali di decarbonizzazione e di sostegno dell'economia circolare, nella riduzione dell'uso della plastica, della rigenerazione urbana e per il turismo sostenibile.

In questo senso, e per quanto attiene alla particolare sezione ambientale, si comprende come CDP funga quale strumento di azione e di completamento del piano nazionale di rilancio: viene in evidenza, a tale riguardo, la prospettiva dell'intervento diretto dello Stato nell'economia per la realizzazione di progetti relativi ad operazioni di sostegno e di rilancio del sistema economico-produttivo italiano che sembra essere un elemento in controtendenza rispetto all'impostazione tipica dell'UE che tende a tenere distante lo Stato quale attore diretto nell'economia. Come pure, nella direzione ora segnalata, l'allargamento dello spettro d'azione del *golden power* demarca una più consistente compenetrazione dello Stato nell'economia, prodromica allo sviluppo complessivo di interi settori economici. Uno strumento che non denuncia il liberismo né lo anestetizza, considerato che le regole a tutela del mercato rimangono operative nella dimensione globale. Una manifesta esigenza protettiva dei principali *asset* europei e una base di partenza per una possibile ed auspicata politica industriale.

<sup>29</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. Quad. Dir. Amm.*, n. 1, 2020, pp. 50 ss.

<sup>30</sup> E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, pp. 439 ss.

<sup>31</sup> B. CELATI, *op. cit.*, pp. 129 ss.

<sup>32</sup> EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Just Transition Mechanism: the EIB and the European Commission join forces in a proposed new public loan facility to finance green investments in the EU*, disponibile online al sito: <https://www.eib.org/en/press/all/2020-130-commission-proposes-a-public-loan-facility-to-support-green-investments-together-with-the-eib>.

<sup>33</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021 sulle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti – relazione annuale 2020, disponibile online al sito: [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).

<sup>34</sup> M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Dir. Cost., Costituzione economica. Nuove trasformazioni*, a cura di O. Chessa, n. 1, vol. IV, 2021, pp. 19 ss.

<sup>35</sup> "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

6. *Aiuti di Stato e Recovery plan. Il quadro temporaneo e le altre disposizioni di riferimento.*

Altro aspetto da considerare è quello del rapporto intercorrente tra la normativa in materia di aiuti statali alle imprese e il *Recovery plan* (cioè le regole generali previste nell'ambito del *dispositivo*).

Com'è noto, la normativa in materia di incentivi economici alle imprese per la tutela ambientale è consolidata. Essa si rinviene sia nel quadro delle disposizioni contenute nel Regolamento generale sulle esenzioni dalla notifica preventiva<sup>36</sup> sia nella disciplina singolare che fa riferimento alla specifica comunicazione<sup>37</sup>.

A questo nucleo di norme va aggiunto il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato che stabilisce una sorta di condizionalità ambientale<sup>38</sup> per una pluralità di interventi<sup>39</sup>. Infatti, alla luce del citato quadro temporaneo, gli aiuti alle imprese che trovano il maggior favore da parte della Commissione sono quelli riguardanti la transizione verde. Il combinato disposto della normativa su esposta costituisce il nucleo base per la realizzazione degli interventi in campo ambientale. Si tratta, peraltro, di aiuti che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 107, §3, TFUE<sup>40</sup>, cioè categorie di aiuti discrezionali, comunque sottoposti al vaglio della Commissione che, com'è noto, deve esaminare se l'aiuto non rechi danno agli scambi e alla concorrenza fra Stati membri.

Gli investimenti per favorire la transizione ecologia trovano fondamento, fra l'altro, nell'art. 107, §3, lett. b) che consente, previa autorizzazione, la concessione di aiuti statali alle imprese per la realizzazione di importanti progetti europei: una fattispecie che promuove le iniziative fra pubblico e privato che perseguono interessi comuni di dimensione europea. In questo senso, tale modalità di

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione – *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*.

<sup>38</sup> E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, pp. 439 ss.

<sup>39</sup> Si è detto che, ad esempio, non sono state poste condizionalità ambientali per la concessione di aiuti di Stato in favore di settori come quello del trasporto aereo (cfr. M. MAZZUCATO, *Il Green Deal non può aspettare*, cit., 68): tuttavia, nella fase pandemica, la Francia ha ottenuto l'autorizzazione di aiuti di Stato per 7 miliardi di euro in favore di Air France con la clausola della riduzione del 50 per cento di emissione di CO2 per i voli nazionali entro la fine del 2024 (cfr. EUROPEAN COMMISSION – Press release, *State Aid Commission approves French plans to provide 7 billion euros in urgent liquidity support to Air France*, Bruxelles, 4 May 2020).

<sup>40</sup> Tribunale di I grado, 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, II-3663.

promozione e di autorizzazione degli aiuti alle imprese costituisce la riprova di quanto risulti indispensabile il ruolo dello Stato orientato allo sviluppo comune e che, soprattutto, la complessità del processo della transizione ecologica richiede la presenza strutturale e strutturata del “pubblico”.

E, inoltre, il regolamento che esenta dalla notifica preventiva determinati aiuti di carattere orizzontale dedica agli aiuti all'ambiente un “capitolo” non irrilevante, dato che, per il tramite della non sottoposizione alla previa notifica, gli Stati dispongono di più ampi margini di intervento nella predisposizione di programmi per la conversione dell'economia in chiave ecologica, anche se, in taluni casi, non al di là di determinate soglie.

Del resto, l'art. 107, §3, lett. b), TFUE consente l'autorizzazione degli aiuti di Stato che realizzino «importanti progetti di comune interesse europeo» qual è, per l'appunto, il “sistema” di incentivazione economica concentrata in materia ambientale. La Commissione ritiene, infatti, che tali progetti possano contribuire in modo rilevante alla crescita economica, all'occupazione e alla competitività dell'industria e dell'economia dell'Unione europea. I progetti in questione sono suscettivi di ingenerare effetti positivi anche in termini di collaborazione fra pubblico e privato: il settore ambientale riassume queste caratteristiche di compatibilità delle misure di incentivazione proprio al fine di intraprendere iniziative imprenditoriali su larga scala<sup>41</sup>.

Il richiamo agli effetti positivi nel mercato interno, oltre tutto, rientra perfettamente nella “nuova” logica di considerare il mercato interno non soltanto in termini economici ma anche sociali e ambientali: un concetto che sembra ormai un'acquisizione delle traiettorie da seguire per stabilire una più stretta correlazione tra il principio del mercato aperto e in libera concorrenza e i possibili effetti positivi di natura extraeconomica determinati dalle politiche per lo sviluppo.

Non solo: anche nella disciplina relativa alla autorizzazione degli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione tecnologica pertiene alle potenzialità di concessione di aiuti alle imprese: il combinato disposto di cui agli articoli 179 e 107, §, lett. b), TFUE dischiude scenari ampi di riconversione dell'economia nella prospettiva ambientale. Si tratta, quindi, di un ambito di operatività già disciplinato che permette un agevole quadro programmatico comune (fra Stati, fra Stati e soggetti privati)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione – *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, 2014/C 188/02, punti 2 e 3.

<sup>42</sup> Comunicazione della Commissione – *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, 2014/C 198/01, punti 4, 5 e 36.

Inoltre, la stessa comunicazione della Commissione concernente gli aiuti all'ambiente e all'energia del 2014 – che, peraltro, copre l'arco temporale 2014-2020 – favorisce, per l'appunto, il raggiungimento di obiettivi di interesse comune grazie ad aiuti rivolti alla crescita sostenibile «al fine di agevolare la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e a basse emissioni di CO<sub>2</sub>»<sup>43</sup>.

Invero, in questa fase, la Commissione rivolge agli Stati un invito ad operare, in particolare, nel settore ambientale in quanto si ritiene che esso possa rappresentare uno dei volani della ripresa<sup>44</sup>: ecco perché l'emergenza può rappresentare un fattore positivo di accelerazione dei processi di riconversione industriale, di trasformazione delle modalità di produzione, di valorizzazione dei beni culturali in chiave ambientale, di programmazione di rigenerazione urbana, e così via.

La trasformazione dell'economia lineare in economia circolare, peraltro obiettivo dell'Unione ai sensi degli articoli 3, §3 e 21, §2, lett. *d*) ed *f*) del TUE, è peraltro un tema risalente della Commissione che si è impegnata a rendere più “accessibili” gli aiuti di Stato alle imprese a partire dal piano di azione del 2005<sup>45</sup>, dalla comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato<sup>46</sup> (in linea con gli obiettivi del progetto Europa 2020<sup>47</sup>).

### 6.1. Logiche differenti.

In ogni caso, al di là delle migliori intenzioni (politiche), le questioni giuridiche sottostanti in punto di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato restano invariate: i criteri di autorizzazione, consolidati in anni di attività della Commissione, non consentono di affermare la sussistenza di politiche keynesiane, giacché i presupposti restano comunque quelli di non alterare le condizioni del mercato e di favorire, dunque, la concorrenza.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione – *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente*, cit., punto 30.

<sup>44</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19*, 8 maggio 2020, cit., punto 9.

<sup>45</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato*, Bruxelles, 7 giugno 2005, (COM)2005/107 def., II-7.

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM/2012/0209 final, punto 8.

<sup>47</sup> J. KAVANAGH, N. ROBINS, *Introduction to State Aid Law Policy*, in K. BEACON (ed), *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017, p. 14.

Tale considerazione è valevole non soltanto per verificare le condizioni di compatibilità ma anche, in particolare, per l'eventuale corrispondenza tra la disciplina, sostanzialmente immutata ma agevolata al piano procedurale, degli aiuti di Stato e il dispositivo contenuto nel citato regolamento sul *Recovery plan*. Andrebbe valutato, in altre parole, il grado di compenetrazione della disciplina dell'uno nell'altro ovvero se i due quadri disciplinari vivano o possano vivere vita autonoma in uno scenario disciplinare composito e arricchito di elementi certamente innovativi sul piano della strategia politico-economica.

La risposta a tali quesiti sembrerebbe agevole, nel senso di ritenere che i criteri per l'autorizzazione degli aiuti di Stato, tuttavia, non sono sovrapponibili alle altre misure in campo ambientale<sup>48</sup>.

La logica sottesa alla disciplina del controllo degli aiuti di Stato è profondamente diversa da quella del *Recovery plan*.

Nel primo caso, l'obiettivo basilico è quello della tutela della concorrenza: gli aiuti devono essere notificati alla Commissione o rientrare nel campo di applicazione del regolamento sulle esenzioni dalla notifica preventiva e comunque non devono recare un danno attuale o potenziale agli scambi nel mercato interno. Nel secondo, le regole per favorire la transizione ecologica sono perlopiù focalizzate sul principio di progressione e rispondono ad una logica programmatica che esula dalle fattispecie concrete inerenti al controllo degli aiuti. Infatti, tale principio risponde ad una logica non immediatamente ascrivibile alla matrice economica ma amplia il suo orizzonte applicativo a situazioni più ampie. In questo senso, il “ritorno del diritto” punta a restituire alla protezione ambientale *standard* normativi qualificati che non possono conoscere arretramenti<sup>49</sup>.

### 6.2. Condizionalità.

L'attivazione delle risorse del *Recovery plan*, inoltre, non amplia a dismisura le maglie del bilancio pubblico: le condizionalità riguardanti, ad esempio, i disavanzi eccessivi visualizzano anche il termine della sospensione del Patto di stabilità e crescita che tornerà per l'appunto ad essere vigente in tutti i suoi elementi alla fine del 2022; l'attivazione della clausola generale di salvaguardia dinanzi a situazioni di grave recessione economica, consente il temporaneo scostamento dalla politica fiscale virtuosa e il congelamento della sorveglianza economica<sup>50</sup>. Una clausola

<sup>48</sup> R. FEDERICO, *op. cit.*, p. 174.

<sup>49</sup> V., ad esempio, quanto stabilito dalla Corte di giustizia CE, 26 novembre 2002, causa C-202/01 in ordine al principio di precauzione.

<sup>50</sup> S. RIELA, *Quale futuro per il Patto di Stabilità?*, in *www.ispionline.it*, 12 marzo 2021.

che, al suo spirare, restituirà consistenza ai vincoli finanziari che torneranno ad essere guida e motore della “vita europea”.

I criteri per autorizzare gli aiuti all’ambiente, differenti sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo (in relazione alle tipologie di interventi), presidiano il sistema nel suo complesso e non contribuiscono a “mitigare” la portata delle regole concorrenziali.

In definitiva, gli interventi che dovranno favorire la transizione ecologica non costituiscono una deroga alle regole in materia di concorrenza applicabili agli Stati anche alla luce della situazione ambientale del pianeta. In questo senso, se la programmazione pluriennale europea incrocia la più ampia condivisione in termini di indirizzo, le risorse statali incontrano la concorrenza che non si giocherà evidentemente soltanto fra Stati europei ma avrà ricadute a livello globale.

### 7. La legge europea sul clima. Il principio di adattamento.

La proposta di regolamento della Commissione relativamente alla legge europea sul clima<sup>51</sup> – che «renderà irreversibile la transizione verso la neutralità climatica»<sup>52</sup> – ha l’obiettivo di uniformare le strategie ambientali degli Stati membri in ordine alla riduzione e all’assorbimento delle emissioni di gas serra istituendo un meccanismo di controllo sull’obiettivo da perseguire e un sistema di monitoraggio quanto alla sua attuazione (l’obiettivo è, per l’appunto, la neutralità climatica entro il 2050).

Si tratta di un processo che ha visto, peraltro, il raggiungimento di un accordo in sede di Consiglio il 17 dicembre 2020 nel quale è stato fissato un nuovo obiettivo dell’Unione europea che prevede la riduzione delle emissioni da gas serra di almeno il 55% entro il 2030<sup>53</sup>.

Il sistema di controllo prevede, nel caso di mancata o parziale attuazione delle disposizioni di contrasto alle emissioni, che la Commissione rivolga una raccomandazione allo Stato membro interessato con l’obbligo di pubblicità del suddetto mancato raggiungimento dell’obiettivo, allo scopo di rendere pubbliche le inadempienze con una forte ripercussione anche al piano reputazionale e quindi economico.

<sup>51</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (Ue) 2018/1999 (c.d. Legge europea sul clima).

<sup>52</sup> M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, cit., p. 129.

<sup>53</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Accroître les ambitions de l’Europe en matière de climat pour 2030. Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l’intérêt de nos citoyens*, Bruxelles, 23.10.2020, COM(2020) 562 final /2.

Oltre tutto, il continuo aggiornamento del documento sul *Green deal* (in realtà si tratta di specificazioni e della sua attuazione in progressione) è stato completato da una recente comunicazione sulla *Strategia di attuazione del Green deal* denominata *Building a Climate-Resilient Future – A New EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, del 21 febbraio 2021. Il criterio dell’adattamento, presente anche nella c.d. legge europea sul clima, è una condizione necessaria per conseguire l’obiettivo dichiarato di riduzione delle emissioni.

La questione dell’adattamento presenta numerosi fattori da tenere presente come indicati dalla Commissione: elementi prescrittivi e conformativi obbligano gli Stati ad attivare le risorse economiche disponibili per fronteggiare la situazione di rischio e restituire un’economia sostenibile dal punto di vista ambientale. Le ricordate condizionalità economico-finanziarie sembrano non lasciare spazio a facili entusiasmi: espressamente previste dal *dispositivo*, esse si strutturano in forma aggravata anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi economici, tratto distintivo rispetto ai fondi degli altri programmi europei<sup>54</sup>.

Invero, la spinta propulsiva del *Next generation Eu* è quella di una finalizzazione conformativa che, attraverso i finanziamenti, “suggerisce” ai governi azioni politico-legislative e orientamenti nella direzione della transizione ecologica. In tal modo, la visuale giuseconomica mostra un indirizzo volto a costruire una sorta di nuovo ordine giuridico ambientalmente orientato: in definitiva, l’obiettivo della sostenibilità ambientale non può prescindere da un approccio giuridico di scopo. L’insieme delle regole poste per conseguire il progetto di una sostenibilità ambientale condivisa si fonda su una strategia che ha nel diritto il suo nucleo fondamentale e centro di raccordo delle politiche. Tale approccio non trasfigura il principio concorrenziale né impatta in termini di limitazione della libertà di iniziativa economica: si scorge il superamento esclusivista in ordine alla riferibilità alla sola iniziativa privata in campo economico e si intravede una prospettiva sviluppatista di inedito conio, almeno nel nostro, come in molti Paesi europei. Si tratta, dunque, di osservare la fenomenologia giuridico-economica in termini di attuazione dei principi del *Developmental State* quale portato di una cultura giuridica ed ambientale che muove dall’esigenza di uno Stato presente nelle dinamiche economiche in termini di generatore di sviluppo attraverso strutture e risorse proprie e, soprattutto, come se agisse alla stregua di un imprenditore privato.

<sup>54</sup> T. MONACELLI, *Recovery plan, un prestito con precise condizioni*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 22 dicembre 2020.

### 8. Programmazione nazionale per l'energia e il clima.

Un approccio ambientalmente orientato nella programmazione è insito nel decreto-legge n. 111 del 2019<sup>55</sup>, che delinea una gamma di interventi volti a contrastare il cambiamento climatico, in linea con la programma nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Si tratta, anche in questo caso, dell'onda lunga della strategia europea contenuta nel regolamento n. 1999 del 2018<sup>56</sup> con il quale si individua un orizzonte temporale di intervento che copre il decennio 2021-2030 inerente agli obiettivi nazionali in ordine all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, al mercato unico dell'energia e alla competitività, allo sviluppo e alla mobilità sostenibile, e così via.

Il piano del governo italiano inviato alla Commissione nel gennaio del 2020, che recepisce quanto previsto dal decreto-legge sopra citato e dagli indirizzi del *Green deal* di cui alla legge di bilancio per il 2020, prevede, fra l'altro, il coordinamento funzionale delle politiche pubbliche in vista del raggiungimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile come sanciti dall'ONU nel 2015<sup>57</sup>, obiettivo formalizzato dall'art. 1 del d.l. 111 del 2019 che prevede la conformazione di tutti gli interventi al raggiungimento di contrasto ai cambiamenti climatici e al miglioramento della qualità dell'aria: una disposizione che anticipa, in un certo senso, quanto contenuto dal dispositivo europeo sui fondi PNRR relativamente alla sottoposizione di qualunque progetto alla necessaria non dannosità per l'ambiente.

La novella del 2019, inoltre, ha trasformato (non solo) simbolicamente il CIPE in CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), l'ultimo tassello di un mosaico istituzionale che ha assegnato a tale comitato interministeriale funzioni di governo dell'economia assai significative. È un segnale da non trascurare perché l'indirizzo politico-economico risulta essere la ragione basilica di ogni intervento del processo di riconversione dell'economia in chiave ambientale.

<sup>55</sup> “Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CEE sulla qualità dell'aria”.

<sup>56</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio 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 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>57</sup> Piano nazionale per l'energia e il clima, Ministero per lo sviluppo economico, Dicembre 2019, p. 4.

Inoltre, l'opzione di denominare un ministero alla transizione ecologica costituisce un ulteriore strumento d'avanguardia nello scenario complessivo della programmazione: il decreto-legge n. 22 del 2021<sup>58</sup> accorpa le funzioni del ministero dell'ambiente con quelle dell'energia (elemento, questo, fondamentale per la realizzazione di una politica energetica nazionale) e istituisce un comitato interministeriale per la transizione ecologica, un segnale di attenzione verso il governo dell'economia ambientale che assume una portata più ampia e comprensiva anche rispetto alle azioni ad ampio raggio che saranno intraprese nell'attuazione del PNRR.

Fra le tante novità, assume un particolare rilievo la “finanza climatica”, che richiama l'espressione già utilizzata a livello OCSE nel *report* dedicato al *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2018* che, in verità, non allude agli strumenti di natura finanziaria quanto ai finanziamenti verso attività ambientalmente sostenibili: riduzione gas serra, riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici e migliorare l'adattabilità e la resilienza. A livello ONU l'espressione assume una valenza diversa, come indicata dalla *United Nations Framework Convention on Climate Change*, cioè come investimento predisposto da un Paese industrializzato per favorire i cambiamenti climatici nei Paesi in via di sviluppo nel quadro dell'obiettivo 100 miliardi di dollari, un progetto che prevede la mobilitazione, da parte dei paesi sviluppati, di tale ammontare appunto per contrastare i cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo (la maggior parte di tali finanziamenti, circa il 70 per cento, provengono da risorse pubbliche).

### 9. Brevi note conclusive.

Crescita economica e sostenibilità ambientale sembrano essere diventati due fattori di un unico programma. La questione investe tematiche giuridico-economiche delle quali si discute da già tempo che fanno riferimento alla teorica della *Environmental economics*, una corrente di pensiero che assume come nuovo paradigma la coesistenzialità dello sviluppo e della sostenibilità. Si è detto in principio della poca considerazione al tema della scarsità delle risorse naturali in sede multilaterale, un elemento che, peraltro, non è stato ancora del tutto accantonato in quanto proprio la corrente di pensiero sopra richiamata ha fatto proprio l'assunto in base al quale il capitale naturale è surrogabile da altri fattori come, ad esempio, la tecnologia o il capitale: l'ambiente diventa fattore di produzione e concorre alla realizzazione di nuovo valore, come nel sistema delle filiere. L'assunto neoclassico

<sup>58</sup> “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19”.

sottostante non fa intravedere soluzioni che tengano conto dell'esaurimento delle risorse naturali.

Una sostenibilità forte, improntata cioè ad una visione se non totalitaria almeno onnicomprensiva, espansiva e diffusa della questione ambientale e dell'uso delle risorse, richiede, secondo un diverso ordine di ragioni, un approccio riduzionista nell'uso delle risorse.

Ed allora, ecco che, in verità, torna la propensione a mantenere vivo il concetto, insito nel principio di precauzione, della cosiddetta impronta ecologica: la Commissione europea ha fatto proprio questo concetto-indicatore quale strumento di misurazione di talune risorse naturali. Non una trasformazione vera e propria ma una sorta di rielaborazione di principi già presenti nell'ordinamento dell'Unione europea, peraltro, non sempre applicati, soprattutto perché, pur contenendo sanzioni anche significative, non hanno contribuito ad affermare definitivamente la cultura della prevenzione, configurando quella che si può definire come una sostenibilità resistente.

La rivoluzione, o per utilizzare il lessico polanyano, la grande trasformazione<sup>59</sup> economica, ambientale ed energetica<sup>60</sup>, implica la rottura o il superamento del modello dell'economia lineare. Una trasformazione non semplice che comporta, al piano giuridico, una nuova fase del governo dell'economia: una *constituency* economico-ambientale indirizzata allo sviluppo sostenibile, non quale semplice cornice di un approccio politicamente identificabile, ma quale strumento di conformazione normativa della trasformazione/conversione economica ambientalmente sostenibile. Echeggia, in questa visione, la prospettiva schumacheriana dell'economia e l'elaborazione concettuale di economisti come Claire Brown: si tratta di una proiezione neoumanista dell'economia che svincola l'*agere* economico dall'alveo esclusivamente razionale per collocare la sua azione in ambiti e progetti compatibili con la tutela dell'ambiente.

<sup>59</sup> K. POLANY, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 2010.

<sup>60</sup> Su cui, v. V. TERMINI, *Energia. La grande trasformazione*, Roma-Bari, 2020, in particolare, p. 24, ove si pongono in risalto le conseguenze della trasformazione energetica anche al piano degli equilibri geopolitici: «su questo si gioca gran parte della *leadership* industriale dell'Occidente nei confronti della Cina e dell'Oriente».

## Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR

di ROBERTA CALVANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. PNRR, tra condizionalità e opportunità. – 3. Istruzione. – 4. Scuola. – 5. Università e Ricerca. – 6. Il posto della cultura.

### 1. Introduzione.

La pandemia ci ha insegnato, o forse è ormai quasi tempo di dire “avrebbe dovuto insegnarci” molte cose in numerosi ambiti. Probabilmente, nella psiche di chiunque legga, questa frase avrà evocato immagini e temi diversi. Certo è che, almeno nella visione del costituzionalista, essa ha svolto la funzione di una lente di ingrandimento che ha evidenziato la crucialità di alcune materie e l'insufficienza delle risorse ad esse destinate dal legislatore negli ultimi decenni. Il riferimento alla sanità è probabilmente il primo che viene alla mente, ma ripercorrendo col pensiero gli ultimi due anni si può tranquillamente affermare che abbiamo anche compreso quanto la ricerca scientifica sia vitale per affrontare le nuove minacce e le nuove sfide che l'epoca contemporanea ci prepara, ricerca che non vive se non in presenza di un *habitat* che la sorregga, quello di un adeguato e funzionante sistema universitario e degli Enti di ricerca (§ 4). Siamo poi tornati a riflettere sulla centralità dell'istruzione e della scuola nella convivenza civile. La scuola è oggi avvertita come la comunità che deve poter essere sicura e continuare ad operare in qualsiasi momento, dopo che l'Italia è stata la nazione che più a lungo ha utilizzato la didattica a distanza nelle prime ondate della pandemia, con i problemi che ne sono seguiti, derivanti non solo dall'isolamento di bambini e ragazzi, il trauma derivante dalla perdita della socialità, ma anche il danno incalcolabile ai livelli di istruzione, e quello prodotto dal divario digitale che ha escluso dal diritto all'istruzione importanti sacche della popolazione studentesca.

La scuola tuttora sconta un importante ritardo nell'adeguamento di strutture e risorse alla necessità che ora si prospetta, di convivere per un tempo indeterminato con il virus. Paradossalmente, sebbene negli intenti del terzo Governo della XVIII legislatura proprio la scuola fosse una delle comunità cui dedicare la maggiore attenzione, proprio in relazione ad essa si è nuovamente riscontrato il ritorno alla consueta miopia della classe politica nelle scelte della legge di bilancio, non appena è sembrata allentarsi minimamente la morsa del contagio, pur se a latere rispetto alle importanti risorse ad essa dedicate dal PNRR (§ 3). In particolare, nella legge di bilancio 2022 (n. 2344 del 2021), prima dell'approvazione, le risorse previste nella missione “Istruzione scolastica” sono ridotte del 5,2% rispetto a quanto previsto nella legge n. 143 del