

## L'ATTUAZIONE DEL *GREEN DEAL* EUROPEO E LE PIANIFICAZIONI

DI DARIO BEVILACQUA

Nella Comunicazione che ha lanciato il *Green Deal* europeo, del dicembre 2019<sup>i</sup>, si legge che “la Commissione ha già delineato un chiaro *programma* per conseguire la neutralità climatica entro il 2050”. Ha inoltre previsto (e realizzato) l'approvazione della legge sul clima (Regolamento (Ue) 2021/1119<sup>ii</sup>), la presentazione di un *piano* per la valutazione dell'impatto finalizzato ad aumentare l'obiettivo dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55 % rispetto ai livelli del 1990 (*Comunicazione Pronti per il 55%*<sup>iii</sup>), l'adozione di un nuovo strumento per tassare l'impronta di carbonio dei beni importati (il *Carbon Border Adjustment Mechanism*<sup>iv</sup>), il varo di una nuova Strategia comune per l'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>v</sup>.

L'art. 10 del Reg. 2021/1056<sup>vi</sup>, che istituisce il *Just transition Fund* (JTF) stabilisce che “le risorse del JTF sono *programmate* per le categorie di regioni in cui si trovano i territori interessati, sulla base dei *piani territoriali* per una transizione giusta stabiliti conformemente all'articolo 11 e approvati dalla Commissione nel contesto di un *programma* o della modifica di un *programma*. Le risorse *programmate* assumono la forma di uno o più *programmi* specifici o di una o più priorità nell'ambito di *programmi*”.

L'art. 14 del Regolamento sul ripristino della natura<sup>vii</sup> prevede che “ciascuno Stato membro prepar[i] un *piano nazionale* di ripristino ed effettu[i] il monitoraggio e le ricerche preliminari opportuni per individuare le misure di ripristino necessarie per conseguire gli obiettivi di ripristino e adempiere gli obblighi di cui agli articoli da 4 a 13 e contribuire agli obiettivi dell'Unione di cui all'articolo 1, tenendo conto delle evidenze scientifiche più recenti”.

Nel testo del Piano nazionale italiano per l'adattamento ai cambiamenti climatici esso è presentato come “un documento di indirizzo, finalizzato a porre le basi per una pianificazione di breve e di lungo termine per l'adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso la definizione di specifiche misure volte sia al rafforzamento della capacità di adattamento a livello nazionale, attraverso l'aumento e la messa a sistema delle conoscenze, sia allo sviluppo di un contesto organizzativo ottimale; requisiti di base per la definizione di azioni efficaci nel territorio”. Lo stesso prevede che ad esso segua anche una seconda fase, “gestita dalla struttura di governance [e] finalizzata a garantire l'immediata operatività del *Piano*. I risultati di questa attività potranno altresì convergere in *piani settoriali o intersettoriali*”<sup>viii</sup>.

Gli esempi potrebbero continuare, magari con riferimento ai Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima, che si inseriscono nel quadro della cosiddetta *governance* europea dell'energia, o facendo riferimento al *Next Generation EU* e ai Piani nazionali di ripresa e resilienza, collegati con la strategia attuativa dello stesso *Green Deal*, o ai Piani strategici nazionali per l'attuazione della Politica Agricola Europea (PAC).

Come facilmente intuibile dai riferimenti menzionati e dai corsivi aggiunti, nel complesso disegno regolatorio del GDE – in special modo nella sua fase di attuazione e realizzazione – le pianificazioni o programmazioni<sup>ix</sup> hanno un ruolo centrale e determinante. Si tratta, come è noto, di uno strumento di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, finalizzato al perseguimento di fini sociali e ambientali (art. 41, comma 3, Cost.). Come nel testo della Legge fondamentale, anche nel disegno del “Patto verde” europeo i piani servono ad anticipare, definire e

programmare una serie di interventi finalizzati a indirizzare e coordinare l'attività economica sia di soggetti pubblici (gli Stati e le sue istituzioni), sia di attori privati (imprese e cittadini) verso fini che sono sì ambientali e di tutela climatica, ma anche sociali perché mirano a alla sostenibilità competitiva fondata su una crescita "verde" in grado di realizzare una prosperità diffusa che "non lasci indietro nessuno"<sup>x</sup>.

Le pianificazioni del GD hanno alcuni caratteri distintivi di rilievo:

- si articolano, in molti casi, su due livelli di governo, europeo e nazionale, secondo un disegno di programmazione composita;
- sono diffuse e utilizzate come strumenti operativi e per la definizione e attuazione di politiche pubbliche nei vari settori fondamentali che compongono il processo di decarbonizzazione proprio della strategia in parola;
- hanno natura ibrida, in parte politica per la direzione delle scelte pubbliche e in parte amministrativa, di governo effettivo delle attività economiche del settore considerato.
- prevedono collegamenti orizzontali, tra di loro, ossia tra i diversi piani;
- consentono e sono pensate per affrontare, gestire e talvolta risolvere i numerosi conflitti che sfociano dalla complessità dello stesso *Green Deal*, che va a interessare settori, interessi e soggetti con finalità diverse ed eterogenee.

La programmazione del *Green Deal* riguarda tanto i privati che investono nelle varie transizioni ambientali, quanto una molteplicità di soggetti pubblici con funzioni regolatorie. Essa serve proprio per anticipare determinate scelte e il dibattito su di esse, per renderle note in una fase iniziale, di avvio del *decision-making*, e per finalizzarle al raggiungimento di obiettivi predefiniti e comuni. Ciò comporta, o dovrebbe comportare, anche la capacità di affrontare la complessità che si vuole governare e i conflitti – di natura verticale, tra livelli di governo, e orizzontali, tra settori – che ne derivano.

L'istituto della pianificazione costituisce *uno* dei tanti strumenti in mano alle autorità pubbliche competenti, non l'unico; inoltre, la sua efficacia dipende da vari fattori, a cominciare da come viene adoperato. A tal proposito, si possono individuare alcuni elementi critici già presenti nel modello concepito e adottato dall'Unione europea e dagli Stati membri.

In primo luogo, il sistema di programmazioni previsto dal GDE presenta ancora un carattere prevalentemente politico, configurandosi – ancora troppo spesso – quasi come un manifesto: tramite una programmazione per obiettivi<sup>xi</sup> si definisce un cronoprogramma di interventi, stabilendo scadenze e mete da raggiungere, ma spesso senza entrare nel dettaglio delle misure amministrative per farlo. Vi è una moltiplicazione della fase di programmazione di future attività: indicate in una Comunicazione della Commissione, poi ribadite in un Piano nazionale, riprese da un Piano regionale, elencate in una legge del Parlamento o un Regolamento governativo o in una legge regionale, come se il momento attuativo fosse continuamente promesso, sempre rimandato al futuro. Questo depotenzia lo stesso *Green Deal* sul piano giuridico e della sua capacità di *enforcement*, configurandolo più che altro come un atto di indirizzo e di idee – una strategia regolatoria – da attuare o da far attuare ad altri e meno come una politica pubblica di regolazione diretta.

In secondo luogo, le pianificazioni non sono sempre in grado di risolvere le contrapposizioni che si vengono a creare, giacché la scelta finale può comunque produrre dei *discontents*, oltre al fatto di dipendere o essere fortemente condizionata da fattori che vanno oltre le opinioni in conflitto che si sono confrontate nella fase iniziale, di discussione e approvazione dei piani. Anticipare le negoziazioni e le decisioni non esclude che vi siano ulteriori conflitti una volta che le decisioni – dolorose – sono state prese. Senza contare che un'eccessiva rigidità delle pianificazioni potrebbe scontrarsi con le necessità di gestire in modo flessibile le diverse pressioni o esigenze delle singole decisioni caso per caso<sup>xii</sup>.

In terzo luogo, si deve tenere in conto la «capacità amministrativa»<sup>xiii</sup> delle autorità investite del compito di programmare le decisioni, ossia riuscire a scegliere strumenti e misure efficienti,

efficaci e poco costosi – oltre che non eccessivamente impopolari tra chi ne subirà le conseguenze – e a renderli effettivi. Questo tipo di problematica attiene alla qualità delle istituzioni pubbliche coinvolte, alla preparazione del personale e alla motivazione dello stesso, nonché all’abilità della classe dirigente politica e amministrativa di scegliere e indirizzare le attività oggetto di pianificazione nell’ottica dell’ambizioso obiettivo della sostenibilità competitiva (se ne ha un riscontro immediato con riferimento alle difficoltà in sede di attuazione del PNRR). Si tratta quindi di un difetto generale dell’attività e della struttura amministrativa, che riguarda anche – e per certi versi soprattutto – quella pianificata, perché per essa è richiesta una notevole capacità di visione di lungo periodo e di strategia esecutiva.

A fronte delle innegabili difficoltà che caratterizzano l’azione amministrativa per piani e programmi, e, più in generale, quelle di attuazione in concreto del progetto del *Green Deal*, lo strumento pianificatorio si rivela – in potenza – il più idoneo a realizzare una gestione efficiente della transizione verde e della complessità che la caratterizza. Al fine di realizzare, su una scala non solo nazionale, una serie di transizioni (ecologica, climatica, economica, sociale, energetica, ecc.)<sup>xiv</sup> che pur rimanendo distinte devono combinarsi tra loro all’interno di un disegno sistemico, vi è bisogno di soluzioni amministrative per discutere, concertare e definire le scelte regolatorie e d’azione: un modello così complesso – che le politiche del *Green Deal* europeo e dei *Green Deal* mondiali cercano di tenere insieme – deve avere strumenti di intervento e regolazione pubblici che siano in grado di combinare i diversi beni giuridici in gioco, di trovare un equilibrio tra questi, di anticipare i conflitti e di discutere le azioni da intraprendere con i soggetti che rappresentano questi diversi interessi, sia come autorità pubbliche chiamate a prendersene cura, sia come privati intenzionati a trarne un vantaggio personale o a soddisfare un’aspettativa. Lo strumento prescelto, a oggi, risulta essere quello programmatico: nei prossimi anni se ne valuteranno i caratteri principali, gli elementi di novità rispetto a modelli del passato o adottati in altri settori, nonché l’efficacia in concreto nel perseguimento degli obiettivi comuni.

<sup>i</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final, p. 3 ss. La letteratura sul *Green Deal* è abbondante. Si rinvia, tra i tanti, a A. BONGARDT e F. TORRES, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, in 60 *Journal of Common Market Studies* (2022), p. 170 ss.; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in 59 *Common Market Law Review* (2022), p. 19 ss.; D. BEVILACQUA e E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, il Mulino, 2024.

<sup>ii</sup> REGOLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2021 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»). Per un approfondimento: <https://rgaonline.it/focus/la-normativa-europea-sul-clima-una-regolazione-strategica-o-un-passo-troppo-timido/>.

<sup>iii</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Pronti per il 55%”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, Bruxelles, 14.7.2021 COM(2021) 550 final. Si veda <https://rgaonline.it/articoli/pronti-per-il-55-forse-le-ambizioni-europee-e-le-risposte-dellitalia/>.

<sup>iv</sup> REGOLAMENTO (UE) 2023/956 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

<sup>v</sup> Si rinvia, per un approfondimento, ai commenti relativi al Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici adottato in Italia e alla sua genesi composita e multilivello, combinata con le decisioni europee: <https://rgaonline.it/articoli/editoriale/il-piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-pnacc-unanalisi-giuridica-e-scientifica/>.

<sup>vi</sup> REGOLAMENTO (UE) 2021/1056 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

<sup>vii</sup> *Regolamento (Ue) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (Ue) 2022/869*, 24 giugno 2024, pubblicato sulla G.U.U.E del 29 luglio 2024. Un approfondimento è disponibile qui: <https://rgaonline.it/articoli/contributi/regolamento-sul-ripristino-della-natura/>.

---

<sup>viii</sup> MASE, Decreto Ministeriale n. 256 del 04 agosto 2023, *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici - (PNACC)*, <https://va.mite.gov.it/IT/Oggetti/Documentazione/7726/11206>, p. 6.

<sup>ix</sup> I termini “pianificazione” e “programmazione” sono intesi come sinonimi, e saranno così adoperati nel testo, seguendo l’impostazione di Massimo Severo Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 130. Il concetto di programmazione è inteso avendo riferimento all’articolata descrizione e catalogazione svolta da N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L’intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007, la quale lo definisce come un tipo di intervento pubblico multiforme, che trova espressione in diverse tecniche (p. 10). Seguendo questa medesima impostazione, le programmazioni sono viste come “interventi a carattere esterno, che incidono in modo diretto sulla sfera giuridica di soggetti terzi rispetto ai pubblici poteri” (p. 31) e che incidono su obiettivi e finalità delle attività economiche, che vengono prefissati dai poteri pubblici (207-209). In tema di pianificazioni, senza la pretesa di essere esaustivi, si rinvia a S. CASSESE, *Tipologia della programmazione economica*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, Padova, 1977; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983; M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, 1987; C. JONES, *Special Issue: The Return of Economic Planning*, in *South Atlantic Quarterly*, 119, 2020; C. SORG, *Failing to Plan Is Planning to Fail: Toward an Expanded Notion of Democratically Planned Postcapitalism*, in *Critical Sociology*, 49, 2022; P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *CMLRev.*, 61, 2024.

<sup>x</sup> Commissione europea, *Comunicazione ... Il Green Deal europeo*, cit., p. 18.

<sup>xi</sup> M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 627 e ID, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 292: questo tipo di programmazione, secondo la ricostruzione dell’a., deve trovare successiva realizzazione in concreto con l’intervento di misure legislative e attuative.

<sup>xii</sup> Sul punto si richiama il difetto principale delle pianificazioni sovietiche del secolo scorso, ossia l’eccessiva fiducia nei modelli matematici di aspettative razionali. Lo riporta F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 31 e *passim*.

<sup>xiii</sup> In tema di “capacità amministrativa” si vedano i contributi contenuti di F. DI MASCIO e A. NATALINI, M. MACCHIA, M. BEVILACQUA e A. SANDULLI, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2023, pp. 436-469.

<sup>xiv</sup> Sul concetto di transizione e sulla loro connotazione giuridica, si v. F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, ES, 2024, pp. 22 ss., 34 e 55.