

La semplificazione itinerante tra PNRR e REPowerEU. Riflessioni in cammino nel nuovo assetto normativo “ecologicamente orientato”

di Rosa Rota*

1. Il contesto normativo della semplificazione procedimentale per l’attuazione del PNRR: matrici delle riforme e paradigma di riferimento

Il disegno di “transizione ecologica”, avviato a livello europeo a partire dagli anni 2018/2019, si è via via definito con l’approvazione, dopo la grave crisi pandemica, di un considerevole numero di atti della Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo che hanno trasformato le (già rinnovate) indicazioni programmatiche europee in normative vincolanti con contenuti di rilevanza tale da delineare i prodromi di un cambiamento storico.

Tale disegno si connota perciò nei termini, ormai noti, di un *Green new deal* quale processo di trasformazione delle stesse coordinate di sistema, per la configurazione di un nuovo paradigma culturale e di un nuovo ordine giuridico, come già rilevato in precedenti scritti.¹

Tra gli atti vincolanti che attestano tale trasformazione, il Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 c.d. sulla Tassonomia, relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, costituisce la vera svolta perché, ponendo la sostenibilità e la resilienza quali presupposti concreti per garantire la competitività dell’economia dell’UE nel lungo termine, ha gettato le basi per un ri-orientamento delle stesse priorità politiche della UE. Con tale regolamento si è infatti istituito, per la prima volta, un sistema volto a creare una “classificazione” delle attività economiche ecosostenibili al fine di consentire lo sviluppo delle politiche future dell’Unione a sostegno della finanza sostenibile, con un linguaggio comune per le politiche pubbliche e per le strategie delle imprese, orientate da macro obiettivi quali la lotta al cambiamento climatico e la sostenibilità per l’ambiente.²

** *Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Il contributo costituisce la prima parte di un più ampio lavoro destinato al Rapporto Sipotra 2022.

¹ Ai quali si rinvia per completezza di riferimenti (R. ROTA, *Riflessioni sul principio “Do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*”, e “*Valutazione ambientale strategica e Valutazione di impatto ambientale nel mutato quadro normativo a conversione ecologica*”, entrambi in Rassegna ASTRID, 2021).

² Sono stati infatti stabiliti “*i criteri per determinare se un’attività economica può considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento*” (art.1) e a tale scopo individuati specifici *obiettivi ambientali e climatici* (art 9): *mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine,*

Tra i criteri di ecosostenibilità indicati nell'art 3 del citato regolamento, ovvero “contribuire positivamente ad almeno uno dei sei obiettivi, non produrre impatti significativi su nessun altro obiettivo, essere svolta nel rispetto di garanzie sociali minime”, il criterio “di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali” (*do no significant harm – nel suo acronimo DNSH*) costituisce il principio cardine che informa senza dubbio la nuova stagione normativa climatico-ambientale³. Tale principio, come noto, è stato inserito tra i principi fondamentali alla base dei *piani per la ripresa e la resilienza* previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha istituito il *dispositivo* per la ripresa e la resilienza al fine di fronteggiare le conseguenze economiche e sociali dopo la crisi COVID-19.

Detto regolamento prevede infatti che “*possono essere finanziate “unicamente” le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”* agli obiettivi ambientali indicati dal ricordato Regolamento Tassonomia.⁴

A seguito del mutamento degli assetti geopolitici conseguente al conflitto russo ucraino, al fine di ridurre la dipendenza dell'UE dalle fonti fossili di energia la Commissione UE ha presentato il *Piano REPowerEU*⁵ con cui ha proposto la modifica del citato regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza.

La trasformazione del sistema energetico europeo è divenuta infatti ancor più urgente in quanto necessaria per porre fine alla dipendenza dell'UE dai combustibili fossili della Russia e per affrontare la crisi climatica.

Come si legge nella Comunicazione della Commissione UE, le misure contenute nel *Piano REPowerEU mirano al risparmio energetico, alla diversificazione*

transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi) da perseguire in tempi scanditi dalla stessa normativa che definisce anche il *contributo sostanziale di una attività economica* al raggiungimento di ciascuno di essi (articoli da 10 a 15). Si è inoltre specificato quando un'attività economica è considerata *ecosostenibile* (art. 3) ovvero: *se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali indicati all'art.9, se non arreca loro un danno significativo, se è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia e se è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione. E' demandato alla Commissione il compito di fissare criteri di vaglio tecnico in base ai quali le attività economiche possono contribuire agli obiettivi ambientali e climatici stabiliti nel regolamento. Il 21 aprile 2021 è stato concordato l'atto delegato che introduce la prima serie di criteri di vaglio tecnico intesi a definire le attività che contribuiscono in modo sostanziale ai primi due obiettivi ambientali: l'adattamento ai cambiamenti climatici e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.*

³ L'art 17 del c.d. regolamento “tassonomia” ha stabilito quando una data attività economica arreca *un danno significativo* ai predetti obiettivi ambientali e climatici.

⁴ L'estensione della visione ecosostenibile all'economia e alla finanza, con applicazione del citato principio “*do no significant harm*” (*DNSH*), si rinviene anche nel successivo Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio adottato il 24 marzo 2021 (UE) 2021/523, con cui è stato istituito il programma InvestEU e modificato il regolamento (UE) 2015/1017. E l'ambito di applicazione del nuovo principio sembra destinato ad una più generale estensione, come dimostra anche l'VIII Programma di Azione Ambientale approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 29 marzo 2022.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Piano REPowerEU* {SWD (2022) 230 final/ 18-5-2022.

dell'approvvigionamento energetico e a una più rapida diffusione delle energie rinnovabili.

Al fine di sostenere l'accelerazione delle procedure autorizzative per i progetti di energia rinnovabile e le relative infrastrutture, l'impegno della Commissione si estende infatti alla modifica della direttiva sulle energie rinnovabili⁶, definite nella versione riveduta come *interesse pubblico prevalente*.

Nel presupposto che le fonti di energia rinnovabile sono fondamentali per contrastare i cambiamenti climatici, diminuire i prezzi dell'energia, ridurre la dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili e garantirne la sicurezza dell'approvvigionamento, la proposta modifica di direttiva prevede che “nelle necessarie valutazioni caso per caso intese ad accertare se l'impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, la sua connessione alla rete, la rete stessa o i mezzi di stoccaggio siano d'interesse pubblico prevalente in un determinato caso, gli Stati membri dovrebbero considerare l'impianto e la relativa infrastruttura d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica salvo che non vi siano prove evidenti che il progetto ha effetti negativi gravi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati. Nel momento in cui gli impianti sono considerati d'interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica i progetti possono beneficiare di una valutazione semplificata.”^{7 8}.

In tale nuovo quadro la Commissione ha presentato “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU” (Comunicazione della Commissione (2022/C 214/01), indicando un “criterio di valutazione supplementare relativo agli obiettivi di REPowerEU”. Si specifica infatti che le riforme e gli

⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, COM (2022) 222 del 18.5.2022, che introduce la designazione di zone di riferimento per le rinnovabili, per esse intendendo “un luogo specifico, sulla terraferma o in mare, designato da uno Stato membro come particolarmente adatto all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili diversi dagli impianti di combustione a biomassa”, e altre modalità per snellire le procedure autorizzative.

⁷ Articolo 16 quinquies della proposta di modifica della direttiva (UE) 2018/2001 (*Interesse pubblico prevalente*): “Entro [tre mesi dall'entrata in vigore], fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura autorizzativa, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e i mezzi di stoccaggio siano considerati d'interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE.”

⁸ Per aiutare gli Stati membri a sfruttare tutte le possibilità di accelerazione offerte dal quadro normativo, è stata presentata una raccomandazione sulle procedure autorizzative (Raccomandazione della Commissione sull'accelerazione delle procedure autorizzative per i progetti di energia rinnovabile e sull'agevolazione degli accordi di compravendita di energia, C (2022) 3219/SWD (2022) 149 del 18.5.2022). La raccomandazione propone misure volte a semplificare le procedure a livello nazionale, chiarisce le ambiguità nell'applicazione della legislazione UE e definisce buone pratiche a uso degli Stati membri. Consiglia inoltre approcci partecipativi che coinvolgano gli enti locali e regionali e forniscano alle autorità le risorse necessarie per facilitare investimenti tempestivi adattati alle realtà locali.

investimenti inclusi nei capitoli di tale nuovo Piano e finanziati a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza saranno inoltre sottoposti a valutazione nell'ambito di un "criterio di valutazione supplementare, stabilito dall'allegato V, sezione 2.12, della proposta di modifica del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in relazione all'effettivo contributo apportato agli obiettivi di REPowerEU".⁹

Con riguardo al principio DNSH, si precisa che gli Orientamenti tecnici sull'applicazione di detto principio (Comunicazione della Commissione Europea COM (2021/C 58/01), continueranno ad essere pienamente operativi, tuttavia si indicano nuove modalità di applicazione nell'ambito del REPowerEU, prevedendo una deroga con riguardo alle *misure intese a migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per garantire la sicurezza immediata dell'approvvigionamento di petrolio e gas, segnatamente per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento nell'interesse dell'Unione nel suo complesso... in particolare per gli investimenti nelle capacità relative al gas e al petrolio fondamentali per garantire una riduzione della dipendenza dai fornitori russi in tempi molto rapidi*. Tale deroga, come infatti precisato, *"riguarda le misure necessarie per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine e non dovrebbe ostacolare la progressione complessiva verso gli obiettivi climatici per il 2050, tenendo conto dei piani nazionali per l'energia e il clima. Tutte le altre misure relative agli obiettivi di REPowerEU devono rispettare il principio «non arrecare un danno significativo» conformemente al regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza"*.

Da un lato, dunque, con la prevista deroga sembra prefigurarsi uno scenario incerto sulla effettiva progressione *complessiva verso gli obiettivi climatici per il 2050*,

⁹ Conformemente all'allegato V della proposta della Commissione, questo criterio può ritenersi soddisfatto se le misure conseguono uno dei seguenti obiettivi: - migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per garantire la sicurezza immediata dell'approvvigionamento di petrolio e gas, segnatamente per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento nell'interesse dell'Unione nel suo complesso; - promuovere l'efficienza energetica del parco immobiliare, decarbonizzare l'industria, incrementare la produzione e la diffusione di biometano sostenibile e di idrogeno rinnovabile o ottenuto senza combustibili fossili e aumentare la quota di energia da fonti rinnovabili; - far fronte alle strozzature interne e transfrontaliere della trasmissione di energia, in particolare realizzando collegamenti con altri Stati membri, o sostenere i trasporti a zero emissioni e le relative infrastrutture, comprese le ferrovie; - perseguire i summenzionati obiettivi attraverso una riqualificazione accelerata della forza lavoro verso competenze verdi e il sostegno alle catene del valore nei materiali e nelle tecnologie fondamentali connessi alla transizione verde; e (se le misure) soddisfano inoltre la seguente condizione: - complementarità e contributo significativo delle riforme e degli investimenti inclusi nel capitolo REPowerEU (articolo 21 quater, paragrafo 1), unitamente alle altre misure descritte (articolo 21 quater, paragrafo 2, lettere a) e b)), nel conseguire la diversificazione dell'approvvigionamento energetico o la riduzione della dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili prima del 2030".

dall'altro appare ferma la volontà di non alterare l'applicazione del principio DNSH¹⁰ come indicata negli specifici Orientamenti della Commissione del 12 febbraio 2021.

Chi scrive ha già avuto occasione di rilevare¹¹ che, ad integrazione dei predetti Orientamenti di febbraio 2021, elementi utili a definire la “significatività” del danno, o meglio a individuarne una possibile misurabilità e dunque l'entità, appaiono annidati nelle Linee Guida sulla specificazione del danno ambientale¹².

Poiché infatti con riguardo alla delimitazione del concetto di “*danno significativo*” ex art 17 regolamento tassonomia, la Commissione nei predetti “Orientamenti” opera una specificazione esemplificativa solo per l'obiettivo relativo all'*adattamento ai cambiamenti climatici*¹³, con riguardo agli altri obiettivi indicati, ovvero *mitigazione dei cambiamenti climatici, economia circolare e prevenzione e riduzione dell'inquinamento*, si rendono necessarie pertinenti valutazioni sulla portata nociva¹⁴ mentre per gli obiettivi , relativi a *clima, acque e risorse marine, specie e habitat naturali* è la stessa norma a configurarne la significatività a prescindere dalla concreta entità.

¹⁰ Sulla cui interpretazione ed applicazione in senso non assoluto ma relativo, ovvero sulle due possibili sue declinazioni, si segnala la posizione di C. DE VINCENTI, *Il principio “Do no significant harm”: due possibili declinazioni*, in Rassegna ASTRID, 2022, il quale, rilevando effetti paradossali di una impostazione rigida e non contestualizzata, ne propone una adozione di tipo comparativo e non assoluto”. Sul punto va rilevato che anche il citato VIII PAA reclama la “razionalizzazione” del principio.

¹¹ *Riflessioni sul principio “Do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale* in cui si rilevava che, sebbene gli “Orientamenti” riguardino misure inserite nei Piani per la ripresa e resilienza (PNRR) aventi ambito temporale definito, gli obiettivi climatico ambientali in considerazione della estensione del raggio di azione del principio DNSH costituiscano le nuove basi su cui edificare la nuova legislazione e gli strumenti di azione delle PA ai diversi livelli, in particolare le procedure di VAS e VIA.

¹² Comunicazione della Commissione UE del 7 aprile 2021, recante *Linee Guida per un'interpretazione comune del termine “danno ambientale” di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. Tali Linee Guida forniscono un'interpretazione comune del danno ambientale e rispondono all'esigenza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali, in particolare legati alla nozione di danno ambientale. Seppur riferite alla direttiva sulla responsabilità ambientale, investono un contesto normativo più ampio nel quale si applica la definizione di “danno ambientale”, come la stessa Commissione ha sottolineato rilevando che tale direttiva, quale strumento generale e trasversale del diritto dell'ambiente, si applica a diversi settori ambientali.

¹³ Riguardo al quale, infatti, ha precisato che “il danno significativo all'adattamento ai cambiamenti climatici può essere arrecato o non adattando un'attività al peggioramento degli effetti negativi dei cambiamenti climatici qualora l'attività sia esposta al rischio di tali effetti (ad esempio un edificio costruito in una zona a rischio di alluvione), oppure adattando in modo inadeguato, qualora si predisponga una soluzione di adattamento che protegge una zona (“persone, natura o attivi”) ma che aumenta i rischi in un'altra (ad esempio costruendo in una piana inondabile un argine intorno a un appezzamento e spostando così il danno all'appezzamento attiguo non protetto).”

¹⁴ Stabilire infatti che un'attività arreca “*danno significativo all'economia circolare se conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali o se comporta un aumento significativo della produzione*” implica necessariamente un'attività di valutazione del grado di significatività di dette inefficienze da parte di soggetti a ciò deputati. Allo stesso modo, dire che un'attività arreca *danno significativo alla protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi*, comporta la necessità di specificare la *misura* significativa del danno atta a determinare la nocività rispetto allo stato della (*buona*) *condizione* e alla *resilienza degli ecosistemi*.

In altri termini la norma, pur evocando con l'aggettivo "significativo" l'applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza ad evitare che qualsivoglia alterazione possa essere ritenuta nociva, demanda al potere amministrativo la definizione della soglia di rilevanza della "significatività" del danno ambientale.

Sulla specificazione di tale soglia non risultano perciò indicati elementi oggettivi, né a tale problema sembra fornire soluzione il più recente intervento della Commissione sulle modalità di applicazione del principio DNSH ai fini del REpowerEU. E analogamente, con riguardo al nostro ordinamento, specifiche indicazioni nemmeno risultano dalla Circolare MEF n.32 del 30.12.2021 "*Guida operativa per il rispetto del principio DNSH*" la quale - pur richiamando la responsabilità di ciascuna amministrazione al rispetto del principio e precisando che i criteri tecnici riportati nelle valutazioni DNSH, opportunamente rafforzati da una puntuale ed approfondita applicazione dei criteri tassonomici di sostenibilità degli investimenti, costituiscono elementi guida lungo tutto il percorso di realizzazione degli investimenti e delle riforme del PNRR - rinvia alle stesse PA l'adozione di specifici requisiti nei principali atti programmatici e attuativi, per garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali.¹⁵

A fronte della responsabilizzazione delle Pa e di tutti i soggetti coinvolti sin dall'inizio nelle fasi programmatiche e attuative dei progetti, appare così evidente l'esigenza, anzi l'urgenza di indicazioni prescrittive finalizzate al rispetto del DNSH.¹⁶

Così, in considerazione della prioritaria finalità di prevenzione del danno sottesa alla normativa sulla responsabilità ambientale cui si riferiscono le predette *Linee Guida UE sulla specificazione del danno ambientale* - finalità da ritenersi perciò condivisa con il principio *DNSH* - le indicazioni ivi riportate con riguardo agli "effetti negativi" (del danno) potrebbero fornire supporto utile alle (preventive) valutazioni *DNSH* consentendo di definirne l'entità, pur non escludendo il ricorso ai principi di ragionevolezza e proporzionalità guidati dal principio di precauzione.

¹⁵ "In sostanza, nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte... e una volta attivati gli appalti, sarà utile che il documento d'indirizzo alla progettazione fornisca indicazioni tecniche per l'applicazione progettuale delle prescrizioni finalizzate al rispetto del DNSH, mentre i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio."

¹⁶ Su tale aspetto appare non irrilevante quanto evidenziato nelle *Linee guida SNPA sul danno ambientale* (Delibera Consiglio SNPA Doc. 110/2021) circa il nesso tra la VIA e la responsabilità derivante da tale danno: "errori nella fase di valutazione da parte del proponente o dell'autorità competente, illeciti o inadempienze possono alimentare situazioni di danno ambientale".

A tale principio di precauzione deve infatti appoggiarsi ogni valutazione soprattutto con riferimento agli obiettivi relativi alla lotta al cambiamento climatico (mitigazione e adattamento) e alla tutela della biodiversità, obiettivi considerati, come detto, predominanti dalla norma stessa (art 17 regolamento tassonomia) in ragione dell'interesse primario ad essi sotteso, ovvero la tutela della salute e del benessere degli esseri viventi. Del resto l'attuale emergenza della siccità e della conseguente crisi idrica ne costituisce prova, sollecitando interventi volti a revisionare lo stesso PNRR che non contempla investimenti per contrastare la desertificazione.

Sul punto si è già rilevato che la stretta correlazione tra di essi¹⁷, ben evidenziata nella Comunicazione della Commissione del 11/12/2019 (Green Deal europeo - COM 2019/640)¹⁸ risulta rafforzata, dopo la crisi pandemica, nella “Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021” e nella “Strategia sulla biodiversità 2030”, nelle quali anche per prevenire la comparsa e la diffusione di future epidemie¹⁹ si richiama il principio definito dalla stessa Commissione come principio del “*guadagno netto*”: “*si dovrebbe restituire alla natura più di quanto le si sottrae e, in quest'ottica, impegnarsi a scongiurare, nei limiti del possibile, estinzioni indotte dall'uomo*”²⁰. Tale principio, che compare ora anche nel VIII PAA, esplicita una dimensione di sostenibilità legata a un debito ecologico. E questi stessi obiettivi sostanziano la c.d. legge europea sul clima, approvata a giugno 2021²¹, con la quale si è posto l'obiettivo giuridicamente vincolante di “azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050” fissando un

¹⁷ Cfr. [C. H. TRISOS, C. MEROW, A. L. PIGOT, The projected timing of abrupt ecological disruption from climate change, *Nature*, vol. 580, 2020.](#) Sulla stretta correlazione tra biodiversità e cambiamento climatico va segnalato quanto evidenziato nei Considerando della c. d. “legge europea sul clima” approvata a giugno 2021.

¹⁸ “*La nuova strategia di crescita mira a trasformare l'UE in una società che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Questa strategia mira anche a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze*”.

¹⁹ Studi successivi alla pandemia hanno messo in guardia sulla possibilità che le attività antropiche e i cambiamenti climatici aumentino il rischio di malattie pandemiche nel passaggio dagli animali all'uomo (zoonosi). Nell'evidenziare che i cambiamenti climatici modellano la distribuzione biogeografica delle specie, si è infatti sottolineato che lo spostamento delle specie in aree in cui sono prevalenti gli esseri umani potrebbe determinare in futuro nuove probabilità di pandemie. Cfr. l'ultimo rapporto 2022 dell'IPCC che evidenzia la relazione tra virus e clima (IPCC, Climate Change 2022)

²⁰ Cfr. la Strategia sulla biodiversità 2030: “*Proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi naturali e garantire sistemi alimentari sostenibili è fondamentale per accrescere la capacità di assorbimento del carbonio, rafforzare la resilienza e prevenire la comparsa e la diffusione di future epidemie*” Sul VIII Programma di Azione ambientale già citato cfr. la bozza del testo (COM (2020) 652: “*L'8^PAA dovrebbe accelerare la transizione verso un'economia rigenerativa che restituisca al Pianeta più di quanto prenda*”.

²¹ Regolamento 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n.401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (“Normativa europea sul clima”) (PE-CONS 27/21 del 25 giugno 2021).

“obiettivo di riduzioni nette delle emissioni inquinanti di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030”.²²

Passando al nostro ordinamento, in tale quadro generale assume speciale rilevanza la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost (legge cost. n 1/2022)²³, tenuto anche conto dello scenario normativo in fieri volto ad intensificare, come detto, la transizione energetica ed in particolare le azioni a sostegno della politica energetica da fonti rinnovabili.

Nel novellato art. 9 – dunque tra i principi fondamentali – accanto alla “tutela del paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione” figurano infatti “la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”; mentre nel novellato art. 41 “la salute e l’ambiente” diventano limiti alla iniziativa economica privata, accanto alla sicurezza, libertà e dignità umana, e “fini che indirizzano e coordinano l’attività economica pubblica e privata”, accanto ai fini sociali.

Pur non trattandosi di un esplicito inserimento in Costituzione del principio dello “sviluppo sostenibile” come pure da tempo auspicato, tale riforma nell’attuale momento storico viene a suggellare un nuovo indirizzo ordinamentale, culturale prima che istituzionale, tracciando la linea del nuovo percorso in verità già avviato, a Costituzione invariata, con il Decreto Legge n. 22/2021, convertito nella legge 22 aprile 2021 n.55, che ha istituito il Ministero della transizione ecologica in sostituzione del Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare. Al rinnovato organo il citato decreto ha infatti attribuito le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela e valorizzazione dell’ambiente, del territorio e dell’ecosistema aggiungendo, anzi ad essi antepoendo nella declaratoria del testo, “lo sviluppo sostenibile” e affidando al medesimo organo le competenze in materia di politica energetica e mineraria del Ministero dello sviluppo economico.

²² L’urgenza di accelerare gli interventi nella lotta al cambiamento climatico anche in considerazione dei maggiori costi che un loro rinvio addosserebbe alle generazioni (nemmeno troppo) future è stata ribadita in una rivoluzionaria sentenza della Corte costituzionale tedesca. Cfr. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione ?*, 30 aprile 2021 in *laCostituzione.info*, secondo il quale la sentenza può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela degli *attuali diritti* in relazione ai mutamenti climatici. Le generazioni future entrano infatti nel ragionamento della Corte come titolari di diritti precisi e “azionabili” già oggi. Cfr. anche M. T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20)*, in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, 30 aprile 2021.

²³ Sulla novella costituzionale cfr. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute 2022*; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in *Federalismi.it*, 2022.

Per la concreta attuazione di tali obiettivi è stato istituito il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), competente ad approvare il Piano per la transizione ecologica²⁴ al fine di “coordinare le politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti; di mobilità sostenibile; di contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo; di risorse idriche e relative infrastrutture; della qualità dell'aria; dell'economia circolare”. Tali politiche sostanziano gli stessi obiettivi riconducibili a quelli indicati nell'art 9 del regolamento tassonomia.

Inoltre, la significativa ridenominazione, nel nuovo quadro normativo interno, del “Ministero delle infrastrutture e trasporti” in “Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili” attesta ancor più quel mutamento sostanziale di prospettiva, in aderenza alla innovativa visione di una “resilienza trasformativa” del sistema socioeconomico, visione evidenziata come obiettivo fondamentale nella stessa Direttiva MIMS che rimodulando gli indirizzi per l'attività amministrativa richiama espressamente il principio DNSH.

2. Segue: Gli effetti sul modello decisionale della PA e sulla politica della semplificazione

L'attuale scenario normativo restituisce elementi che - sul piano dei principi - non sembrano alterare ma semmai consolidare gli esiti del processo di transizione avviato già prima della pandemia, che si sostanziano nel riposizionamento delle priorità nelle politiche pubbliche con l'elevazione a rango primario dei principi ecogiuridici della sostenibilità e resilienza divenuti oggetto stesso di dette politiche.

Tale riposizionamento, sollecitando una “rilettura”, nel rinnovato contesto normativo, del principio di integrazione del Trattato (art 11 TFUE) con effetti sul modello di azione delle PA, in particolare riguardo alla tecnica del bilanciamento degli interessi, attesta un passaggio di snodo: da una visione della politica ambientale come “politica integrata” nelle altre politiche UE, ciò che sul piano attuativo richiama tecniche di bilanciamento degli interessi come modello (ideal)tipico di azione amministrativa, ad una visione che, collocando gli interessi climatico-ambientali a livello primario quali “interessi ad evitare il collasso ecologico”, pone “la politica della sostenibilità” come driver per la realizzazione delle altre politiche, in tal modo erodendo la logica del bilanciamento almeno nei termini in cui finora essa è stata considerata e applicata. (*art 3, lett. d, Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'VIII Programma di Azione Ambientale fino al 2030, approvato il 29.03.2022: “privilegiare la sostenibilità anche integrando gli OSS negli orientamenti e negli strumenti per*

²⁴ Approvato con delibera CITE n.1 del 8 marzo 2022

legiferare meglio...”). E così quel mutamento in atto del paradigma dominante nella teoria delle decisioni amministrative, già anzitempo evidenziato in dottrina²⁵ con riferimento alla ricostruzione delle tecniche di bilanciamento degli interessi che escludono per definizione una gerarchia dei medesimi, sembra concretamente inverarsi. In particolare, di fronte alle “situazioni in cui la decisione amministrativa impatti su sistemi ecologici la cui resilienza sia valutabile scientificamente come di grado basso o addirittura bassissimo, ovvero quelle in cui la misurazione della resilienza ecologica indica probabilisticamente alla p.a. che l’assumenda decisione amministrativa disturberebbe, a prescindere dall’intensità debole o forte del suo impatto, ecosistemi ormai vicini alle loro soglie critiche a causa di una bassa o bassissima resilienza, l’interesse pubblico “superprimario” a evitare il collasso ecologico sarebbe di tipo radicale (non standard) e dunque non suscettibile di bilanciamento”.

Sotto tale profilo, sul piano operativo, assume specifico rilievo quanto indicato nelle Linee Guida del CSSLLPP, approvate a luglio 2021, per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell’affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC, con riferimento in particolare alla previsione della “*relazione di sostenibilità dell’opera*” che può considerarsi la vera novità nel settore di riferimento: si richiede infatti “*l’analisi di resilienza, ovvero la capacità dell’infrastruttura di resistere e adattarsi con relativa tempestività alle mutevoli condizioni che si possono verificare sia a breve che a lungo termine a causa dei cambiamenti climatici, economici e sociali*”, con la specificazione che “*dovranno essere considerati preventivamente tutti i possibili rischi con la probabilità con cui possono manifestarsi, includendo non solo quelli ambientali e climatici ma anche quelli sociali ed economici, permettendo così di adottare la soluzione meno vulnerabile per garantire un aumento della vita utile e un maggior soddisfacimento delle future esigenze delle comunità coinvolte*” (p.3.2.4. n.11).

²⁵ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in Rivista AIC, n.2/2018, il quale rileva che tale mutamento involge la scomposizione del generico “interesse ambientale” – ridenominato “climatico-ambientale” – in due ordini distinti di interessi pubblici con conseguenti effetti sulle valutazioni degli interessi medesimi. Vanno, infatti, distinte: a) le situazioni in cui la decisione amministrativa impatti su sistemi ecologici la cui resilienza sia valutabile scientificamente come di grado alto o medio, ovvero le situazioni in cui i sistemi ecologici sono plausibilmente in grado di assorbire una rilevante quantità di disturbi e di adattarsi dinamicamente ad essi. Per queste situazioni l’interesse pubblico “ambientale” potrà declinarsi come interesse a gestire le interazioni co-evolutive tra sistemi ecologici e sistemi sociali secondo la tradizionale teoria del bilanciamento. b) le situazioni in cui la decisione amministrativa impatti su sistemi ecologici la cui resilienza sia valutabile scientificamente come di grado basso o addirittura bassissimo, ovvero quelle in cui la misurazione della resilienza ecologica indica probabilisticamente alla p.a. che l’assumenda decisione amministrativa disturberebbe, a prescindere dall’intensità debole o forte del suo impatto, ecosistemi ormai vicini alle loro soglie critiche a causa di una bassa o bassissima resilienza. In tali casi l’interesse pubblico “superprimario” a evitare il collasso ecologico sarebbe di tipo radicale (non standard) e dunque non suscettibile di bilanciamento.

La relazione di sostenibilità deve anche contenere “*l’asseverazione del principio DNSH*” e la verifica degli eventuali contributi significativi agli obiettivi ambientali di cui alla sopra citata normativa UE.

La necessità che l’osservanza di tale principio accompagni *ab initio* tutto l’iter procedimentale, in un circuito di responsabilità che si snoda tra Pa e privati, è ben evidenziata nella citata Circolare MEF n.36/2021 ove si sottolinea che “nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte. Gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. Sarà infatti opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all’assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l’avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH.”

Indubbia la nuova direzione che emerge da tali indicazioni lette alla luce del quadro generale sopra riportato: la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di realizzazione degli obiettivi del PNRR e più a monte degli stessi macro-obiettivi climatico ambientali.

Si è insomma di fronte a un nuovo modello di esercizio del potere amministrativo veicolato da nuovi macro obiettivi o, meglio, vincolato al rispetto dei nuovi principi europei a presidio della tutela climatico-ambientale, e rispetto ai cui fini, con specifico riguardo alla realizzazione degli obiettivi del PNRR, muta anche il ruolo del privato in quanto chiamato al rispetto dei medesimi principi. Ciò non può non avere effetti anche sulla politica della semplificazione.

L’attuazione delle “Misure per la ripresa e resilienza” con particolare riguardo alle procedure di VAS e VIA ne costituisce campo di applicazione, come emerge dall’analisi di tali istituti alla luce del quadro normativo c.d. “a conversione ecologica”²⁶.

In attuazione delle “Misure per la ripresa e la resilienza” di cui al nostro PNRR, il legislatore nuovamente intervenuto sull’assetto organizzativo e procedimentale della

²⁶ Quadro normativo via via evoluto anche successivamente al DL 77/21, e tuttora in fermento, ma comunque nel segno dei principi posti in tale normativa all’art.1 c. 2 (Principi, finalità e definizioni). L’analisi delle misure su tali specifici procedimenti è oggetto del contributo su “*PNRR e misure sulle valutazioni di impatto ambientale. Il cambiamento climatico come matrice guida*”, collegato al presente e al quale si rinvia.

PA ha disegnato con il D.L. n.77/2021 una nuova semplificazione normativa ed amministrativa che presenta una speciale connotazione, come può dedursi dalla disposizione che “in apertura” del decreto n.77/21 sembra tracciare un nuovo indirizzo nell’applicazione del principio di buon andamento delle PA. La norma di cui all’art. 1 (Principi, finalità e definizioni) al comma 2, nell’indicare “il preminente valore che assume l’interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al c.1”, ne precisa infatti i termini in stretta connessione con la priorità degli obiettivi climatico-ambientali: “nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell’UE in materia di clima e di ambiente”; in tal modo indicando un nuovo punto di equilibrio tra esigenze di snellimento e accelerazione dell’azione amministrativa, che sono consustanziali alle riforme sulla semplificazione succedutesi in circa un trentennio - dalla legge 241 del 1990 fino alle modifiche apportate con il D.L. 16 luglio 2020, n.76. - ed esigenze di tutela “prioritaria” degli interessi che da “sensibili” sono divenuti “strategici” (priorità climatico ambientali) per la sopravvivenza stessa della specie, non solo umana.

Non si tratta, a ben vedere, di un mero spostamento “quantitativo”, per così dire, del punto di equilibrio a favore delle predette “istanze prioritarie”, quanto piuttosto di un mutamento di prospettiva dell’intero processo che dovrebbe guidare il nuovo modello decisionale. Le modifiche sulla “velocizzazione” dei procedimenti sembrano insomma declinabili guardando la rinnovata accelerazione dell’azione amministrativa come parte integrante del fine ultimo dell’azione medesima, ovvero guardando l’aspetto acceleratorio, che in sé afferisce al piano quantitativo, come funzionale al nuovo processo decisionale che è connotato, sul piano qualitativo, dagli interessi climatico ambientali.²⁷

In altri termini la semplificazione amministrativa che emerge dal disegno riformistico post pandemia, trovando un vincolo nelle “priorità” che la stessa legge riconosce a tali interessi, muta la sua originaria funzione, mostrando un nuovo volto che la distingue dalle precedenti riforme ad essa riferite: occasionata dalla transizione ecologica - anzi additata a suo presupposto come “transizione burocratica” – essa è radicata in quelle stesse “priorità climatico ambientali”. Da ciò il significato nuovo dell’esigenza acceleratoria e di snellimento che appare legata all’ “effetto utile”, per così dire, ovvero alla necessità ed urgenza di giungere a decisioni che non possono non essere qualitativamente rispondenti alle predette priorità, e rispetto alle quali dunque la stessa “sollecita e puntuale realizzazione degli interventi” diventa strumentale.

²⁷ Sul “valore della semplificazione che si inverte nella definizione di modelli organizzativi fondati sull’efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche” cfr. Corte Cost. 3.12.2021 n. 233 Redattore Modugno.

Così configurata, la nuova semplificazione ambientale appare proiettata ad incidere sulla qualità delle decisioni: a ciò sembrano rispondere le previsioni volte ad aumentare le “capacità amministrative” e a strutturare “competenze speciali” nel perseguimento degli obiettivi secondo una logica “di razionalità nella complessità”, ovvero una logica in cui l’istanza acceleratoria, volta a garantire la certezza dei tempi con riduzione dei termini del procedimento o di sue fasi interne, ma ancorata agli obiettivi climatico ambientali, implica una razionalizzazione delle responsabilità dei vari soggetti, non solo pubblici, tenuti al rispetto in uno dei tempi e dei fini procedurali.²⁸

In tale dimensione interpretativa può cogliersi allora una rinnovata direzione del “buon andamento” delle PA che potrebbe ricercarsi ragionando anche sui dati costituzionali, nonostante la mancata presenza del principio dello sviluppo sostenibile nella nostra Costituzione. Ci si può infatti interrogare sulla rilevanza che il nuovo principio europeo del “guadagno netto” (un’economia circolare climaticamente neutra che restituisca al Pianeta più di quanto prenda), richiamato anche nell’VIII Programma di Azione Ambientale, assume sull’art.97 c.1 della Costituzione, ovvero sul principio di sostenibilità del debito pubblico che dalla riforma costituzionale del 2012, effetto del patto di stabilità UE, orienta i principi fondamentali che informano l’agire amministrativo. Appare insomma innegabile – tenuto anche conto della perdurante sospensione del patto di stabilità decisa a marzo 2020 dalla Commissione UE – che alla “sostenibilità del debito economico” si sia giustapposta la “sostenibilità del debito ecologico”. Tale nuova direzione – di rinnovata “amministrazione di risultato” orientata dal principio di “sostenibilità sistemica” – rafforza la chiave di lettura sottesa al più recente intervento riformatore dei procedimenti di VAS e VIA come strumenti di snodo per la “sostenibilità sistemica”: ad una logica per così dire quantitativa, riconducibile al “buon andamento” nella dimensione della sostenibilità economica, che guarda alla semplificazione in senso efficientista come riduzione della “complicazione”, si contrappone infatti una logica qualitativa, propria della dimensione ecologica, che opera sul piano della “complessità sistemica”.

²⁸ Come evidenziato nella Circolare MEF n.36/2021 e nelle Linee Guida CSSLLPP sul progetto di PFTE.