LUISS

Dipartimento
di Giurisprudenza

Dottorato in Diritto e Impresa

Ciclo XXXVII

Le città e la finanza sostenibile: legittimazione e strumenti

Prof.Christian Fernando Iaione

RELATORE

Prof.ssa Elisabetta Tatì

CORRELATORE

Federica Della Ventura

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

Indice

Introduzione *4*

Metodologia *7*

Capitolo 1 Il quadro giuridico europeo per la finanza sostenibile *9*

1.1 Premessa **9**

1.2. Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e dell'Unione europea **10**

1.3. La finanza sostenibile: strumenti di giustizia economica e sociale **14**

1.4. La normativa Europea, gli strumenti e le strategie rilevanti per facilitare gli investimenti **18**

1.5. La Tassonomia UE: classificazione, regolazione e criticità **20**

1.5.1. Le critiche alla Tassonomia e il ruolo degli Stati membri 24

1.6. Il ruolo degli standard normativi **30**

1.7. Trasparenza, metriche e obblighi di reporting nella finanza sostenibile: SFDR, CSRD e CSDDD **34**

1.8. Il regolamento sulla tassonomia sociale **36**

1.9 Il pacchetto Omnibus e le ultime proposte di modifica **40**

Capitolo 2 Le città nell'architettura multilivello della finanza sostenibile europea *44*

2.1. La definizione di città-comune e il livello urbano **44**

2.2. La città nella governance sostenibile nell'UE: dalla Carta di Lipsia all'Agenda urbana **48**

2.3 Il coinvolgimento delle città nei processi normativi europei: la città ha un ruolo come regolatrice? **51**

2.4. Il ruolo delle istituzioni europee nel coinvolgimento delle città: **55**

2.4.1 Definizione della Commissione europea e dell'Agenda verde 56

2.4.2. La BEI e gli strumenti di finanza di transizione 58

2.4.3. Comitato delle regioni e rappresentanza territoriale 62

2.5. Le città come facilitatori/standard setter: il ruolo di advocacy delle reti urbane **65**

2.5.1 Dinamiche di feedback tra partecipazione urbana e produzione normativa europea 65

2.5.2. Le Reti urbane come amplificatori per le città 68

2.6. Le città come beneficiarie ed emettitrici di strumenti di finanziamento sostenibile **75**

2.6.1 Accesso ai fondi europei e strumenti di finanziamento sostenibile 75

2.6.2. Città come creatrici di strumenti innovativi 84

Capitolo 3 Le città soggetti attivi e passivi nella finanza sostenibile: operatori di mercato o semplici beneficiari? *87*

3.1. La ripartizione delle competenze nel diritto interno: dallo Stato, alla regione, alla città **87**

3.1.1. In particolare: la tutela dell'ambiente e la sostenibilità 88

3.1.2. Le Città Metropolitane: investimenti per la Transizione Ecologica 93

3.1.3. Segue. Il potere regolamentare e amministrativo degli enti locali 94

3.1.4. Segue. La giurisprudenza Costituzionale su ambiente e finanza pubblica locale 96

3.2. Il quadro normativo italiano per le città nella finanza sostenibile **98**

3.3. Norme statali e linee guida a supporto degli investimenti sostenibili degli enti locali 105

3.4. La *governance* centralizzata del PNRR e il ruolo ridimensionato degli enti territoriali..... 112

3.4.1. Le città italiane di fronte alla sfida attuativa: capacità amministrativa, divari e strumenti di supporto 114

3.4.2. Controlli, responsabilità e capacità amministrativa: il ruolo della Corte dei conti 121

3.5. I vincoli di bilancio e la sostenibilità del debito a livello locale 125

3.6. Segue. L'impatto delle nuove regole sull'attività degli enti locali 130

3.7. Il ruolo della Corte dei conti sulla finanza sostenibile degli enti locali..... 135

3.8. Segue. Il PNRR..... 137

3.9. Margini di discrezionalità per politiche innovative e rischiose 140

3.10. Criticità strutturali nel coordinamento istituzionale per la finanza sostenibile 143

Capitolo 4 strumenti, pratiche e prospettive della finanza sostenibile urbana 146

4.1. Le Città Italiane e l'Accesso al Mercato dei Capitali: Barriere, Strumenti Innovativi e Opportunità per la Transizione Ecologica 146

4.1.1. Esperienze di Attrazione di Capitali Privati da parte degli Enti Locali 149

4.1.2. Ruolo degli Intermediari Pubblici (CDP, BEI) nel Facilitare l'Accesso ai Capitali..... 152

4.1.3. Strumenti di Garanzia e Rating per Migliorare l'Affidabilità Finanziaria degli Enti Locali..... 156

4.2. i Green bond, i Social Bond, i Social Impact Bond e i Sustainability Bond municipali: natura, diffusione e quadro normativo..... 158

4.2.1. Gli strumenti..... 159

4.2.2. Standard Internazionali Applicati a Livello Locale 161

4.2.3. Strumenti Pubblici di Supporto ai Green e Social Bond Municipali 163

4.3. Green e Social Bond e Vincoli di Bilancio: Una Risposta Sostenibile?..... 163

4.4. – Piattaforme digitali e crowdfunding per progetti urbani sostenibili 166

4.4.1. Quadro normativo italiano per il crowdfunding pubblico..... 168

4.4.2. Limiti operativi e vincoli per gli enti locali nel crowdfunding 169

4.4.3. Il coordinamento tra crowdfunding e fondi pubblici (incluso PNRR)..... 171

4.5. – Blended finance..... 171

4.6. La finanza di progetto e le forme partenariali innovative 174

4.6.1. Criticità normative e profili contabili..... 181

4.6.2. L'importanza della valutazione di impatto 183

Capitolo 5 – Esperienze e prospettive locali ed europee 187

5.1. – Casi studio italiani: progetti di finanza sostenibile a livello urbano 187

5.1.1. Impatti economici, sociali e ambientali dei progetti 190

5.1.2. Fonti di finanziamento e strumenti innovativi: il punto della situazione Italiana..... 191

5.2. Analisi comparativa di esperienze europee: Barcellona, Helsinki, Amsterdam, Göteborg, Parigi 193

5.2.1 Barcellona (Spagna)..... 193

5.2.2 Helsinki (Finlandia) 195

5.2.3 Amsterdam (Paesi Bassi) 198

5.2.4 Göteborg (Svezia) 201

5.2.5 Parigi (Francia)..... 204

Capitolo 6 – Conclusioni..... 210

6.1. Alcune riflessioni conclusive sulla valorizzazione e la trasferibilità delle esperienze locali 210

6.2 sintesi dei risultati, prospettive normative e di policy, raccomandazioni..... 214

Bibliografia.....217

ALLEGATO A.....255

ALLEGATO B: Interviste.....257

Introduzione

Il tema centrale del presente lavoro è stato quello di verificare se le città, ma anche le reti di città, possano avere un ruolo nell'incidere sull'attuale infrastruttura normativa della finanza sostenibile, nonché sulle politiche europee e nazionali ad essa correlate. L'obiettivo è quello di valutare se e come la partecipazione delle città alla finanza sostenibile europea produca effetti auto-rinforzanti, quali condizioni politiche ne permettano l'attuazione, e in che misura le regole UE possano a loro volta rafforzare la capacità locale.

Il primo capitolo inquadra la finanza sostenibile, intesa come mobilitazione di capitali verso progetti che generano valore ambientale e sociale, oltre che economico, nel contesto normativo europeo e internazionale, mettendo in luce come l'urgenza della crisi climatica e delle conseguenti ricadute sociali abbia spinto il legislatore nazionale ed europeo ad introdurre strumenti normativi destinati a plasmare il mercato. L'utilizzo di questi strumenti produce effetti rilevanti sul territorio urbano, poiché la scelta di investire (o non investire) in un territorio condiziona con sempre maggiore evidenza la vita stessa della popolazione che lo abita. Così la finanza sostenibile si trasforma, da strumento tecnico-finanziario a leva politica e istituzionale e le città, da semplici luoghi ove le crisi si manifestano, in laboratori privilegiati di innovazione, votati ad attrarre gli investimenti necessari a garantire il benessere generale.

Più precisamente, la crisi climatica e sociale, insieme all'urbanizzazione crescente, hanno reso innegabile che è nei contesti urbani che si concentrano emissioni, consumi energetici e disuguaglianze, ma anche capacità di governance, partecipazione civica e sperimentazione di nuove soluzioni. Per questo, comprendere come le città possano mobilitare e gestire risorse finanziarie per la transizione sostenibile non è solo una questione tecnica, ma un nodo politico e giuridico di primaria importanza.

La finanza sostenibile, allora, diventa il linguaggio attraverso cui gli Stati e l'Unione europea traducono gli impegni internazionali di sostenibilità in strumenti normativi e di mercato. La normativa analizzata, dalla Tassonomia alla CSRD, costituisce oggi la complessa architettura pensata per orientare gli investimenti privati e ridurre i rischi di *greenwashing*. Ne vengono tuttavia evidenziati anche i limiti, soprattutto per gli enti locali, che hanno bisogno di riferimenti stabili per pianificare e agire. Si fornisce quindi il quadro attuale e allo stesso tempo se ne delineano le lacune da colmare, al fine di evidenziare gli spazi entro cui le città possono operare.

Il secondo capitolo sposta l'attenzione sul quadro istituzionale, definendo il concetto di città adottato in questa ricerca e ne analizza il ruolo nell'architettura multilivello della finanza sostenibile. All'interno di questa cornice, i comuni ricoprono ancora un ruolo perlopiù di attuatori; tuttavia, nella realtà dei fatti, crescono gli spazi di influenza, anche indiretta, attraverso le reti urbane, l'agenda urbana e i processi di *advocacy* e sono in grado di dimostrare una leadership nelle pratiche di sostenibilità. Grazie alle loro reti, le città si organizzano e cooperano con le Istituzioni nell'interpretazione, l'adattamento e la conformità delle norme.Tale coinvolgimento rafforza legittimità, capacità istituzionale e coalizioni politiche, che aiutano a elevare le priorità urbane all'interno dei forum politici dell'UE.

L'innovazione locale infatti, influenza anche lo sviluppo della normativa europea, che a sua volta stimola una partecipazione urbana più ampia e profonda, trasformando l'effetto in una nuova causa all'interno di un ciclo di feedback continuo. In questo modo, le città e le loro reti contribuiscono a inquadrare i problemi (ad esempio, le barriere agli investimenti verdi), proporre soluzioni politicamente e tecnicamente fattibili e far parte di comunità epistemiche e politiche che sostengono le riforme quando si presentano le possibilità.

Tuttavia, va sottolineato come la partecipazione ai network sia possibile solo laddove la regolamentazione europea risulti coerente con le pratiche comunali. Città già impegnate nella contabilità climatica o nei quadri dei green bond sperimentano infatti costi di aggiustamento inferiori e traggono valore aggiunto dalle nuove regole.

Dalla Carta di Lipsia all'Agenda Urbana, passando per le reti come Eurocities e il Covenant of Mayors, emerge una traiettoria che riconosce la centralità della città come chiave per la transizione verde tra regolazione europea e attuazione territoriale. Al contempo, restano evidenti le molte asimmetrie. Se da un lato le grandi metropoli dispongono di risorse, specialisti e interlocutori diretti che siedono direttamente a Bruxelles, i piccoli e medi centri faticano a partecipare in modo significativo,

penalizzati da carenze di risorse e competenze. La ricostruzione che ne risulta è quella di una voce urbana frammentata e a tratti ancora debole, sebbene potenzialmente rafforzata dalle reti urbane e dagli strumenti di ascolto che le Istituzioni nazionali mettono a disposizione delle città.

Con il terzo capitolo si è analizzata la dimensione nazionale e locale, evidenziando la *govenance* interna e i vincoli del diritto nazionale per mostrare come la tensione rilevata a livello europeo si rifletta perfettamente nel contesto italiano.

Da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione e le modifiche costituzionali più recenti hanno rafforzato il principio autonomistico e inserito la tutela ambientale tra i valori fondamentali; inoltre, la previsione di strumenti di programmazione come il DUP e il PIAO ha evidenziato la centralità della pianificazione locale e permesso alle città di assumere un ruolo maggiormente strategico. Dall'altro, gli stringenti vincoli di bilancio che dagli anni 2000 hanno portato ad una costante compressione delle risorse a disposizione degli enti locali e alla governance accentrata del PNRR, hanno limitato fortemente la capacità di iniziativa delle città, accentuando inoltre i divari territoriali tra città. Si mette poi in luce come le norme rigide e i controlli stringenti rischino di generare un immobilismo delle amministrazioni locali, che scoraggia innovazione e assunzione di responsabilità; allo stesso tempo, viene evidenziato come la Corte dei conti si stia evolvendo verso un ruolo di garante della performance e del corretto amministrare, piuttosto che mero controllore formale. Le città italiane si trovano dunque a guidare la transizione verde, ma allo stesso tempo sono ancora limitate da vincoli finanziarie stringenti che, per quanto inevitabili, ne condizionano la libertà di azione.

Il quarto capitolo affronta in modo sistematico gli strumenti finanziari a disposizione delle città per tradurre in pratica i principi della sostenibilità e valorizzarne la portata strategica. Si evidenzia come, finita la stagione del PNRR e dei trasferimenti pubblici, che in anni recenti hanno garantito risorse straordinarie alle città, oggi la sfida per il futuro consiste nel costruire nelle città le competenze capaci di attrarre capitali privati e garantire impatti ambientali e sociali misurabili.

Gli strumenti identificati a questo scopo includono i bond municipali, i Partenariati Pubblico Privato, in particolare nelle loro declinazioni più sofisticate quali i partenariati pubblico privato comunità e i c.d. 5P, la blended finance, il crowdfunding civico e i fondi rotativi. Tutti questi strumenti offrono opportunità per diversificare le fonti di finanziamento e attrarre capitali privati, ma tutti richiedono capacità organizzative, trasparenza e governance adeguata.

Si evidenzia, in proposito, il ruolo decisivo di attori come la CDP e la BEI, che ricoprono una doppia funzione, come finanziatori e garanti degli investimenti e come fornitori di assistenza tecnica al fine di presentare progetti bancabili. Tuttavia, le risorse messe a disposizione dalle Istituzioni, incluso lo *Smart Cities Marketplace*, non sempre possono supplire alle debolezze strutturali dei Comuni.

Si delinea, quindi, un'analisi critica delle potenzialità e dei rischi degli strumenti finora sperimentati: ne emerge che la questione non si limita alle modalità di adozione di strumenti nuovi, ma a come integrarli in strategie di lungo periodo che garantiscano bancabilità, reporting e credibilità verso gli investitori, soprattutto privati.

Il presente lavoro si concentra, in particolare, sulle città che partecipano attivamente a iniziative di governance urbana, come la Missione dell'UE per 100 città climaticamente neutre e intelligenti entro il 2030. Esse sono state selezionate per diversità geografica e di *governance*, e pur appartenendo tutte all'Unione Europea, hanno dimostrato in diversi modi l'impegno nei programmi dell'UE e una forte sensibilità verso la sostenibilità, attraverso strategie proattive.

Il quinto ed ultimo capitolo mostra la traduzione pratica degli strumenti analizzati nei capitoli precedenti attraverso esperienze italiane ed europee che dimostrano la concreta realizzabilità di questo percorso. Le Città Italiane come Bologna, Milano, Napoli o Palermo hanno sperimentato soluzioni innovative, spaziando dai green loan, crowfunding civico e hydrobond, spesso in collaborazione e con il supporto della BEI e della CDP, offrendo risultati misurabili in termini ambientali, sociali ed economici.

A livello europeo, città come Göteborg, Parigi, Amsterdam, Helsinki e Barcellona offrono modelli avanzati, basati su emissioni regolari di bond, climate e carbon budgeting, budgeting partecipativo, fondi rotativi e partnership multi-attoriali. L'analisi comparativa dei casi fa emergere fattori comuni di successo, quali una leadership politica forte a livello locale, dotata di una visione e di una spiccata sensibilità alla sostenibilità, una sviluppata capacità tecnica, una forte cultura della trasparenza, nonché

una partecipazione attiva e proattiva alle reti transnazionali. Allo stesso tempo, si confermano le vischiosità e le strettoie ricorrenti, dovute a ostacoli burocratici, carenze di personale, incertezza normativa e vincoli contabili.

Metodologia

Questa tesi si è proposta di indagare il ruolo delle città e delle reti di città nell'ambito dell'assetto normativo della finanza sostenibile, analizzando, in particolare, la misura in cui queste siano in grado di influenzare le politiche finanziarie a livello europeo e nazionale e come navigano, rafforzano o rispondono agli sviluppi normativi. Per far ciò, si è seguita una logica inferenziale, partendo da un'analisi documentale di dottrina, giurisprudenza e documenti ufficiali delle istituzioni rilevanti, nonché interviste semi-strutturate con esperti del settore, finanziario e di sostenibilità, al fine di dedurre la causalità e l'operatività degli strumenti esistenti.

L'analisi si è concentrata su tre dimensioni: in primo luogo, i meccanismi attraverso i quali la partecipazione urbana contribuisce all'inclusione della finanza sostenibile nell'agenda delle politiche pubbliche dell'UE; in secondo luogo, le condizioni politiche che consentono a tali iniziative di passare dalla definizione dell'agenda all'attuazione formale; in terzo luogo, la misura in cui l'attuazione dei regolamenti dell'UE sulla finanza sostenibile rafforza o espande la partecipazione delle città nei quadri di governance europee e nazionali. In questo quadro, si è tentato di verificare se il cosiddetto "modello di rimbalzo della politica" (Elliott), già applicato agli attori privati, possa essere esteso anche alle città e alle reti urbane, indagando la possibilità che la partecipazione generi nuova regolazione e che la regolazione, a sua volta, stimoli ulteriore partecipazione.

Parte del modello qui sviluppato prende spunto da quello del *Catalytic Impact Framework* di Bernstein e Hoffmann (2018), i quali sostengono che gli esperimenti (o le iniziative) possono stravolgere lo status quo politico normalizzando nuove pratiche o standard[2]; così le iniziative urbane possono agire come esperimenti di governance. Attraverso la normalizzazione delle pratiche ESG locali, la creazione di capacità ad esempio, l'assunzione di responsabili della sostenibilità o *City Science Officers* e l'espansione della coalizione attraverso reti cittadine come *Eurocities*, le città guadagnano in capacità politica, contribuiscono a inquadrare i problemi (ad esempio, le barriere agli investimenti verdi), a proporre soluzioni politiche tecnicamente realizzabili e far parte di comunità epistemiche e politiche che sostengono le riforme quando si aprono le finestre politiche di opportunità.

La ricerca si è concentrata sulle città che hanno o stanno partecipando attivamente a iniziative di governance urbana come la Missione dell'UE per 100 città climaticamente neutre e intelligenti entro il 2030. Le città sono state selezionate per diversità geografica e di *governance*, pur appartenenti all'Unione Europea, l'impegno nei programmi dell'UE e la forte sensibilità verso la sostenibilità provata attraverso strategie proattive. In questo modo, si è inteso verificare come le città e le loro reti possano fungere da catalizzatori di politiche pubbliche, generando un circuito di feedback auto-rinforzante tra livello locale ed europeo, la cui efficacia dipende però anche da specifiche condizioni politiche e istituzionali.

I dati primari raccolti provengono da articoli di dottrina, documenti legislativi dell'UE, piani di sostenibilità locali. I dati secondari provengono da interviste semi-strutturate con funzionari comunali, rappresentanti a livello cittadino (ad esempio, responsabili della sostenibilità, coordinatori comunali per il clima) e attori a livello europeo (ad esempio, personale di *NetZeroCities, Eurocities*, DG CLIMA) e i facilitatori delle reti cittadine. Le domande delle interviste semi strutturate invece hanno esplorato le motivazioni per la partecipazione, l'allineamento con le politiche dell'UE e l'influenza percepita sul processo decisionale dell'UE sul tema della finanza sostenibile.

La ricerca riconosce alcune limitazioni che non possono essere ignorate, in primo luogo i vincoli inevitabili, legati alla selezione verso città proattive e con maggiori risorse. Questa scelta è stata dettata anche dalla difficoltà di accesso a informatori qualificati in città meno votate ai temi affrontati in questo lavoro. Ulteriori problemi sono poi quelli legati alla sfida di attribuire nel dimostrare la causalità; le

barriere linguistiche e la necessaria dipendenza da traduzioni. Tali limiti sono stati mitigati tramite triangolazione delle fonti, dalla tracciabilità dei processi e da una selezione attenta dei casi.

Capitolo 1
Il quadro giuridico europeo per la finanza sostenibile

1.1 Premessa

Il bilanciamento tra obiettivi di giustizia sociale e ambientale e l'esigenza di promuovere flussi finanziari sostenibili rappresenta una delle sfide più complesse e urgenti del XXI secolo: affrontarla richiede una radicale trasformazione delle economie globali, partendo da un cambiamento a livello locale. Ciò è particolarmente evidente alla luce del continuo processo di urbanizzazione in corso; se attualmente, infatti, oltre il 50% della popolazione mondiale vive in aree urbane, secondo le stime delle Nazioni Unite questa percentuale è destinata ad aumentare ininterrottamente, raggiungendo, entro il 2050 il 75%. Un'attenzione allo sviluppo sostenibile delle città si rende quindi necessaria, per due ragioni fondamentali. In primo luogo, essa favorisce una crescita equilibrata e duratura delle aree urbane, il principale contesto di vita per la maggior parte della popolazione mondiale. In secondo luogo, consente di affrontare e mitigare le esternalità negative che incidono sulla qualità della vita di tutti coloro che vivono nelle città. Per far ciò sorge la necessità di un monitoraggio sempre più accurato degli investimenti che vengono fatti nei contesti urbani, prestando particolare attenzione agli impatti ambientali e sociali derivanti dalla concentrazione antropica.

In questa logica, la finanza sostenibile gioca un ruolo cruciale, orientando risorse verso progetti che promuovano infrastrutture resilienti, mobilità sostenibile ed efficienza energetica. La cosiddetta "moralizzazione dei mercati finanziari" è stata considerata una sfida essenziale già dalla firma del noto Accordo di Parigi del 2015. Quest'ultimo prevedeva come obiettivo a lungo termine l'impegno a *"rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso verso basse emissioni di gas serra e uno sviluppo resiliente al clima"*[1]. Parimenti, accenni alla imprescindibilità di una gestione sostenibile dei flussi finanziari al fine di contrastare la crisi sociale e climatica è riscontrabile anche nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite nel 2015[2], dal *Green Deal* europeo[3] e dalla Legge europea sul clima[4]; questi ultimi provvedimenti pongono il concetto di sviluppo sostenibile al centro dell'agenda politica dell'Unione.

Al tempo stesso, i principi e le strategie delineati a livello internazionale ed europeo trovano concreta attuazione soprattutto a scala territoriale, attraverso il ruolo degli enti locali e delle città. Essi

---

[1] Il 2015 sembra essere stato un anno di svolta storica nella lotta al cambiamento climatico. Non solo in sede ONU è stato concordato il primo accordo universale sul clima, ma le Nazioni Unite hanno stabilito l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Tra gli obiettivi dell'accordo v'è quello di raggiungere la neutralità climatica anche allineando i flussi di risorse finanziarie "verso basse emissioni di gas serra e resilienza climatica". Per raggiungere questo obiettivo, gli stati stanno riformando la loro normativa al fine di garantire l'allineamento all'Accordo di Parigi e in particolare, ai Contributi Nazionali Determinati (c.d. NDC) Articolo 2 lettera c . Ed è qui che vediamo la principale differenza con gli accordi precedenti, come il Protocollo di Kyoto. Mentre quest'ultimo si limitava a prevedere un generico obiettivo dello stop a 2 gradi dell'innalzamento delle temperature, l'Accordo di Parigi abbraccia un approccio propositivo richiedendo che i firmatari formulino i propri contributi per ridurre le emissioni. Sebbene gli obiettivi non siano vincolanti, gli Stati devono comunque disegnare misure che contribuiscano all'attuazione degli obiettivi aumentandoli ogni cinque anni per avvicinarsi all'obiettivo comune di limitare il più possibile il riscaldamento globale a 1,5 gradi.

[2] L'Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre 2015. È entrato in vigore il 4 novembre 2016 ed è disponibile online su: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite *"Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development"* del 25 Dicembre del 2015, UN Doc. A/RES/70/1/L.1 è disponibile online su: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni Bruxelles, dell'11 dicembre 2019 COM(2019) 640 finale: Il Green Deal europeo: disponibile online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN

[4] Regolamento (EU) 2021/1119, OJ L 243/1 del 9 Luglio 2021, disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/ 2021/1119/oj

rappresentano il luogo in cui le grandi cornici normative si traducono in politiche, investimenti e strumenti di governance capaci di incidere direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini.

1.2. Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e dell'Unione europea

Chiunque decida di parlare di sostenibilità deve darne una definizione. Se nel 1987 il concetto di sviluppo sostenibile veniva ricondotto a quanto riportato nel Rapporto Brundtland, ove lo si definiva lo sviluppo sostenibile come uno "*sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*"[5], oggi, il medesimo concetto è stato rimodellato grazie al lavoro compiuto dalle Nazioni Unite che, negli ultimi quattro decenni, hanno consolidato una definizione riconducibile alla triade di dimensioni *ecologiche, economiche e sociali*, tutte poste allo stesso piano e collegate dal principio dell'equità intergenerazionale[6]. Questa triade è stata poi ulteriormente declinata sotto forma di 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (o "SDGs")[7].

Porre sullo stesso le tre dimensioni di cui innanzi, ha contribuito tuttavia a creare notevoli problemi pratici nell'applicazione del principio di sostenibilità; dal momento che spesso, nella pratica, gli stessi obiettivi entrano in contraddizione tra loro. Ad esempio agli obiettivi posti con gli SDG l'Obiettivo n. 13 (azione per il clima) e l'Obiettivo n. 8 (lavoro dignitoso e crescita economica) possono risultare, all'atto pratico, in conflitto tra loro[8]. A livello di Unione Europea, occorre poi notare come il concetto di sviluppo sostenibile non viene affatto sempre declinato nel suo attuale significato nei Trattati sull'Unione (in seguito "TUE") o nel Tratto sul Funzionamento dell'Unione (in seguito "TFUE"); tuttavia tale concetto è richiamato più volte, quale obiettivo fondamentale dell'Unione negli artt. 3 e 21 del TUE e 11 del TFUE[9]. Ad esempio, secondo l'art. 3(3) del TUE, l'UE si "*adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di*

---

[5] "*development which is able to meet the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs*' Brundtland, G.H. (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development.* Geneva, Documento UN:A/42/427 disponibile su http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm; Simpson, S. N. Y., Aboagye-Otchere, F., & Ahadzie, R. (2022). *Assurance of environmental, social and governance disclosures in a developing country: Perspectives of regulators and quasi-regulators*. Accounting Forum, 46(2), 109–133.

[6] Rapporto della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo o WCED dell'11 dicembre 1987 dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, meglio noto come *Our Common future* UN Doc. A/RES/42/187; Relazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, assemblea generale delle Nazioni Unite, Allegato I, Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 12 agosto 1992, UN-Doc. A/ CONF.151/26 (Vol. I); per maggiori dettagli sul Vertice della Terra di Rio e sui vertici successivi: il preambolo della dichiarazione finale delle Nazioni Unite "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", del 25 dicembre 2015, UN Doc. A/RES/70/1/L.1

[7] Report delle Nazioni Unite, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc. A/RES/70/1/L.1, disponibile all'indirizzo: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

[8] L'integrazione dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile nella strategia europea è da ultimo esplicitata nel Regolamento Horizon Europe nel considerando 2 ove di fa riferimento alla necessita di un impegno dell'Unione e dei suoi Stati membri ad attuare l'Agenda 2030 per raggiungere le sue tre dimensioni "in modo coerente e integrato".

[9] Eloise Scotford nei suoi scritti evidenzia come se il concetto di sviluppo sostenibile venga più volte citato nella normativa europea, non si possa dire lo stesso per il concetto di giustizia intergenerazionale a differenza di quello che succede in altre giurisdizioni. E. Scotford, Environmental Principles Across Jurisdictions: Legal Connectors and Catalysts, in E. Lees, J.E. Viñuales (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law, Oxford University Press, 2019, 671. 45 The principle of intergenerational equity is more pronounced in other doctrines E. Scotford, Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law, Hart Publishing, 2017.

protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente"[10]. Anche qui, come per gli SDG, sono evidenti i possibili contrasti tra i vari obiettivi declinati, rendendosi quindi necessaria una prospettiva interdisciplinare[11].

Se da un lato manca, a livello UE una declinazione del concetto di sostenibilità, in materia ambientale, invece, i principi della precauzione e dell'azione preventiva, nonché della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente con il principio "chi inquina paga" godono di uno *status* giuridico privilegiato, essendo posti a fondamento della politica dell'Unione che mira a "*un livello di tutela che tiene conto delle diversità delle varie regioni d'Europa*" (art 191, par 1 e 2 TFUE)[12]. Il richiamo alla diversità regionale evidenzia come l'attuazione concreta di questi principi non può che avvenire a livello locale, dove pianificazione urbana e governance territoriale agiscono ad integrare politiche settoriali altrimenti frammentate. La collocazione di questi principi tra i "grandi principi" fa sì che l'ambiente rappresenti uno dei settori ove si manifesta il c.d. "effetto Bruxelles", ove cioè l'Unione è in grado di imporre i suoi *standard* alle imprese, che preferiscono uniformare la loro produzione adottando un unico parametro e innescare cambiamenti in altre organizzazioni internazionali e stati terzi, influenzando *de jure* e *de facto* la regolamentazione mondiale[13]. La stessa attenzione non viene però riservata alle altre dimensioni dello sviluppo sostenibile, inclusi i diritti delle generazioni future, per i quali, la dottrina, richiama il più ampio concetto di "giustizia climatica" per trovarne una tutela[14]. A conferma di ciò, diverse costituzioni nazionali stanno esplicitando la responsabilità degli Stati nella tutela dell'ambiente a beneficio delle generazioni future, come dimostra, tra gli altri, con riferimento

[10] Vale notare che se originariamente la protezione dell'ambiente, non era contemplata nei Trattati istitutivi, grazie al lavoro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e poi, con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo del 1987, la materia è ad oggi disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e gode di solide fondamenta. In particolare l'art. 191 TFUE stabilisce quali obiettivi: "tutela e miglioramento dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta delle risorse naturali, promozione di misure internazionali in campo ambientale, soprattutto contro il cambiamento climatico".

[11] Sul tema, fondamentale: *Leach*, *Raworth* e *Rockström*, in: UNESCO ISSC, World Social Science Report: Changing Global Environments, p.84 et sqq. Nonchè *Sjåfjell*/*Bruner*, The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability, 3, 7 et sqq.; E Linn Persson, Bethanie M. Carney Almroth, Christopher D. Collins, Sarah Cornell, Cynthia A. de Wit, Miriam L. Diamond, Peter Fantke, Martin Hassellöv, Matthew MacLeod, Morten W. Ryberg, Peter Søgaard Jørgensen, Patricia Villarrubia-Gómez, Zhanyun Wang, and Michael Zwicky Hauschild *Environmental Science & Technology* 2022 56 (3), 1510-1521 DOI: 10.1021/acs.est.1c04158

[12] L'articolo 191 (1) e (2) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, stabilisce espressamente che la politica ambientale dell'Unione si basi sui principi " della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio "chi inquina paga" tuttavia, è opportuno citare alcuni principi non necessariamente di carattere ambientale ma che forniscono un contributo determinante per la politica dell'Unione possiamo ricordare il principio di sussidiarietà usato per la prima volta proprio in materia ambientale a sottolineare la necessità di agire a salvaguardia dell'ambiente e della salute umana al livello in cui l'obiettivo possa essere perseguito nella maniera più adeguata. Il merito di questo principio è soprattutto quello di facilitare il perseguimento di un determinato scopo a livello sovranazionale, statale, regionale o locale v. M.Renna, I principi in materia di ambiente, in riv. Dir ambiente 2012, 70, il quale evidenza che la sussidiarietà ha permesso di attrarre "verso l'altro" competenze normative che non potevano essere svolte adeguatamente per le dimensioni degli obiettivi da realizzare o alle competenze da esercitare. Parimenti abbiamo il principio di proporzionalità che impone che gli atti adottati dalle istituzioni non "superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi". Considerazioni simili possono essere estese ai principi quali leale cooperazione e non discriminazione. Corte giust. Sent. 9 giugno 2016, C-78-79/16, Pesce, p.to 48

[13] A.Bradford, Effetto Bruxelles:come l'unione europea regola il mondo, Milano, 2021

[14] Si veda tra i tanti, P.Lombardi, "Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà."Federalismi. it 1/2023 (2023): 86-103.

alla Costituzione italiana, l'intervento di riforma del 2021, che ha modificato l'articolo 9 della Costituzione[15].

L'articolo 11 del TFUE sancisce il principio di integrazione ambientale, segnando il passaggio da una politica dell'Unione focalizzata su obiettivi specifici a una strategia trasversale, capace di adattarsi alle mutevoli esigenze della società. La sua collocazione, da parte del Trattato di Lisbona, tra le disposizioni di carattere generale anziché nel titolo dedicato alla politica ambientale, ha imposto, secondo autorevole dottrina, l'integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche dell'UE, seguita da una valutazione votata a bilanciare tutti gli interessi perseguiti dall'Unione[16]. In questo senso, il principio di integrazione trova un banco di prova privilegiato proprio nei territori, è nei Comuni e nelle città che la coerenza tra obiettivi ambientali, sociali ed economici può essere sperimentata, spesso con l'aiuto delle reti urbane che traducono in pratiche locali le cornici giuridiche europee. Leggere questo principio quale strumento di integrazione delle istanze ambientali nelle politiche sociali ed economiche aiuta a comprendere come il concetto di sviluppo sostenibile possa assumere significati diversi, richiedendo da parte dell'UE un approccio multidimensionale che riflette aspirazioni eterogenee[17].

Secondo alcuni studiosi, la combinazione del principio di integrazione con l'articolo 9 del TFUE, che impone all'UE di considerare obiettivi sociali nelle sue politiche, consente di estendere l'applicazione di questa clausola oltre l'ambito economico per cui era stata originariamente concepita, favorendo una più equa distribuzione dei benefici ambientali nella società[18]. Da questa interpretazione potrebbe emergere anche il principio di giustizia climatica, che tuttavia non è ancora formalmente

[15] "La Repubblica (…) Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".v. A. Donati, Future Generations Under EU Law, in Representing the Absent, Nomos, 2023, 265-290. 41; M.A. Tigre, Guest Commentary: New Italian Constitutional Reform: What It Means for Environmental Protection, Future Generations & Climate Litigation, in Columbia Law Sabin Center Blog, 2022, Disponibile al link: https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/04/08/ guest-commentary-new-italian- constitutional-reform-what-it-means-for-environmental-protection-future-generations-climate-litigation/ Ma anche la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 21 marzo 2021 che ha dichiarato incostituzionale la legge tedesca sul cambiamento climatico nella parte in cui manca di istruzioni specifiche e dettagliate su come ridurre le emissioni dopo il 2030, violando così i diritti delle generazioni future v. S. Theil, Cautious Scrutiny: The Federal Climate Change Act Case in the German Constitutional Court, in 86 The Modern Law Review (2023), 263; Alemanno, A. (2023). Protecting Future People's Future: How to Operationalise Present People's Unfulfilled Promises to Future Generations. European Journal of Risk Regulation, 14(4), 641-655; A. Buser, Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties, and Intergenerational Equity–The German Constitutional Court's Climate Decision, in 22 German Law Journal (2021), 1409. Sullo stesso tema sono rilevanti anche tre ricorsi sulla giustizia climatica esaminati dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardanti la responsabilità degli Stati: *Carême c. Francia*, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri* e *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* mentre i primi due sono stati dichiarati irricevibili per questioni di legittimazione e giurisdizione, l'ultimo ha avuto un esito favorevole per i ricorrenti. La rilevanza di questi casi deriva dal fatto che esplicitano il riconoscimento delle politiche climatiche come parte del diritto alla vita e questo ha implicazioni anche per il diritto dell'UE, in virtù della Carta dei diritti fondamentali. V. in J.A. Goldston, Climate Litigation through an Equality Lens, in C. Rodríguez-Garavito (ed), Litigating the Climate Emergency, Cambridge University Press, 2022, 132. 54 M. Torre-Schaub, The Future of European Climate Change Litigation, in Verfassungsblog: On Matters Constitutional, 2022, available at https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/ mir_mods_00013492.

[16] Sul punto v. F. Rolando, L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione Europea, Napoli, 2020, p.56 e E. Scotford, Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law, Hart Publishing, 2017, 7.

[17] P. De Pasquale, *sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto della disciplina dell'Unione Europea* in DUE, 1/2022, p.67. e E. Scotford, Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law, Hart Publishing, 2017

[18] F.C. Iaione: "Just sustainable innovation: shared systemic stewardship as Governance impact of sustainable investment?" MUNUS 1 (2024): 1-46. E P. Craig, EU Administrative Law, Oxford University Press, 2018, 697

riconosciuto nel diritto dell'UE e dal quale, come premesso, potrebbe a sua volta desumersi il principio di solidarietà intergenerazionale[19].

L'equità intergenerazionale viene individuata anche nei principi ambientali di conservazione delle risorse, nelle politiche di riduzione dei rifiuti, nella dottrina degli obblighi planetari[20]. A livello scientifico, l'operatività della sostenibilità è affermata tramite il concetto di "confini planetari", il quale identifica nove sottosistemi ecologici e i loro limiti, che non devono essere superati se l'umanità vuole mantenere uno stato della Terra sicuro per il comportamento umano, compresa qualsiasi attività economica[21]. La combinazione dei confini planetari e delle basi sociali crea un percorso che offre un quadro per uno spazio operativo sicuro e giusto o, per dirla in altro modo, per un comportamento umano e un'attività imprenditoriale sostenibili. I conflitti tra le dimensioni economica, ambientale e sociale della sostenibilità possono essere risolti in questo modo, almeno a livello macro[22].

Infine, uno sviluppo sostenibile in grado di garantire equità intergenerazionale e giustizia climatica dovrà facilitare l'accesso del pubblico al processo decisionale. La dimensione dell'accesso, adeguatamente declinata per i diritti ambientali con la previsione degli istituti del preavviso, dell'informazione, della consultazione e della valutazione, dovrà parimenti estendersi anche alle altre dimensioni previste dagli SDG.

Quello che è sempre stato individuato quale punto debole del sistema europeo è la disciplina della partecipazione dei cittadini ai suoi processi decisionali, dal momento che il coinvolgimento pubblico è spesso limitato a gruppi di interesse, senza prevedersi un contributo diretto della cittadinanza. Qui la scala territoriale diventa decisiva, solo nelle città i meccanismi di partecipazione possono radicarsi davvero, attraverso strumenti come il bilancio partecipativo e la *citizen science*, che permettono alle comunità locali di incidere in modo tangibile sulle decisioni di sostenibilità[23].

Come già evidenziato, l'impatto climatico e delle crisi sociali si ripercuote maggiormente sul territorio, e questo sarà l'unico spazio in cui la partecipazione pubblica potrà essere realmente garantita e valorizzata. Partendo quindi dallo strumento che legittima meccanismi di accesso procedurale e coinvolgimento pubblico, seppur a livello esclusivamente ambientale, il Regolamento di Aarhus[24], si avrà l'opportunità di sviluppare percorsi decisionali più inclusivi, in cui le comunità locali possano esprimere le proprie istanze e contribuire attivamente. In proposito, strumenti innovativi come la *citizen science* e il *citizen sensing,* (con il coinvolgimento di semplici cittadini in attività di ricerca e proposte

---

[19] M.W. Gehring, A.R. Harrington, Intergenerational Equity and the European Constitution, in M.C. Cordonier Segger, M. Szabó, A.R. Harrington (eds.), Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation, Cambridge University Press, 2021, 285. Ma anche C. Armeni, What justice? The scope for public participation in the European Union Just Transition, in 60(4) Common Market Law Review (2023), 917-924

[20] L. Collins, Environmental Rights for the Future? Intergenerational Equity in the EU, in 16 Review of European Community & International Environmental Law (2007), 322.

[21] Tutti e nove i limiti sono quantificabili dall'autunno 2023 e sei di essi sono già stati superati. I limiti planetari riguardano il cambiamento climatico, il sovraccarico di nuove sostanze, l'esaurimento dell'ozono, l'integrità della biosfera, l'acidificazione degli oceani e le modifiche ai sistemi di acqua dolce, i cambiamenti nell'uso del suolo, l'interruzione dei cicli biogeochimici e l'inquinamento da aerosol nell'atmosfera. Possono essere combinati con una base sociale che è stata sviluppata in modo più dettagliato nelle scienze sociali e, in particolare, include i diritti fondamentali e umani.

[22] Questo modello dei confini planetari, elaborato studiosa di diritto internazionale Edith Weiss è alla base della Strategia di sviluppo sostenibile adottato della Germania A riguardo vedasi la pubblicazione del Ministero federale dell'ambiente*, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, Shaping ecological change*, *Integrated Environmental Programme 2030*, disponibile su: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_en_bf.pdf.

[23] M. Lee, EU Environmental Law, Governance and Decision-Making, Hart Publishing, 2014,

[24] Si veda il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

operative), dimostrano come il coinvolgimento diretto dei cittadini possa arricchire il processo decisionale, rendendolo più equo e rispondente alle necessità reali[25].

In questa prospettiva, la giustizia climatica e, con lei, l'equità intergenerazionale, non potranno essere garantite solo attraverso principi astratti o procedure formali, ma servirà un'effettiva redistribuzione del potere decisionale, affinché le comunità possano agire da protagoniste nella transizione ecologica. Ed è a livello territoriale che questa redistribuzione potrà trovare concretezza, le municipalità e le utilities locali, in virtù della loro prossimità ai cittadini e della capacità di tradurre gli strumenti normativi in servizi, diventano il palcoscenico privilegiato per una sostenibilità partecipata. Il territorio ospita così una sostenibilità partecipata, dove il riconoscimento delle disuguaglianze ambientali e la loro correzione passano attraverso un dialogo aperto tra istituzioni e società civile. Solo attraverso questo approccio dal basso è possibile rendere la giustizia climatica un principio concreto, capace di conciliare crescita, benessere sociale e tutela ambientale nel rispetto delle generazioni future.

1.3. La finanza sostenibile: strumenti di giustizia economica e sociale

Attualmente non esiste una definizione univoca di finanza sostenibile, tuttavia, come sapientemente indicato da diversi autori, il concetto si riferisce a quel settore della finanza che analizza le principali sfide alla mobilitazione di capitali affinché gli investimenti possano creare i presupposti verso un'economia più sostenibile, votata cioè alla creazione di valore sociale e ambientale senza guardare esclusivamente al profitto e a ritorni a breve termine[26]. Le sfide principali riconosciute dalla dottrina riguardano l'internalizzazione delle esternalità ambientali, l'asimmetria informativa, l'inadeguata capacità analitica, la mancanza di chiarezza nella definizione di ciò che è sostenibile e un tuttora carente supporto a livello legislativo[27]. Mentre, relativamente a quanto riguarda l'obiettivo del profitto a breve termine, sostenuto dalla finanza tradizionale, questo viene sostituito da una valutazione delle *performance* delle strategie di investimento anche non finanziarie. Questo è dovuto alla natura stessa degli obiettivi di finanza sostenibile votata ad incentivare un'evoluzione dell'economia compatibile con un contrasto efficace agli effetti del cambiamento climatico, restringendo gli investimenti su settori incompatibili con uno sviluppo sostenibile del pianeta[28].

Per quanto riguarda il carente supporto legislativo, l'UE è stata considerata all'avanguardia in materia, avendo inaugurato un nuovo approccio olistico alla sostenibilità, che ha sostituito il precedente modello settoriale, mettendo in campo strumenti normativi fondamentali come la Tassonomia UE, il primo sistema di classificazione standardizzato e completo delle attività economiche sostenibili[29], la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (o "CSRD") (Direttiva 2022/2464), relativa alla

[25] A. Suman, Citizen Sensing from a Legal Standpoint: Legitimizing the Practice under the Aarhus Framework, in 18 Journal for European Environmental & Planning Law (2021)

[26] L. Basile, Esiste un modello di finanza sostenibile?, in Bancaria, 2017, n. 6, 12 ss.; M. Mannini, La finanza sostenibile, in Quale impresa, 2018, n. 5-6, 30 ss.; A. Del Giudice, La finanza sostenibile, Torino, Giappichelli, 2019; D. Schoenmaker,A Framework for Sustainable Finance, in SSRN, 2019;;; T. Kawabata, What are the determinants for financial institutions to mobilise climate finance?, in Journal of Sustainable Finance & Investment (2019), 276.

[27] E. Franza, Il Piano d'azione europeo sulla finanza sostenibile: il punto sullo stato di realizzazione, in Dir. econ., 2020, 680

[28] M. Malaguti, "Sviluppo" e diritto internazionale dell'economia, in Dialoghi con Ugo Villani, a cura di E. Triggiani et al., Bari, Cacucci, 2017, 873

[29] Report Deloitte, *ESG Real Estate Insights 2022 – EU Taxonomy: Towards Alignment*. Disponibile online al link: https://www.deloitte.com/global/en/Industries/real-estate/perspectives/esg-real-estate-insights.html. Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. Journal of Sustainable Finance and Investment. https://doi.org/10.1080/20430795.2021.2006129

rendicontazione di sostenibilità aziendale e il regolamento sulle informazioni relative alla sostenibilità (o "SFDR") nel settore dei servizi finanziari[30]. Questi strumenti normativi, sebbene pensati per mercati e grandi imprese, hanno riflessi diretti anche sui governi locali, i quali devono adattare i propri bilanci e le strategie di investimento attraverso pratiche come il green budgeting e il collegamento delle spese comunali agli SDGs.

L'ampiezza dell'azione normativa europea nel settore della finanza sostenibile ha evidenziato la necessità di contributi accademici da parte di climatologi, ricercatori di *policy* e finanziari, che aiutino a comprendere meglio le numerose implicazioni sulla politica e sulla pratica derivanti dall'attuazione delle stesse e dei conseguenti impatti[31]. Pertanto, si ritiene imprescindibile una collaborazione sempre più stretta tra la comunità accademica, Istituzioni ed operatori, specialmente su questioni legate alla sostenibilità, alla rendicontazione non finanziaria e alla finanza verde in mancanza della quale si correrebbe il rischio di una semplificazione eccessiva di questioni complesse[32]. In questa prospettiva, le città rappresentano un banco di prova cruciale, devono conciliare progetti con ritorno economico, finanziabili con capitale rimborsabile, e interventi, come le iniziative di inclusione sociale o le infrastrutture verdi, le quali necessitano l'accesso a *grant*, fondi dedicati o partenariati innovativi in quanto è estremamente difficile trovare investitori per progetti senza ritorni economici diretti.

La finanza sostenibile è in piena espansione. Dalla pubblicazione del Piano d'azione europeo per il finanziamento della crescita sostenibile nel 2018[33], il quale ha per la prima volta delineato gli strumenti

---

[30] La Direttiva 2022/2464, inerente alla rendicontazione di sostenibilità aziendale, è entrata ufficialmente in vigore il 5 gennaio 2023, andando a sostituire la precedente Non Financial Reporting Directive – NFRD (Direttiva 2014/95/UE) la direttiva sulla rendicontazione non finanziaria ("NFRD"), che era attuata in Italia dal D.Lgs. 2016/254. In italia, il 25 settembre 2024, è entrato ufficialmente in vigore il decreto di recepimento italiano, D.Lgs. 2024/125 (pubblicato sulla GU n. 212 del 10 settembre 2024).Usmani, M., Davidson, J., & Napier, C. J. (2020). *The production of stand-alone sustainability reports: Visual impression management, legitimacy and 'functional stupidity.'* Accounting Forum, 44(4), 315–343; EBA, EIOPA e ESMA ESAs, Bozza regolatoria, *ESG Disclosures: Draft Regulatory Technical Standards with Regard to the Content, Methodologies and Presentation of Disclosures pursuant to Regulation (EU) 2019/2088.*2020, Tettamanzi, P., Venturini, G., Gotti Tedeschi, R. & Murgolo, M. *La Tassonomia delle 'Attività Ecosostenibili' nell'Unione Europea.*2022 MementoPiù – Giuffrè Editore. Tettamanzi, P., Minutiello, V., & Murgolo, M.. *Accounting education and digitalization: A new perspective after the pandemic.* In The International Journal of Management Education, *21*(3), 100847 2023; Tettamanzi, P., Venturini, G., & Murgolo, M., *Sustainability and financial accounting: A critical review on the ESG dynamics.* In Environmental Science and Pollution Research*., 29*, 16758–16761, 2022.

[31] Haslam, C., Tsitsianis, N., Lehman, G., Andersson, T., & Malamatenios, J. (2018). Accounting for decarbonisation and reducing vapital at risk in the S&P500. *Accounting Forum, 42*(1), 119–129; Siri, M., & Zhu, S. (2019). Will the EU Commission successfully integrate Sustainability Risks and factors in the Investor Protection Regime? *A Research Agenda. Sustainability., 11*(22), 6292; Alessi, L., Cojoianu, T., Hoepner, A. & Michelon, G. (2022). Accounting for the EU Green Taxonomy. Special Issue of *Accounting Forum* and *European Commission* – Call for Papers; Alessi, L., & Battiston, S. (2022). Two sides of the same coin: Green Taxonomy alignment versus transition risk in financial portfolios. *International Review of Financial Analysis*. https://doi.org/10.1016/j.irfa. 2022.102319; Ascui, F., & Lovell, H. (2011). As frames collide: Making sense of carbon accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal., 24*(8), 978–999. Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. *Energies, 15*(6), 1999.

[32] Dusík, J., & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? *Impact Assessment and Project Appraisal., 40*(2), 90–98.; European Commission (2021). What is the EU taxonomy and how will it work in practice?; Jakob, M., Ostermeyer, Y., Nägeli, C. & Hofer, C. (2022). Overcome data gaps to benchmark building stocks against climate targets related to the EU Taxonomy and other decarbonisation initiatives. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science;* Deloitte (2022). *ESG Real Estate Insights 2022 – EU Taxonomy: Towards Alignment*; Lucarelli, C., Mazzoli, C., Rancan, M., & Severini, S. (2020). *Classification of sustainable activities: EU taxonomy and scientific literature*. Sustainability*., 12*(16), 6460.; Schütze, F., & Stede, J. (2021). *The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality.* Journal of Sustainable Finance and Investment. https://doi.org/10.1080/20430795.2021. 2006129 ; Simpson, S. N. Y., Aboagye-Otchere, F., & Ahadzie, R. (2022). *Assurance of environmental, social and governance* disclosures in a developing country: Perspectives of regulators and quasi-regulators. Accounting Forum, 46(2), 109–133.

[33] Comunicazione della Commissione, COM(2018) 97 final dell'8 marzo 2018, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097

normativi summenzionati, il tema è entrato stabilmente nell'agenda legislativa dell'UE come elemento funzionale ad una transizione verso un'economia sostenibile[34].

Quanto innanzi ha ovviamente richiesto il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie, sia nel loro ruolo di imprese che di fornitori di capitale alle imprese tradizionali. Ed infatti, sebbene le stime del fabbisogno di finanziamenti possono variare in modo significativo tra le fonti, è opinione comune che i bilanci pubblici non saranno da soli in grado produrre le risorse necessarie per il risultato finale[35]. Già nel 2018, la Commissione europea stimava la necessità di 180 miliardi di euro all'anno per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici del 2030; ad oggi, possiamo solo ipotizzare che la relativa richiesta sia cresciuta[36]. Per questo motivo, nel prossimo futuro sarà indispensabile poter disporre anche di un'ingente quantità di capitale privato[37].

Se da un lato il settore finanziario può agire come leva per promuovere la sostenibilità del sistema economico, essendosi constatato che spesso un'attività economica non sostenibile comporta notevoli rischi finanziari per chi vi investe, dall'altro gli stessi meccanismi di mercato possono ostacolare questo obiettivo[38]. Come ha evidenziato la crisi finanziaria globale del 2007-2008, il settore finanziario svolge un ruolo centrale nel settore della sostenibilità[39] tanto che, da semplice servizio per l'economia reale, è progressivamente giunto a dominarla, assegnando un'influenza determinante all'affidabilità creditizia di aziende e Paesi. Il ruolo dominante della finanza sull'economia reale del paese è meglio noto con il termine di "finanziarizzazione"[40] e la corretta contabilizzazione delle attività economiche verdi consente

---

[34] Communicazione della Commissione, COM(2021) 390 finale del 6 Luglio 2021,par 5 et seq. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0390.

[35] La Corte dei conti europea, nel suo report speciale n. 22 del 2021 delinea il contesto di quelle che sono le sfide relative alla finanza sostenibile: "La sfida è come organizzare e finanziare una transizione socialmente equa ed ecosostenibile verso un'economia climaticamente neutra e resiliente. È opinione comune che tale transizione richiederà notevoli investimenti pubblici e privati. Sarà quindi necessario sia raccogliere finanziamenti per gli investimenti necessari a realizzare un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio sia rinsaldare la stabilità finanziaria integrando considerazioni ambientali, sociali e di governance nelle decisioni imprenditoriali e di investimento (tramite cioè la "finanza sostenibile")" Corte dei conti europea (CCE) (Relazione speciale 22/2021 del 20 settembre 2021: Finanza sostenibile: Necessaria un'azione più coerente dell'UE per riorientare i finanziamenti verso investimenti sostenibili. pag. 7. Disponibile online al link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_IT.pdf

[36] Rapporto conclusiva dell'*High-Level Expert Group on Sustainable Finance* disponible su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en

[37] Mittwoch, Anne-Christin (2024) : The European Taxonomy Regulation as a driver for a sustainable financial system?, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, No. 193, ISBN 978-3-96670-226-3, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht, Halle (Saale), https://doi.org/10.25673/116856

[38]Comunicazione della Commissione, Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile,COM(2018) 97 finale dell'8 Marzo 2018 disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097; Nonchè Sjåfjell, University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2020-18, 2020, disponibile su: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3637969; this, ECFR 2021, 190 (196 et sqq.); Infine si veda il Report del World Economic Forum, *The Global Risks Report 2020*, in particolare i capitoli 3 e 4 sull'integraizone dei rischi climatici *nella gestione del rischio finanziario. Disponibile online su: https://www.weforum.org/publications/the-global-risks-report-2020/*

[39]*La misura in cui la crisi finanziaria abbia contribuito alla crescita del mercato degli investimenti sostenibili è controversa in letteratura* ciò su cui concordano tutti gli autori è che ha messo in luce le inadeguatezze del settore finanziario spostando l'attenzione su la necessità di investimenti a lungo termine. Sul tema: Ahlström H. Policy Hotspots for Sustainability: *Changes in the EU Regulation of Sustainable Business and Finance. Sustainability. 2019; 11(2):499. https://doi.org/10.3390/su11020499*

[40]*Il crescente ruolo della finanza nell'economia e più in concreto nella società e nel lavoro delle istituzioni viene definito tramite* il termine "finanziarizzazione" ossia quel fenomeno per cui le logiche finanziarie siano viste come predominanti su *quelle produttive, influenzando il comportamento delle imprese, dei governi e del resto della società civile. Aloy Soppe, New Financial Ethics: A Normative Approach (Routledge 2017).*

ai decisori politici, agli investitori e alle aziende di orientarsi tempestivamente verso un'economia a zero emissioni[41]. A livello urbano invece, permane la difficoltà di tradurre la questo tipo di finanza in un valore pubblico tangibile: progetti di natura sociale, sanitaria o legati a soluzioni basate sulla natura generano benefici diffusi che non sono facilmente monetizzabili e che spesso sfuggono ai criteri di bancabilità tradizionali. Ecco come il concetto di finanza sostenibile comprende infatti la promozione di un impatto positivo degli investimenti selezionati, il c.d. *impact investing*, non limitandosi alla gestione del rischio ma piuttosto favorendo investimenti in progetti e organizzazioni che perseguono un impatto sociale o ambientale positivo[42].

Il mercato globale degli investimenti sostenibili è in continua crescita compatibilmente con il maggior interesse da parte degli investitori per le finalità ambientali o sociali dei loro investimenti[43]. Forte di questa tendenza l'UE si è quindi imposta l'obiettivo di adattare gradualmente il sistema finanziario fino a rendere la finanza sostenibile *mainstream*[44]. Nonostante il crescente interesse per il tema, non si possono però ignorare gli ovvi disallineamenti tra i lunghi tempi di maturazione di investimenti sostenibili e gli orizzonti temporali relativamente brevi preferiti dagli investitori. Questo disallineamento è percepito in modo ancora più netto dalle città, che si trovano spesso schiacciate tra la disponibilità di fondi europei "liquidi" e la rigidità degli strumenti di mercato, con il rischio di non poter finanziare in tempo progetti urgenti per la comunità che in queste insistono. Per superare questa criticità è necessario favorire l'internalizzazione delle esternalità ambientali e la riduzione della percezione del rischio, al fine di incoraggiare gli investimenti[45]. La letteratura ha individuato in proposito tre azioni chiave: creare un ambiente favorevole, che includa un quadro normativo adeguato agli investimenti; rendere più concreta la definizione di finanza sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale; introdurre *standard* e regole di divulgazione[46]. Ad oggi, però, l'efficacia delle strategie e norme adottate resta ancora incerta, e il coordinamento tra politiche finanziarie, sociali e ambientali per un approccio necessita ancora di severi interventi strutturali e incentivi finanziari come si vedrà meglio in seguito.

In conclusione, affinché la finanza possa realmente supportare la trasformazione della nostra società è necessario combinare: investimenti pubblici e privati, oltre a meccanismi di incentivazione e un

---

[41] *Dusík*, J., & Bond, A. (2022). *Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? Impact Assessment and Project Appraisal., 40*(2), 90–98. Siri, M., & Zhu, S. (2019). Will the EU Commission successfully integrate Sustainability Risks and factors in the Investor Protection Regime? A Research Agenda. In Sustainability., 11(22), 6292. Ma anche, Tettamanzi, P., Gotti Tedeschi, R. & Murgolo, M. The European Union (EU) green taxonomy: codifying sustainability to provide certainty to the markets. Environ Dev Sustain 26, 27111–27136 (2024) https://doi.org/10.1007/s10668-023-03798-6 https://doi.org/10.1007/s10668-023-03798-6

[42] J.Rodin and M.Brandenburg, *The Power of Impact Investing*, Wharton Digital Press, 2014 ISBN:1613630360, 9781613630365 p.150; e OECD, *Social Impact Investment – Building the Evidence Base*. 15 Dicembre 2015 disponbile online: https://www.oecd.org/en/publications/social-impact-investment_9789264233430-en.html.

[43] Si vedano le valutazioni Global Sustainable Investment Reviews pubblicate due volte l'anno dalla Global Sustainable Investment Alliance (GSIA) a partire dal 2012, disponibili all'indirizzo: http://www.gsi-alliance.org/. Secondo queste analisi, in Europa, il volume degli investimenti a impatto sociale era già stimato a 9,8 miliardi di euro nel 2013, anche se nel 2021 si è raggiunto un picco significativo con un aumento del 206% rispetto all'anno precedente.

[44] considerando 10 del Regolamento Sulla Tassonomia

[45] Al fine di sopperire a queste evidenti mancanze, le istituzioni hanno attuato misure politiche e normative per diverse classi di attività al fine di sostenere l'ecologizzazione del sistema finanziario, come ad esempio requisiti di prestito prioritario, finanziamenti a tassi inferiori a quelli di mercato tramite sussidi sui tassi di interesse o opportunità di rifinanziamento preferenziali da parte della banca centrale.

[46] Quanto auspicato, in una certa misura e in modo forse imperfetto è stato realizzato dalle misure introdotte dall'Unione Europea, ad esempio nella normativa sulla tassonomia o la CSRD. Per tutte le classi di attività – dai crediti bancari alle obbligazioni, fino alle attività garantite – devono infatti essere adottati e monitorati principi e linee guida volontarie che promuovano investimenti con impatti ambientali e sociali positivi

sistema aperto a strumenti innovativi ad esempio, con obbligazioni verdi[47]: infatti, non si può fare esclusivo affidamento su singoli fondi di investimento privati, senza creare condizioni-quadro e politiche adeguate. La responsabilità ricadrà poi sull'investitore, pubblico o privato che sia, che dovrà investire in modo sostenibile e sulle istituzioni, che dovranno definire framework chiari e coerenti entro i quali operare.

1.4. La normativa Europea, gli strumenti e le strategie rilevanti per facilitare gli investimenti

La necessità di prevedere un cambiamento radicale nei modelli economici, sociali e culturali per garantire la sostenibilità a lungo termine del pianeta e della società umana, ha spinto l'Unione Europea ad agire tramite iniziative finalizzate ad raggiungere uno sviluppo sostenibile. L'intensificarsi delle crisi socio-ambientali ha infatti avuto impatti profondi sugli ecosistemi, le comunità e le risorse naturali, aggravando le disuguaglianze sociali e generando tensioni e conflitti[48].

Partendo dall'assunto che la finanza debba sostenere l'economia e favorire la crescita e l'occupazione, la Commissione europea ha rilevato come, di norma, le decisioni di investire non si fondino su considerazioni ambientali e sociali, o comunque come queste non siano prese sufficientemente in considerazione. Pertanto, alla fine del 2016 è stato istituito l'*high-level expert group on sustainable finance,* un gruppo di esperti sulla finanza sostenibile il quale, il 31 gennaio 2018 ha pubblicato una relazione finale, che illustra gli strumenti per elaborare una strategia finanziaria sostenibile per l'UE[49]. Il documento ha evidenziato due priorità fondamentali: migliorare il contributo della finanza ad una crescita sostenibile e inclusiva concentrandosi sulle esigenze a lungo termine della società; e rafforzare la stabilità finanziaria integrando i fattori ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nel processo decisionale sugli investimenti[50].

Nel marzo del 2018 la Commissione europea, prendendo spunto dalla relazione finale appena ricordata, ha pubblicato il suo Piano d'azione per il finanziamento della crescita sostenibile[51]. Questo

---

[47] Berensmann, Kathrin and Lindenberg, Nannette, Green Finance: *Actors, Challenges and Policy Recommendations (November 2016).* German Development Institute o Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Briefing Paper 23/2016, Disponibile su SSRN: https://ssrn.com/abstract=2881922

[48] Il settore finanziario è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano in quanto deve integrare quanto appreso dall'esperienza della crisi finanziaria per costituire parte della soluzione verso un'economia più verde e più sostenibile. Il riorientamento del capitale privato verso investimenti più sostenibili si trova al centro del progetto dell'Unione dei mercati dei capitali dell'UE disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018DC0097#footnote6.

[49] Maggiori informazioni disponibili sul comunicato stampa della Commissione Europea, *Capital Markets Union: Commission proposes new rules to strengthen venture capital markets in Europe* del 28 gennaio 2016 al link: https://finance.ec.europa.eu/document/download/e31d3e90-5204-44af-b558-bc72aceeca56_en?filename=161028-press-release_en.pdf

[50] Si rileva che secondo quanto recentemente annunciato dall'ESMA, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, l'acronimo ESG, precedentemente utilizzato ad indicare le tematiche ambientali, sociali e di governance, varrà, nel futuro, a identificare esclusivamente le tematiche ambientali, questo per contrastare pratiche di *greenwashing* derivanti da un uso del termine in modo indiscriminato. Le tematiche sociali e di governance saranno congiuntamente ricomprese nella categoria *Transition*, la quale perseguirà l'obiettivo della decarbonizzazione da combustibili fossili. European Securities and Markets Authority, Fund names: ESG-related changes and their impact on investment flows, ESMA TRV Risk Analysis, 10 Aprile 2025 disponibile su:https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2025-04/ESMA50-524821-3646_Fund_names_-_ESG_related_changes_and_their_impact_on_investment_flows.pdf

[51] Commissione europea, Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile (Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla BCE, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2018) 97 final, 8 marzo 2018) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018DC0097 Più nello specifico i membri provenivano parimenti dalla società civile, dal mondo accademico, dalle imprese e dal settore

Piano ha posto obiettivi di: riorientare i flussi di capitali verso investimenti che contribuiscano a realizzare una crescita sostenibile e inclusiva; gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici e dall'esaurimento delle risorse; promuovere la trasparenza e la visione a lungo termine nelle attività economico-finanziarie. Tra le dieci misure delineate dal Piano, una delle più rilevanti è stata l'introduzione di un sistema di classificazione UE per la finanza sostenibile, volto a sviluppare *standard* ed etichette per i prodotti finanziari verdi. Un'altra misura importante prevede lo sviluppo di *benchmark* per la sostenibilità, con l'obiettivo di migliorare la comparabilità delle prestazioni dei prodotti finanziari verdi[52]. Inoltre, il Piano ha chiarito gli obblighi degli investitori istituzionali e dei gestori patrimoniali, rafforzando le norme sulla divulgazione delle informazioni sulla sostenibilità, all'epoca non ancora obbligatoria[53]. Il Piano d'azione ha costituito una base importante per una transizione verso un sistema finanziario più equo[54]. Per i governi locali, questo quadro ha aperto la possibilità di accedere a fondi e strumenti dedicati, ma ha anche posto notevoli sfide di capacità amministrativa, dal momento che molti Comuni hanno avuto bisogno di assistenza tecnica e di forme di aggregazione progettuale per raggiungere le soglie minime richieste dal mercato come si parlerà in seguito.

Inoltre nel luglio 2018 la Commissione ha istituito il *Technical Expert Group on Sustainable Finance* (o "TEG"), un gruppo tecnico di esperti, incaricato di sviluppare un quadro normativo per la finanza sostenibile. Il mandato degli esperti includeva la creazione della Tassonomia UE, finalizzata alla valutazione della sostenibilità ambientale delle attività economiche, l'elaborazione di uno *standard* per i *green bond*, la definizione di metodologie per i *benchmark* climatici dell'UE e il miglioramento della trasparenza aziendale sulle questioni climatiche. Il TEG, composto da 35 esperti del mondo accademico, della società civile e del settore privato, ha operato fino a settembre 2020, pubblicando nel marzo dello stesso anno il rapporto finale sulla tassonomia dell'UE[55]. Questo documento ha stabilito criteri tecnici per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, oltre a fornire linee guida per la loro applicazione. Il lavoro del TEG ha anche sostenuto la risposta della Commissione alla crisi COVID-19, promuovendo una ripresa sostenibile in linea con l'Accordo di Parigi per un sistema finanziario più

---

finanziario, nonché da osservatori provenienti da organismi pubblici dell'UE e internazionali, lavorando sia attraverso plenarie formali sia attraverso riunioni di sottogruppo per ogni workstream.

[52] Gill, Bernhard & Moeller, Simon, 2018. "GHG Emissions and the Rural-Urban Divide. A Carbon Footprint Analysis Based on the German Official Income and Expenditure Survey," Ecological Economics, Elsevier, vol. 145(C), pages 160-169. Quest'articolo si interroga sulla possibilità di una mitigazione automatica degli effetti del cambiamento climatico tramite i processi di urbanizzazione in corso. Analizzando l'indagine ufficiale tedesca sul reddito e la spesa del 2013, che permette di disaggregare la spesa totale delle famiglie in 44 categorie di beni di consumo (COICOP) e le rispettive emissioni di gas serra, si vede che le città densamente popolate mostrano un risparmio di alcune emissioni di gas serra (GHG) tuttavia analizzando le singole famiglie ove i redditi sono più elevati viene dimostrato che le maggiori opportunità di consumo in città densamente popolate agiscono in direzione opposta. Questo effetto va a equilibrare le emissioni pro capite tra i comuni più piccoli e quelli più grandi. I più colpiti dalle imposte sull'uso diretto dell'energia sono le famiglie rurali quest'ultimo aspetto viene discusso come un problema di equità sociale tra le aree rurali e quelle urbane.

[53] Uno studio sulla rendicontazione dei rischi delle società petrolifere quotate in 20 mercati finanziari rivela che un elevato livello di informativa obbligatoria può ridurre la divulgazione volontaria dei rischi non finanziari. Le imprese non percepiscono più vantaggioso rilasciare ulteriori informazioni quando le asimmetrie informative sono già state ridotte dalla regolamentazione. Questo suggerisce che obbligare le imprese a divulgare più informazioni potrebbe involontariamente ridurre i loro incentivi a fornire ulteriori dettagli volontari. Pertanto, legislatori e autorità di mercato dovrebbero considerare le interrelazioni tra informativa obbligatoria e volontaria nella formulazione delle regole. https://www.unibocconi.it/it/news/piu-obblighi-meno-informazioni

[54] Report finale dell'High-Level Expert Group on Sustainable Finance https://finance.ec.europa.eu/system/files/2018-01/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

[55] Tra i membri diretti del TEG non sono stati chiamati esperti rappresentanti enti sub statali, tuttavia il TEG ha svolto consultazioni pubbliche aperte (call for feedback) a cui città, regioni o associazioni di enti locali hanno potuto partecipare come stakeholder esterni.

resiliente, sostenibile ed equo in tutta l'UE[56]. Anche in questo caso, seppure indirettamente, gli enti locali sono stati chiamati ad allinearsi a criteri tecnici di sostenibilità, spesso attraverso le proprie utility o partecipate, che diventano strumenti fondamentali per l'implementazione sul territorio ma anche gli unici chiamati a rispondere della loro conformità dalle norme dell'assetto di fianza sostenibile.

Nel frattempo a dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il *Green Deal* europeo, come parte del posizionamento della sua politica climatica sulla scia dell'Accordo di Parigi[57]. Tale accordo ha fissato l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a emissioni zero entro il 2050, prevedendosi espressamente che venisse finanziato da un terzo degli investimenti europei, provenienti dal piano di ripresa *Next Generation EU* e del bilancio settennale dell'UE. In pratica, l'approvazione del *Green Deal* ha tracciato la strada per investimenti con garanzia di maggiore sostenibilità, specie in settori come le energie rinnovabili, la biodiversità o l'economia circolare. Per le città, questo si è tradotto in opportunità concrete di accesso a risorse, ma anche nella necessità di predisporre progetti bancabili e coerenti con criteri europei, rafforzando il legame tra quadro normativo e capacità amministrativa territoriale.

Nonostante i progressi, la transizione verso un sistema finanziario sostenibile ha incontrato diverse sfide. Nel 2017 gli investimenti sostenibili rappresentavano solo il 3% del mercato finanziario globale, e appena l'1% del mercato europeo era destinato ad attività "verdi", secondo i criteri poi definiti dalla tassonomia UE[58]. Un rapporto del Joint Research Centre (JRC) ha rilevato che nel 2019 solo l'1,3% dei mercati obbligazionari e azionari dell'UE (pari a 290 miliardi di euro) finanziava attività per la mitigazione climatica, mentre il 15% era destinato a settori potenzialmente sostenibili, ma non ancora in linea con gli standard. Tuttavia, studi successivi hanno evidenziato il potenziale di crescita del settore, indicando che prestiti e obbligazioni verdi potrebbero arrivare a rappresentare fino al 10% del finanziamento totale del debito, confermando l'enorme opportunità offerta dalla finanza sostenibile[59].

1.5. La Tassonomia UE: classificazione, regolazione e criticità

Come premesso, uno degli obiettivi dichiarati del Piano di azione pubblicato dalla Commissione europea nel 2018[60], era quello di riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili. Per far ciò,

---

[56] In occasione del vertice sul clima del 2020, l'Unione europea ha concordato un obiettivo climatico molto più ambizioso per il 2030: le emissioni di gas a effetto serra dovranno essere ridotte fino al 55%. Per raggiungere questi obiettivi climatici, il Green Deal prevede un piano di investimenti di 1000 miliardi di euro nei prossimi 10 anni. Tra gli altri obiettivi degni di nota, quello di rendere l'Europa il primo continente al mondo neutrale dal punto di vista climatico, entro il 2050. Commissione europea del 17 settembre 2020. *Summary of Impact Assesment, Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people.* SWD/2020/177 finale. Disponibile solo in lingua inglese al link: https://eur-lex.europa.eu/legal- content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0177&from=EN

[57] Comissione Europea COM/2019/640 finale, il Green Deal Europeo, disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN

[58] Alessi, Lucia & Battiston, Stefano & Melo, Ana Sofia, 2021. "Travelling down the green brick road: a status quo assessment of the EU taxonomy," Macroprudential Bulletin, European Central Bank, vol. 15. Secondo gli autori, gli strumenti verdi potrebbero raggiungere circa il 10% del finanziamento complessivo del debito, con un potenziale di crescita ancora maggiore per i finanziamenti verdi in settori come i trasporti e l'edilizia.

[59] Alessi, L. and Battiston, S. (2021), "Two sides of the same coin: Green Taxonomy alignment versus transition risk in financial portfolios", Working Paper del Joint Research Centre della Commissione Europea

[60] Una definizione imprecisa e incoerente può portare a incentivi sbagliati e al *greenwashing* tant'è che proprio la prima raccomandazione dell'High-Level Expert Group on Sustainable Finance nel suo report conclusivo del 2018 prevedeva che si stabilisse e mantenesse una tassonomia comune a livello europeo "establish and maintain a common sustainability taxonomy at the EU level". Maggiori informazioni su: https://finance.ec.europa.eu/document/download/2e65cb1e-bd47-4441-816a-d89ec61eef45_en

occorreva raggiungere un consenso su quali attività si potessero intendere come sostenibili collegando il valore delle organizzazioni in termini reputazionali, non solo di *performance*[61]. A tal fine, l'Unione Europea ha introdotto, attraverso un apposito Regolamento, la Tassonomia UE, uno strumento volto a fornire a imprese, investitori e responsabili politici una definizione chiara di quali attività economiche potessero essere ritenute sostenibili dal punto di vista ambientale[62]; questo sistema mirava anche a stabilire *standard* e certificazioni per il riconoscimento delle attività economiche sostenibili[63]. Sebbene a livello globale stiano emergendo diverse tassonomie verdi, quella dell'UE rappresenta il primo sistema di classificazione integrato nella regolamentazione finanziaria. Come già premesso, per gli enti locali, la tassonomia opera prevalentemente per via indiretta, poiché i Comuni non ne sono soggetti diretti, mentre gli effetti discendono soprattutto tramite utility e partecipate soggette ad obblighi di *disclosure* con ricadute su pianificazione e scelte di investimento territoriali.

La Tassonomia UE ha rappresentato un passo fondamentale per consolidare un quadro normativo più chiaro e vincolante[64], superando l'approccio precedente, caratterizzato da adesioni volontarie e frammentarie ai principi ESG contrastando la tendenza a considerare la sostenibilità come una questione secondaria o opzionale.[65]. In questo contesto, la Tassonomia si configura come uno strumento normativo di primaria importanza, capace di orientare il settore economico verso attività con un impatto

---

[61] Kemfert, Claudia & Schmalz, Sophie, 2019 "Sustainable Finance: Political Challenges of Development and Implementation of Framework Conditions, EconStor, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, vol. 1(3), pages 237-248; Max Beinke & Jan Heinrich Beinke & Eduard Anton & Frank Teuteberg, 2024. Breaking the chains of traditional finance: A taxonomy of decentralized finance business models, Electronic Markets, Springer;IIM University of St. Gallen, vol. 34(1), pagine 1-20; December and Dorendorf, B. (2020). EU Taxonomy on sustainable economic activities – preliminary assessment of the implications for corporate energy efficiency investments. *ECEEE Industrial Summer Study Proceedings*.; Fermeglia, M. (2022). Recent developments in EU environmental policy and legislation. *Journal for European Environmental and Planning Law., 19*(12), 129–137.; PwC (2022). EU Newsletter – Sustainability Reporting. Marzo, 2022.

[62] Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 disponibile online: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj/it

[63] Attualmente esistono più di 400 standard diversi per i green bond. Gli standard di settore, come i Green Bond Principles (GBP) o la Climate Bonds Initiative (CBI), sono diventati standard di mercato de facto, ma sono problematici a causa della loro natura volontaria. Attualmente è in corso di definizione una classificazione (tassonomia) della sostenibilità a livello europeo e sono in fase di sviluppo standard per i prodotti del mercato finanziario TCFD (Task Force on Climate-related Financial Disclosures, 2017); WWF (World Wide Fund for Nature, 2018). Per semplificare la corretta certificazione dei vari prodotti finanziari, si dovrà innanzitutto garantire che le informazioni sulla sostenibilità delle aziende siano sufficienti. Quindi, parallelamente alla creazione di standard, anche gli obblighi informativi delle aziende devono essere notevolmente ampliati o estesi per includere gli aspetti di sostenibilità TCFD (Task Force on Climate-related Financial Disclosures, 2017); WWF (World Wide Fund for Nature, 2018). D. D. Abate, *Osservatorio - la sostenibilità nella legislazione finanziaria: elemento essenziale del contratto di investimento o orpello accessorio?* 2023, in Banca Borsa Titoli di Credito, fasc.4, pag. 610

[64] Safari, M., & Areeb, A. (2020). *A qualitative analysis of GRI principles for defining sustainability report quality: An Australian case from the preparers' perspective*. Accounting Forum, 44(4), 344–375.; Simpson, S. N. Y., Aboagye-Otchere, F., & Ahadzie, R. (2022). *Assurance of environmental, social and governance disclosures* in a developing country: Perspectives of regulators and quasi-regulators. *Accounting Forum, 46*(2), 109–133; Tettamanzi, P., Venturini, G., & Murgolo, M. (2022). Sustainability and financial accounting: A critical review on the ESG dynamics. *Environmental Science and Pollution Research., 29*, 16758–16761.

[65] Uno studio che ha analizzato l'impatto della Tassonomia UE sugli investimenti aziendali delle imprese ammissibili alla Tassonomia rispetto a quelle non ammissibili, applicando un set di dati di 130.918 imprese di 27 Stati membri dell'UE e utilizzando il 2019 come soglia ha dimostrato che l'introduzione della tassonomia UE di per sé non ha portato ad un aumento degli investimenti aziendali tra le imprese ammissibili alla tassonomia; ma che il ruolo fondamentale nelle decisioni d'investimento delle imprese è stato svolto dalle dimensioni delle imprese e dall'incertezza sull'ammissibilità alla tassonomia. Le implicazioni sono due: L'approccio partecipativo e comunicativo della Commissione europea, attuato con la Tassonomia UE, è efficace nell'incentivare gli investimenti aziendali finalizzati alla sostenibilità. Tuttavia, ciò avviene solo quando la normativa fornisce una specificazione settoriale non ambigua. È quindi importante che gli interventi normativi definiscano chiaramente il concetto di sostenibilità: v. The impact of eu taxonomy on corporate investments / C. Lucarelli, C. Mazzoli, M. Rancan, S. Severini. - In: Journal Of Financial Management, Markets And Institutions. - ISSN 2282-717X. - 11:1(2023), pp. 2350004.1-2350004.32. [10.1142/S2282717X23500044]

positivo sul clima e sull'ambiente[66]. La stessa scelta, operata dall'UE, dello strumento giuridico del Regolamento[67], evidenzia la volontà degli Stati membri di perseguire una politica uniforme e omogenea, eliminando ostacoli al funzionamento del mercato interno nella raccolta di fondi per progetti sostenibili[68]. Il Regolamento, entrato in vigore il 12 luglio 2020, stabilisce le condizioni necessarie affinché un'attività economica possa essere qualificata come sostenibile dal punto di vista ambientale[69].

Vi sono poi gli atti delegati del Regolamento sulla tassonomia i quali definiscono i cosiddetti "criteri tecnici di selezione" [70] utili a stabilire quali attività economiche possano (i) "dare un contributo sostanziale" e (ii) "non arrecare danni significativi" agli obiettivi climatici e ambientali dell'UE[71]. Data la complessità tecnica della normativa e la necessità di aggiornarla in base all'evoluzione scientifica, adottati con il supporto della Piattaforma sulla Finanza Sostenibile[72]. Questi provvedimenti forniscono

---

[66] Briefing del servizio di ricerca del parlamento europeo *EU taxonomy: Delegated acts on climate, and nuclear and gas.*, 2022; Dumrose, M., Rink, S., & Exkert, J. (2022). Disaggregating confusion? The EU Taxonomy and its relation to ESG Rating. *Finance Research Letters, 48*, 102928;

[67] Come noto, i regolamenti hanno applicazione diretta e immediata su tutto il territorio dell'Unione Europea, a differenza delle Direttive, le quali vincolano gli Stati membri agli obiettivi generali da raggiungere ma non alle forme per raggiungere gli stessi.

[68] Sul tema: Dumrose, M., Rink, S., & Exkert, J. (2022). *Disaggregating confusion? The EU Taxonomy and its relation to ESG Rating*. Finance Research Letters*, 48*, 102928; Becchetti, L., Cordella, M., & Morone, P. (2022). *Measuring investments progress in ecological transition: The green investment financial tool (GIFT) approach.* Journal of Cleaner Production*., 357*, 131915; EBA, EIOPA & ESMA – ESAs, Informativa ESG: Progetto di norme tecniche di regolamentazione per quanto riguarda il contenuto, le metodologie e la presentazione delle informazioni ai sensi del Regolamento (UE) 2019/2088; Fermeglia, M. (2022). *Recent developments in EU environmental policy and legislation.* Journal for European Environmental and Planning Law., *19*(12), 129–137.; Christensen, J. G. (2010). *EU Legislation and national regulation: Uncertain steps towards a European public policy*. Public Administration*, 88*(1), 3–17 e Briefing del Servizio di ricerca parlamentare europeo (2022). *Tassonomia dell'UE: Atti delegati su clima, nucleare e gas.*

[69] Gli obiettivi ambientali principali che le attività cosiddette "verdi" devono perseguire sono sei: "(i) la mitigazione dei cambiamenti climatici, (ii) l'adattamento ai cambiamenti climatici, (iii) l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine, (iv) la transizione verso un'economia circolare, (v) la prevenzione e il controllo dell'inquinamento e (vi) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi". Per essere considerate allineate alla Tassonomia, le attività economiche devono rispettare quattro criteri fondamentali: (i) contribuire in modo sostanziale ad almeno uno degli obiettivi ambientali previsti dal Regolamento, (ii) non arrecare danni significativi a nessun altro obiettivo ambientale, (iii) rispettare le garanzie sociali minime e (iv) soddisfare i criteri tecnici di screening stabiliti dalla Commissione europea tramite atti delegati.

[70] I criteri tecnici di selezione per dare un "contributo sostanziale" a un obiettivo ambientale assicurano che l'attività economica abbia un impatto ambientale positivo sostanziale o riduca sostanzialmente gli impatti negativi sull'ambiente, ad esempio riducendo sostanzialmente i livelli di emissioni di gas serra. Da rilevare, a tale proposito, che nel giugno 2021 la Commissione europea ha adottato l'Atto delegato sulla tassonomia climatica dell'UE sulle attività sostenibili per gli obiettivi di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici. Entro la fine del 2021 sarà adottato un atto delegato complementare su particolari attività non ancora contemplate nell'Atto delegato sul clima, come l'agricoltura, alcuni settori energetici e alcune attività manifatturiere. Un atto delegato per i restanti quattro obiettivi ambientali sarà pubblicato nel 2022. Si veda la comunicazione della Commissione europea "Tassonomia dell'UE, rendicontazione della sostenibilità delle imprese, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: Orientare i finanziamenti verso il Green Deal europeo", COM/2021/188 definitivo.

[71] Sono già stati adottati cinque atti delegati che concretizzano il Regolamento sulla Tassonomia. Nonostante l'ampio corpus di norme, i criteri tecnici di selezione sono ancora carenti per numerose attività economiche, pertanto, in molti casi - e anche per quanto riguarda interi settori - non è nemmeno possibile valutare queste attività in base ai requisiti della tassonomia. Il loro effetto di promozione della sostenibilità è quindi ancora limitato e il loro sviluppo è lungi dall'essere completo. Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, GU L 442 del 9 dicembre 2021, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2139; Regolamento delegato (UE) 2023/2485 della Commissione del 21 novembre 2023, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/ 2485; Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, GU L del 21 novembre 2023, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AL_202302486..

[72] Alcune delle obiezioni, relative alla tassonomia sono state avanzate infatti, proprio sulla sua natura legislativa, sostenendosi che non si sarebbe dovuto optare per uno strumento politico, ma piuttosto un semplice elenco basato su prove scientifiche disponibili e verificabiliDusík, J., & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? *Impact Assessment and Project Appraisal., 40*(2), 90–98.; Faccia, A., Manni, F., & Capitanio, F. (2021). Mandatory ESG reporting

linee guida tecniche per garantire che ogni attività economica possa contribuire in modo significativo ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali, senza compromettere gli altri cinque (il c.d. principio "*Do No Significant Harm*")[73]. Da una prospettiva territoriale, i criteri tecnici non sempre catturano variabili urbanistiche rilevanti (localizzazione, integrazione funzionale, effetti sistemici su mobilità/uso del suolo): ne deriva uno squilibrio tra valutazione "tecnico-settoriale" e pianificazione urbana integrata, con conseguenze su come i progetti vengono selezionati e priorizzati nei Comuni[74]. Come correttamente osservato «urban and territorial planning provides a framework to align and transform our built and natural environments… ensures all the determinants of health are considered», con ciò rimarcando l'importanza di una visione olistica secondo la quale clima, salute, mobilità e giustizia urbana vengano letti nella loro interazione[75].

La Tassonomia distingue tre categorie di attività sostenibili: (i) attività che evitano o riducono le emissioni, come i trasporti a emissioni zero o le tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio; (ii) attività che facilitano la transizione sostenibile di altri settori, come la gestione dei rifiuti per il recupero di materiali; (iii) attività transitorie, ovvero quelle per cui non esistono alternative a basse emissioni, ma che operano con il minor impatto ambientale possibile nel loro settore. L'inclusione di un numero limitato di attività allineate, è dettato da due motivi principali: da un lato, essa si concentra su attività che hanno un impatto significativo sugli obiettivi ambientali, dall'altro, i criteri tecnici di selezione per il "contributo sostanziale" e le condizioni di "assenza di danni significativi" sono spesso più severi rispetto alle disposizioni della legislazione settoriale. Allo stesso tempo, la Tassonomia amplia notevolmente il panorama degli investimenti sostenibili, includendo settori quali l'industria manifatturiera, i trasporti e l'edilizia[76].

In conclusione, coprendo circa l'80% delle emissioni europee, il sistema tassonomico include già una parte estremamente ampia di settori economici ad alta intensità di emissioni, tuttavia va evidenziato che la maggior parte dei settori inseriti nella tassonomia sono settori di transizione. La scelta di soglie adeguate alle attività di transizione è cruciale: soglie troppo basse potrebbero incentivare tecnologie inquinanti a lungo termine (c.d. *carbon lock-in*), mentre soglie troppo rigide rischiano di limitare gli investimenti nella transizione, aumentando i costi di finanziamento[77]. Una delle soluzioni proposte dalla

---

and Xbrl taxonomies combination: ESG ratings and income statement, a sustainable value-added disclosure. *Sustainability., 13*(16), 8876; PwC (2022). EU Newsletter – Sustainability Reporting. Marzo, 2022; Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. *Energies, 15*(6), 1999

[73] Articolo 3(b) del regolamento sulla Tassonomia UE. Significativo l'uso del principio DNSH nel piano di ripresa "Next Generation EU", come previsto all'Art. 4a nella: Proposta di regolamento che istituisce uno strumento di ripresa e resilienza, Commissione europea, 2021. Maggiori approfondimenti su: Pacces, A. M. (2021). Will the EU taxonomy regulation foster sustainable corporate governance? *Sustainability, 13*(21), 12316 e Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. *Journal of Sustainable Finance and Investment*. https://doi.org/10.1080/20430795.2021. 2006129. si veda ad esempio quanto previsto all'Articolo 17 del Regolamento sulla Tassonomia Regolamento delegato della Commissione europea, del 4 Giugno 2021 - Allegato II", pag. 103 e segg.

[74] World Health Organization, *Urban planning crucial for better public health in cities* (WHO, 31 October 2020) https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/urban-planning-crucial-for-better-public-health-in-cities

[75] Cit Laura Petrella *UN-Habitat Chief of Planning, Finance and Economy.* World Health Organization, *Urban planning crucial for better public health in cities* (WHO, 31 October 2020) https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/urban-planning-crucial-for-better-public-health-in-cities

[76] Uno studio quasi contemporaneo alla pubblicazione della Tassonomia evidenziava sin da subito come, specialmente nelle attività di transizione, i criteri previsti dalla normativa fossero compatibili con un percorso di neutralità climatica solo in alcuni settori, come quello automobilistico in altri, come il settore dei materiali di base, ad alta intensità di emissioni, i criteri selezionati apparivano insufficienti v. Schütze, Franziska; Stede, Jan; Blauert, Marc; Erdmann, Katharina (2020): *EU taxonomy increasing transparency of sustainable investments*, DIW Weekly Report, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 10, Iss. 51, pp. 485-492, https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2020-51-1

[77] Gregory C. Unruh, "Understanding carbon lock-in", Energy Policy 28, no. 12 (2000): 817-830; Linus Mattauch, Felix Creutzig e Ottmar Edenhofer, "Avoiding carbon lock-in: policy options for advancing structural change", Economic Modelling 50 (2015): 49-63).

dottrina è quella di prevedere una seconda soglia, più severa, per i nuovi investimenti, come già previsto nel settore dell'edilizia, dove i nuovi edifici sono soggetti a normative più rigide rispetto agli edifici esistenti da ristrutturare, oppure prevedere che le aziende nel settore debbano dimostrare una strategia di neutralità climatica che indichi come l'azienda diventerà neutrale dal punto di vista climatico[78].

La Piattaforma sulla finanza sostenibile, un gruppo permanente di esperti istituito dalla Commissione europea ai sensi del Regolamento sulla tassonomia è stata incaricata di fornire consulenza alla Commissione sulla revisione del Regolamento sulla tassonomia e sull'estensione della tassonomia alle attività significativamente dannose e a basso impatto tuttavia ad oggi il completamento della Tassonomia ha subito ritardi significativi, minando la capacità dell'UE di allineare i flussi di capitale agli obiettivi di sostenibilità e spingendo le istituzioni a cercare soluzioni alternative[79].

1.5.1. Le critiche alla Tassonomia e il ruolo degli Stati membri

Come precedentemente accennato, il regolamento sulla Tassonomia fa esplicito riferimento ad alcuni atti delegati che definiscono l'elenco delle attività sostenibili e i criteri tecnici di selezione per ciascuno degli obiettivi ambientali[80]. Il primo atto delegato della Tassonomia, entrato in vigore il 1° gennaio 2022, ha avuto l'obiettivo di stabilire criteri tecnici di selezione per determinare a quali condizioni e in che misura un'attività economica contribuisse alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Il secondo atto delegato, entrato anch'esso in vigore il 1° gennaio 2022, ha disciplinato gli oneri informativi a carico delle società, specificando il contenuto delle informazioni da divulgare e la metodologia di calcolo degli indicatori di sostenibilità per gli investimenti o le attività economiche, al fine di garantire l'allineamento con la Tassonomia UE[81].

Con lo scoppio della guerra russo-ucraina e il ruolo dell'Ucraina quale principale via di transito del gas naturale venduto in Europa, è emersa la questione del suo approvvigionamento. In tale contesto, la Commissione ha emanato il suo terzo atto delegato, il più controverso, bastato sulla convinzione che, a determinate condizioni "chiare e rigorose", il gas e l'energia nucleare potessero svolgere un ruolo

---

[78] Schütze, Franziska; Stede, Jan; Blauert, Marc; Erdmann, Katharina (2020): *EU taxonomy increasing transparency of sustainable investments*, DIW Weekly Report, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 10, Iss. 51, pp. 485-492, https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2020-51-1

[79] Canfora et al. (2021), "Substantial contribution to climate change mitigation – a framework to define technical screening criteria for the EU taxonomy", EUR 30550 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

[80] L'uso degli atti delegati nel meccanismo di un Regolamento funge allo scopo di adattare un atto legislativo allo scorrere del tempo e al progresso scientifico e tecnico. Sono essenzialmente atti alto valore tecnico che, la Commissione europea redige e adotta, ai sensi dell'Art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), dopo aver consultato gruppi di esperti. Gli stessi devono rispettare le seguenti condizioni: (1) l'atto non può modificare gli elementi essenziali dell'atto legislativo di riferimento, (2) l'atto legislativo definisce gli obiettivi, il contenuto, l'ambito di applicazione e la durata della delega di potere e (3) il Parlamento e il Consiglio possono revocare la delega o opporsi all'atto delegato. Sul profile in esame, v. Christensen, J. G. (2010). EU Legislation and national regulation: Uncertain steps towards a European public policy. *Public Administration, 88*(1), 3–17. ; EU TEG on Sustainable Finance (2020). Taxonomy: Final report on the technical expert group (TEG) on sustainable finance; Lee, S., & Zhou, Y. (2022). The outlook for sustainable development goals in business and management: A systematic literature review and keyword cluster analysis. *Sustainability*. https://doi.org/10.3390/su141 911976

[81] Commissione Europea, *What is the EU taxonomy and how will it work in practice?* 2021*;* Esposito, L., Mastromatteo, G., Molocchi, A., Brambilla, P. C., Carvalho, M. L., Girardi, P., Marmiroli, B., & Mela, G. (2022). Green mortgages, EU taxonomy and environment risk weighted assets: A key link for the transition. *Sustainability., 14*(3), 1633.

strumentale nel facilitare la transizione ecologica, venendo quindi inclusi tra gli investimenti sostenibili[82].

La decisione di includere queste due fonti energetiche ha generato proteste da parte delle associazioni ambientaliste e di Paesi come Germania, Austria e Spagna, che hanno denunciato l'influenza di pressioni lobbistiche e politiche nella decisione[83]. La possibilità di includere nucleare e il gas tra gli strumenti votati al raggiungimento della *carbon neutrality* ha generato una profonda polarizzazione del dibattito con significative implicazioni sociali[84]. Da un lato, il contributo del gas al cambiamento climatico è innegabile, dall'altro l'energia nucleare solleva questioni non meno rilevanti, legate alla gestione dei rifiuti radioattivi e ai potenziali rischi di incidenti. I sostenitori di questa soluzione "di passaggio" ritengono che il gas possa avere un ruolo transitorio nella decarbonizzazione, grazie al suo minor impatto ambientale rispetto al carbone e alla possibilità di riconvertire le infrastrutture esistenti per l'uso del meno inquinante idrogeno, oltre a rappresentare la principale risorsa in grado di assicurare una fornitura stabile[85].

Gli osservatori più ottimisti hanno accolto con favore l'introduzione della Tassonomia, attribuendole un ruolo di primaria importanza nell'indirizzo dei flussi di capitale verso le cosiddette politiche faro della Commissione Europea, come il *Green Deal UE*[86]. Tuttavia, ad ogni revisione della Tassonomia sono emerse criticità e zone d'ombra che sembrano non essere sempre state adeguatamente considerate[87]. Ad esempio, non sono state incluse pratiche agricole volte a ridurre l'impatto ambientale mentre il "riciclaggio chimico" è stato considerato ecologico solo "quando il riciclaggio meccanico non è tecnicamente fattibile o economicamente conveniente", oppure le lacune nei requisiti minimi nei

---

[82] L'atto delegato ha previsto che il nucleare, dovrà soddisfare determinati requisiti di sicurezza, includendo piani per la gestione delle scorie radioattive e lo smantellamento delle centrali mentre il gas dovrà contribuire alla transizione dal carbone alle rinnovabili. Dusík, J., & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? Impact Assessment and Project Appraisal., 40(2), 90–98. Jakob, M., Ostermeyer, Y., Nägeli, C. & Hofer, C. (2022). Overcome data gaps to benchmark building stocks against climate targets related to the EU Taxonomy and other decarbonisation initiatives. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*; Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. Journal of Sustainable Finance and Investment. https://doi.org/10.1080/20430795.2021. 2006129 Commissione Europea, What is the EU taxonomy and how will it work in practice? 2021; Esposito, L., Mastromatteo, G., Molocchi, A., Brambilla, P. C., Carvalho, M. L., Girardi, P., Marmiroli, B., & Mela, G. (2022). Green mortgages, EU taxonomy and environment risk weighted assets: A key link for the transition. Sustainability., 14(3), 1633.;

[83] Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. *Energies, 15*(6), 1999; Pacces, A. M. (2021). Will the EU taxonomy regulation foster sustainable corporate governance? *Sustainability, 13*(21), 12316.; Trippel, E. (2020). How green is green enough? The changing landscape of financing a sustainable European economy. ERA Forum, 21(2), 155–170;

[84] Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. *Energies, 15*(6), 1999; Briefing del serivizio di ricercar del parlamento europeo, EU taxonomy: Delegated acts on climate, and nuclear and gas 2022.

[85] Dusík, J., & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development? Impact Assessment and Project Appraisal., 40(2), 90–98; Siri, M., & Zhu, S. (2019). Will the EU Commission successfully integrate Sustainability Risks and factors in the Investor Protection Regime? A Research Agenda. Sustainability., 11(22), 6292. ;

[86] Stagnaro, C. & Verde, S. (2022). La Sindrome Europea della 'TassoNONmia'. *Aspenia – Rivista Energia*; Fermeglia, M. (2022). Recent developments in EU environmental policy and legislation. *Journal for European Environmental and Planning Law., 19*(12), 129–137

[87] Jakob, M., Ostermeyer, Y., Nägeli, C. & Hofer, C. (2022). Overcome data gaps to benchmark building stocks against climate targets related to the EU Taxonomy and other decarbonisation initiatives. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*; Alessi, L., Cojoianu, T., Hoepner, A. & Michelon, G. (2022). Accounting for the EU Green Taxonomy. Special Issue of *Accounting Forum* and *European Commission* – Call for Papers. Trippel, E. (2020). How green is green enough? The changing landscape of financing a sustainable European economy. ERA Forum, 21(2), 155–170; Deloitte (2021). The Clock is Ticking to Disclose the First EU Taxonomy Reports. In association with Greenomy; Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. Journal of Sustainable Finance and Investment. https://doi.org/10.1080/20430795.2021. 2006129

criteri per gli investimenti in batterie, idrogeno e attività correlate all'idrogeno; ancora, la silvicoltura viene considerata "sostenibile" dalla tassonomia dell'UE nonostante la perdita di biodiversità[88].

Inizialmente, l'impatto del Regolamento UE sembrava rappresentare un punto di svolta, imponendo nuovi standard e modelli attraverso un mix di persuasione morale e culturale nonché uno strumento legislativo vincolante per tutti i 27 Stati membri[89]. Tuttavia, dovendosi le politiche essere valutate non per le loro intenzioni, ma per i risultati concreti, questi non appaiono altrettanto rosei[90]; ad oltre 5 anni dalla sua introduzione, il processo normativo della Tassonomia è stato significativamente influenzato dalle pressioni degli Stati membri e delle industrie interessate, portando a una sostanziale diluizione delle sue premesse originarie e compromettendone l'efficacia[91].

Come evidenziato dal rapporto annuale della Piattaforma internazionale per la finanza sostenibile, il completamento della Tassonomia, ha subito ritardi significativi [92]. La pretesa dell'UE di intraprendere una catalogazione completa di tutte le attività economiche si è rivelata estremamente complessa, anche tenendo presente che ogni Stato membro, seppur dichiarandosi concorde nel perseguire gli obiettivi climatici di Parigi ha sentito il bisogno di proteggere i propri interessi locali [93]. Allo stesso modo gli esperti del settore finanziario, hanno evidenziato il netto contrasto della Tassonomia con gli ordinari meccanismi di mercato, dal momento che i criteri burocratici che impone sostituiscono i segnali di prezzo con valori stabiliti politicamente, entrando in conflitto con il processo decisionale basato sui

---

[88] Bozza, A., Campi, C., Garelli, S., Ugazio, E., & Battaglia, L. (2022). Current regulatory and market frameworks in green cosmetics: The role of certification. *Sustainable Chemistry and Pharmacy, 30*, 100851. Quando non si guarda al quadro complessivo degli effetti diretti e indiretti delle attività economiche, spesso si rischia di considerare come "ambientalmente sostenibili" settori che invece non lo sono: Fermeglia, M. (2022). Recent developments in EU environmental policy and legislation. *Journal for European Environmental and Planning Law., 19*(12), 129–137; Howard, R. A. (2022). Response to: Environmental Assessments and Sustainable Finance Frameworks: Will the EU Taxonomy Change the Mindset over the Contribution of EIA to Sustainable Development? *Impact Assessment and Project Appraisal, 40*(2), 110–112. Lo stesso risultato si ottiene quando la sostenibilità delle attività svolte non viene valutata con rispetto all'intero processo, analizzando l'intera filiera produttiva. De Wolf, C., Cordella, M., Dodd, N., Byers, B., & Donatello, S. (2022). Whole life cycle environmental impact assessment of buildings: Developing software tool and database support for the EU framework Level(s). *Resources, Conservation and Recycling, 188*, 16642

[89] Awuah, K., & Abdulai, R. (2022). Urban land and development management in a challenged developing World: An overview of new reflections. *Land*. https://doi.org/10.3390/land11010129 e Lozano, R. (2008). Envisioning sustainability three-dimensionally. *Journal of Cleaner Production., 16*(17), 1838–1846; Paulson, S. (1981). On the Basis of Legal Validity – Hans Kelsen. *Amercian Journal of Jurisprudence, 26*(1), 178–189.

[90] Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. *Energies, 15*(6), 1999

[91] Questo tipo di processo, ove una normativa promettente viene "catturata" dall'intromissione dei vari gruppi di interesse e partecipanti politici che contribuiscono a plasmare leggi e regolamenti in modo da trarne vantaggio è stata ampiamente esaminata nell'ultimo mezzo secolo. Ve ne sono tracce negli studi degli anni 70, vedasi Stigler, George J. "The theory of economic regulation." The Bell journal of economics and management science (1971): 3-21

[92] Commissione europea (Relazione annuale della Piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile (IPSF)., 16 ottobre 2020, Disponibile online al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/international-platform-sustainable-finance-annual-report-2020_en.pdf

[93] Un esempio sono le rimostranze della Finlandia, a causa della mancata inclusione del suo forte settore forestale: Pohjanpalo, K., *Finland Opposes EU's Green Investment Rules on Forestry Risk.* 17 Novembre 202, Bloomberg Green su https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-17/finland-opposes-eu-s-green-investment-rules-on-. Oppure la Germania, la quale ha rivelato un'ovvia dicotomia tra l'impegno per un riorientamento globale dei flussi di capitale e la pratica dei sussidi dannosi all'ambiente, nei quali il governo tedesco spende circa 65 miliardi di euro all'anno, compresi quelli dedicati ai combustibili fossili. Come illustrato in Stallmann, M. (2021). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. In www.umweltbundesamt.de. Umweltbundesamt Texte | 143/2021. Disponibile in: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-0. Una recente analisi dei dati da pare dell'Agenzia federale per l'ambiente (Umweltbundesamt), ha documentato l'impatto negativo di questi sussidi ai combustibili fossili sull'obiettivo di zero emissioni al 2050.

prezzi per determinare il valore di un bene[94]. È stato allora suggerito che, nella gestione delle esternalità, le relative politiche si concentrino sull'internalizzazione dei costi ambientali all'interno dei quadri di mercato[95]. I commentatori più critici ritengono che la Tassonomia richieda una conoscenza normativa impossibile da anticipare e che, anziché incentivare, ostacoli di fatto le iniziative imprenditoriali sostenendo strumenti politici alternativi che non interferiscano con il funzionamento del mercato[96]. Si è in particolare sostenuto che la Tassonomia semplifichi eccessivamente la complessità delle economie di mercato, ignorando l'asimmetria informativa tra gli operatori economici; di conseguenza il rischio è che metriche burocratiche inadeguate generino inefficienze e conseguenze indesiderate, distorcendo gli obiettivi politici rispetto alle realtà economiche[97]. Infine, non si può non citare il rischio di manipolazione politica e lobbismo, dovuto alla complessità della normativa sulla Tassonomia. Tale situazione offre alle grandi aziende l'opportunità di influenzare i criteri normativi in modo da sfavorire i concorrenti più piccoli e politicizzare l'attività economica, compromettendo l'obiettivo di trasparenza che la normativa stessa intende perseguire. In pratica, i sostenitori del libero mercato hanno sostenuto che i decisori politici avrebbero dovuto concentrarsi su misure volte a incentivare la produttività ed evitare iniziative come la tassonomia, ritenendo che essa possa sottrarre forza lavoro altamente qualificata da settori economici già in difficoltà e generare significativi oneri burocratici[98].

A prescindere da queste critiche, resta innegabile che, a seguito dell'approvazione dell'atto delegato sul clima e della controversa decisione UE di includere il nucleare e il gas tra le fonti energetiche sostenibili, si è determinata una frattura, oltre che con i professionisti del mondo finanziario anche con la comunità scientifica e la società civile. Si è arrivati al punto che alcuni ritengono che l'unico valore residuo della Tassonomia sia quello di stimolare un'ispirazione climatica progressiva e fornire una base per uno *standard* di investimento realmente sostenibile[99]. Come noto, l'Unione Europea è un'entità politica ed economica influenzata da una vasta gamma di portatori di interessi (o *stakeholders)* tra cui Stati membri e ONG, spesso in contrasto tra loro[100]. Il testo finale del regolamento sulla Tassonomia riflette queste dinamiche politiche, poiché ciascun attore coinvolto ha cercato di interpretare le norme a proprio vantaggio[101]. In particolare, la scelta di includere gas ed energia nucleare è stata attribuita alle

---

[94] Kooths, Stefan. "EU Taxonomy: Mission Impossible" *The Economists' Voice*, vol. 19, no. 2, 2022, pp. 243-249. https://doi.org/10.1515/ev-2022-0028

[95] Un esempio di ciò si vede nel sistema di scambio delle emissioni dell'UE (ETS). Il sistema ETS allinea gli incentivi alla riduzione delle emissioni con le motivazioni di profitto, consentendo al mercato di guidare i comportamenti favorevoli all'ambiente senza ulteriori criteri di tassonomia.

[96] Si è argomentato in particolare che l'approccio della tassonomia possa solo facilitare manovre particolaristiche e agende politiche nascoste e in pratica, la tassonomia creerebbe un enorme onere burocratico aggiuntivo senza alcun beneficio prevedibile per l'economia complessiva. Kooths, Stefan. "EU Taxonomy: Mission Impossible" *The Economists' Voice*, vol. 19, no. 2, 2022, pp. 243-249. https://doi.org/10.1515/ev-2022-0028.

[97] Kooths, Stefan. "EU Taxonomy: Mission Impossible" *The Economists' Voice*, vol. 19, no. 2, 2022, pp. 243-249. https://doi.org/10.1515/ev-2022-0028

[98] L'attuale crisi energetica aggrava la situazione, poiché sono necessarie risorse aggiuntive per bypassare le forniture di gas russo e poiché parti dello stock di capitale diventano obsolete a causa dell'aumento strutturale dei prezzi dell'energia.

[99] Allen, B. 2022. Politics over science: Nuclear and fossil gas in the Taxonomy. 3 February . https://ieep.eu/news/politics-over-science-nuclear-and-fossil-gas-in-the-taxonomy/

[100] A causa della pluralità di interessi e parti interessate nell'UE, i processi decisionali sono piuttosto complessi. Sebbene la CE abbia a disposizione risorse probatorie proprie, esiste una pluralità di enti di consulenza finanziati da Stati membri, ONG, industria, tecnici ed esperti che vengono comunque coinvolti nel processo decisorio, fornendo un loro riscontro che tuttavia potrà rivelarsi più o meno interessato.

[101] L'evidence based policymaking è un concetto di politica pubblica che sostiene che le decisioni politiche debbano essere basate su prove oggettive rigorosamente stabilite. Tuttavia la letteratura a riguardo ha più volte sostenuto che, sebbene le istiuzioni europee tendano a ispirarsi a questo concetto, non sempre riescono ad applicarlo efficacemente per le pressioni da parte di alcuni portatori d'interessi particolarmente influenti o capaci di presentare le prove artificalmente organizzate a loro favore. Lee, N., & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission

pressioni esercitate dall'industria dei combustibili fossili, dagli Stati membri maggiormente dipendenti da queste fonti e dai rappresentanti del settore finanziario[102]. Il WWF, insieme ad altre ONG come *ClientEarth*, ha avviato diverse azioni legali contro la Commissione Europea[103], che secondo i ricorrenti non avrebbe rispettato i criteri scientifici necessari per garantire uno "strumento di trasparenza basato sulla scienza per aziende e investitori"[104], deludendo gli ambientalisti e la società civile[105]. Nonostante la commissione promuova formalmente la partecipazione degli attori della società civile nei processi decisionali dell'UE, ad esempio il ruolo delle ONG è rimasto marginale[106], basti pensare che, nel gruppo tecnico TEG responsabile della tassonomia energetica, su 35 membri permanenti solo quattro rappresentavano ONG, il WWF, mentre la maggioranza proveniva dal settore finanziario. Questa composizione è stata fortemente criticata, poiché un maggiore coinvolgimento delle ONG avrebbe potuto migliorare la trasparenza e la credibilità del processo decisionale europeo, riducendo il divario tra le istituzioni e la società civile[107].

integrated impact assessments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, *24*(1), 23–33. https://doi.org/10.3152/147154606781765327. Più recente: Guéguen, Daniel, and Vicky Marissen. "Science-based and evidence-based policy-making in the European Union: coexisting or conflicting concepts?." (2022): 2022.

[102] Cfr., in tal senso, Knapp, M., Litofcenko, J., Maringele, S., Rogers, C., Schmid, L., Streinzer, A., & Taschwer, M. (2024). "Chapter 6: Current policy initiatives on green finance in the EU: the green taxonomy in the global context". In *Understanding Green Finance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Disponibile online al link: Nov 11, 2024, from https://doi.org/10.4337/9781803927558.00014

[103] La legale chiamata a rappresentare le ONG in questa battaglia è stata Roda Verheyen, la quale in precedenza era riuscita a far dichiarare le leggi tedesche sulla protezione del clima inadeguate dalla Corte costituzionale del Paese nel 2021. Le cause sono state depositate presso la Corte UE in Lussemburgo una da Greenpeace e una da una coalizione di ONG tra cui Client Earth e WWF. Queste cause poi non sono uniche nel loro genere in quanto l'anno precedente anche l'Austria aveva instaurato una controversia sempre avverso la Tassonomia. Nina Treu, direttore esecutivo di Greenpeace Germania, ha dichiarato che il gas e il nucleare sono stati inclusi a causa di "lobby politicamente motivate", che il gas non può essere considerato un "combustibile di transizione" perché qualsiasi impianto a gas che entra in funzione oggi sarà ancora in funzione oltre nel 2050 e che la costruzione di nuove centrali nucleari - che di solito richiedono uno o due decenni per essere realizzate in Europa - ritarderà l'abbandono del carbone, ostacolerà lo sviluppo delle energie rinnovabili, rischierà di provocare incidenti e creerà inquinamento.

[104] Tassonomia dell'UE, Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro per agevolare gli investimenti sostenibili e che modifica il Regolamento (UE) 2019/2088 disponbile online: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj/eng

[105] Per maggiori informazioni vedasi il comment ufficiale pubblicato sulla pagina del WWF il 6 Luglio 2022, This is not over yet - WWF will not rest until the Taxonomy is truly green disponibile online al link:tps://www.wwf.eu/?7031891/This-is-not-over-yet---WWF-will-not-rest-until-the-Taxonomy-is- truly-green

[106] Green, D. (2017). The Ngo-Academia Interface: Realising The Shared Potential. In: J. Georgalakis Et Al. The Social Realities Of Knowledge For Development. Sharing Of Improving Development Processes With Evidence; THIEL, Markus; UÇARER, Emek M. Access and agenda-setting in the European Union: Advocacy NGOs in comparative perspective. *Interest Groups & Advocacy*, 2014, 3: 99-116; SUDBERY, Imogen. The European Union as political resource: NGOs as change agents? *Acta politica*, 2010, 45.1: 136-157. Ma anche Dammers, Chris. "The European Union and NGOs: An Ever-expanding Relationship? " *New Perspectives On European Development Cooperation*. Routledge, 2019. 85-102.; PARKS, Louisa. Improving accountability in the European Union–the potential role of NGOs. In: The illusion of accountability in the European Union. Routledge, 2009. p. 171-185; DRELICH-SKULSKA, Boguslawa; DOMITER, Malgorzata. The European Union as a platform for the European NGOs' operations: Market versus democracy. In: Eurasian Economic Perspectives: Proceedings of the 28th Eurasia Business and Economics Society Conference. Springer International Publishing, 2020. p. 155-167.

[107] Jèager, Johannes et al. Understanding Green Finance : A Critical Assessment and Alternative Perspectives. Ed. by Johannes Jèager and Ewa Dziwok. First edition. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2024. Print. Capitolo 6 *Current policy initiatives on green finance in the EU: the green taxonomy in the global context*, Max Knapp , Julia Litofcenko , Silva Maringele , Christoph Rogers , Lina Schmid, Andreas Streinzer, and Mario Taschwer Nel loro lavoro gli autori utilizzano codici di programmazione per raccogliere dati su documenti ufficiali per contabilizzare la partecipazione delle ONG alle discussioni relative alla tassonomia e di conseguenza analizzare le dinamiche politiche delle ONG e la loro posizione, in particolare del WWF.

Nonostante queste critiche, dopo numerose consultazioni con esperti e parti interessate, il TEG ha raccomandato l'inserimento del gas naturale e del nucleare nella tassonomia[108]. È stato successivamente istituito un ulteriore gruppo di esperti, la Piattaforma dell'UE per la finanza sostenibile, un gruppo di esperti più ampio, con una maggiore rappresentanza di ONG come *Birdlife* e l'Associazione europea dell'acqua. Questo organismo è stato incaricato di rivedere la tassonomia e ha pubblicato un rapporto con raccomandazioni che la Commissione Europea dovrà implementare per evitare il rischio di compromettere la sostenibilità delle attività finanziarie. La Piattaforma ha espresso posizioni in linea con quelle del WWF, ma la Commissione sembra considerarla principalmente un organo di monitoraggio tecnico, più che un soggetto deputato alla revisione critica del lavoro già svolto. Il suo compito principale sarà quello di proporre "[...] future revisioni di questa politica" e non come critica del lavoro già fatto[109]. Sebbene la Tassonomia dell'UE sia stata concepita come uno strumento di riferimento per promuovere la sostenibilità e contrastare i cambiamenti climatici, il ruolo delle lobby e le divisioni tra gli Stati membri ne hanno stemperato il valore scientifico[110]. Al momento, non è chiaro

[108] Il TEG riconosce il ruolo importante dell'energia nucleare nella produzione energetica e nella mitigazione dei cambiamenti climatici, poiché emette meno carbonio rispetto al carbone. Inoltre, la considera una fonte energetica di transizione, potenzialmente utile per lo sviluppo di infrastrutture dedicate all'idrogeno verde. Tuttavia, l'energia nucleare contrasta con l'obiettivo ambientale di "protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi" stabilito dall'articolo 17 del Regolamento sulla tassonomia. Non esistono ancora prove che garantiscano uno smaltimento sicuro dei rifiuti radioattivi in linea con le procedure di valutazione della Tassonomia (TEG 2020, pp. 54-55).

[109] WWF. (2022). EU Taxonomy: Commission's expert group says no to EU's greenwashing of fossil gas and nuclear energy. Disponibile online al link: 06.06.2022, https://www.wwf.eu/?5796416/EU-TaxonomyCommissions-expert-group-says-no-to-EUs-greenwashing-of-fossil-gas-and-nuclear-energy. WWF. (2022). Revisione annuale dell'Ufficio per le politiche europee del WWF 2021 Disponibile online al link: 06.06.2022, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_epo_2021_annual_report_spreads.pdf?uNews ID=5914216. WWF. (n.d.). Open Letter – Gas Attack in Taxonomy. Disponibile online al link: 15.06.2022, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/225__scientists__financials__cso_open_letter___gas_attack_in_eu_taxonomy___march21_cl_1_1_1.pdf.; Sovacool, B. K., Andersen, R., Sorensen, S., Sorensen, K., Tienda, V., Vainorius, A., Bjørn-Thygesen, F. (2016). Balancing safety with sustainability: assessing the risk of accidents for modern low-carbon energy systems. Journal of cleaner production, 112. 3952-3965. Teegen, H., Doh, J. P., Vachani, S. (2004). The importance of non-governmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: an international business research agenda. Journal of International Business Studies, 35 (6). 463-483. doi:10.1057/palgrave.jibs.8400112. TEG, report tecnico 2020, *Financing A Sustainable European Economy*. Disponibile online al link: 10.05.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf.

SCHEER. (2021). SCHEER review of the JRC report on Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'). Disponibile online al link: 05.06.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210629-nuclear-energy-jrc-review-scheer-report_en.pdf.

Parkhurst, J. (2017). The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence. London, Routledge. Platform. (2022). Response to the Complementary Delegated Act. Disponibile online al link: 12.06.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/220121-sustainable-finance-platform-response-taxonomy-complementary-delegatedact_en.pdf.

Luciarelli, C., Mazzoli, C., Rancan, M., Severini, S. (2020). Classification of Sustainable Activities: EU Taxonomy and Scientific Literature. Sustainability, 12 (16). https://doi.org/10.3390/su12166460.

Lage, D. A., & Brant, L. N. C. (2008). The growing influence of non-governmental organizations: Chances and risks. LN Brant, Brazilian Yearbook of International Law, 79-93.

JRC. (2021). Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'). Disponibile online al link: 05.06.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment_en.pdf.

[110] Un rapporto di EURACTIV evidenzia come l'industria automobilistica abbia spinto per ottenere criteri meno rigidi per i veicoli elettrici da considerare sostenibili, provocando accuse di "greenwashing" e minando la credibilità della tassonomia

quale sarà la sua configurazione finale, né come verrà implementata o integrata con gli altri strumenti normativi emergenti sul mercato.

1.6. Il ruolo degli standard normativi

Considerando le difficoltà riscontrate con la Tassonomia, l'UE ha avviato discussioni parallele con gruppi privati dedicati allo sviluppo di *standard* di sostenibilità. Diversi soggetti privati infatti, hanno studiato linee guida per la divulgazione di informazioni ESG[111]. Alcuni hanno adottato *standard* già definiti da organizzazioni non governative come la *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* o TCFD, molto popolare nel campo della finanza climatica, ma particolarmente degna di nota è la collaborazione con la Fondazione IFRS[112]. A novembre 2020 la Fondazione IFRS ha pubblicato un documento di consultazione per valutare, la necessità di *standard* di sostenibilità globali. Tra le opzioni proposte, è stata accolta la creazione di un *International Sustainability Standards Board* (ISSB), basato su iniziative già esistenti e che avrebbe permesso alla Fondazione di diventare uno *standard-setter*[113]. Il 3 novembre 2021 la Fondazione IFRS ha creato un comitato di definizione degli *standard* ESG connessi con i principi contabili IFRS, fornendo informazioni sui rischi e sulle opportunità legate agli investimenti sostenibili. L'ISSB è basato su tre iniziative pregresse, SASB (*Sustainability Accounting Standards Board*), IIRC (*International Integrated Reporting Council*) e CDSB (*Climate Disclosure Standard Board*), consolidando un patrimonio di informazioni e conoscenze preesistenti per poi sviluppare gli IFRS *Sustainability Disclosure Standards*, i quali forniscono i requisiti informativi sugli impatti societari sulla sostenibilità per valutare il valore aziendale e prendere decisioni di investimento[114]. Pur nati per emittenti "di mercato", questi standard incidono anche sui livelli locali in modo indiretto: le utility/partecipate comunali e i fornitori del settore pubblico che rendicontano secondo ISSB/GRI/SASB trasferiscono criteri e metriche dentro capitolati e piani industriali locali, influenzando la programmazione di investimento dei Comuni.

A giugno 2023, la Fondazione IFRS ha pubblicato i primi *standard* di divulgazione sulla sostenibilità: l'IFRS S1 ("Requisiti Generali per la Divulgazione di Informazioni Relative alla Sostenibilità") e l'IFRS S2 ("Divulgazione Relativa al Clima"), allineato alla TCFD e comprensivo di aspetti come le emissioni di gas serra e la resilienza ai rischi climatici[115]. Quest'ultimo fornisce requisiti

---

[111] Bizoumi, T., Lazaridis, S., & Stamou, N. (2019). Innovation in Stock Exchanges: Driving ESG Disclosure and Performance. Journal of Applied Corporate Finance, 31(2), pp. 72–79. Disponibile online al link: August 23, 2022, from https://doi.org/10.1111/jacf.12348

[112] HKEX (2021). Consultation Paper. Review of Corporate Governance Code and Related Listing Rules. Disponibile online al link: November 23, 2022, from https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX- Market/News/Market-Consultations/2016-Present/April-2021-Review-of-CG-Code-and- LR/Consultation-Paper/cp202104.pdf?la=en

[113] Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). *The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability*. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4618108

[114] L'ultimo sviluppo degno di nota è che la Fondazione IFRS, incaricata dall'UE di promulgare le direttive di contabilità finanziaria seguite dalle società pubbliche domiciliate nell'UE, ha ora esteso il proprio raggio d'azione alla definizione di norme ESG. Il processo è durato alcuni anni e si è svolto attraverso la fusione di alcune entità già esistenti. L'International Integrated Reporting Framework, dell'International Integrated Reporting Council (IIRC), che si concentra principalmente sui fornitori di capitale finanziario, si è fuso con il SASB e con la creazione della Value Foundation.Successivamente, questi sono stati integrati nell'ISSB combinando le risorse dell'IIRC e del SASB attraverso la fusione completata, è stata aumentata la base informativa e le competenze. Maggiori informazioni su: IFRS Foundation announces International Sustainability Standards Board, consolidation with CDSB and VRF, and publication of prototype disclosure requirements. Disponibile *online* al link: https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2021/11/ifrs- foundation-announces-issb-consolidation-with-cdsb-vrf-publication-of-prototypes/

[115] Entrambi sono disponibili online ai link: https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s1-general-requirements/ e https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s2-climate-related-disclosures/

specifici per la divulgazione di informazioni relative al clima, è allineato al *framework* della *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD) e include aspetti come le emissioni di gas serra e la resilienza ai rischi climatici.

Entrambi gli *standard* su ricordati perseguono obiettivi di trasparenza per le imprese, riguardo ai rischi e alle opportunità legati alla sostenibilità; contribuiscono poi al confronto tra le informazioni fornite da diverse organizzazioni e all'integrazione delle informazioni sulla sostenibilità con le informazioni finanziarie, rendendo più semplice per gli investitori prendere decisioni informate. Tuttavia, essi non sono obbligatori in tutti i Paesi. Parallelamente, l'UE sta sviluppando, con il supporto dell'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), un proprio quadro normativo per la rendicontazione di sostenibilità, noto come European Sustainability Reporting Standards (ESRS), nell'ambito della Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)[116].

Gli *standard* ESRS, sviluppati dall'EFRAG, sono specificamente progettati per soddisfare i requisiti della CSRD e hanno un *focus* più ampio rispetto agli *standard* IFRS S1/S2, i quali si concentrano principalmente sulla comunicazione delle informazioni finanziariamente rilevanti per gli investitori, con un approccio in linea con il concetto di *single materiality* (materialità finanziaria). Al contrario, gli ESRS seguono il principio della *double materiality* (materialità doppia), prevedendo sia la rendicontazione delle *performance* ambientali, sociali e di *governance* da parte delle organizzazioni[117] (materialità di impatto) che quella dei rischi/opportunità finanziari per l'impresa; essi offrono pertanto un quadro coerente per la divulgazione di informazioni ESG, con linee guida dettagliate sulla presentazione delle informazioni per garantire maggiore *accountability* e una migliore valutazione delle performance aziendali[118]. Per completezza occorre tuttavia notare che v'è una collaborazione tra l'ISSB e l'UE, in particolare con l'EFRAG, per garantire che gli *standard* sviluppati da entrambe le organizzazioni siano allineati e interoperabili, riducendo il carico amministrativo per le imprese che operano a livello globale. Ad esempio, gli ESRS incorporano molte delle raccomandazioni della *Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)* e sono compatibili con alcune parti degli IFRS S1/S2.

In concreto, date le notevoli difficoltà di applicare la Tassonomia UE per i contrasti sulla sua validità scientifica, in Europa e globalmente molte organizzazioni hanno storicamente adottato *standard* privati consolidati, come il Global Reporting Initiative (GRI), il *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB) e la *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD)[119]. Ognuno di questi standard e linee guida, variano leggermente nella loro applicazione e ambito di copertura e trovano

[116] Maggiori informazioni sono disponibili sulla pagina ufficiale dell'EFRAG e in particolare: https://www.efrag.org/en/sustainability-reporting

[117] Vediamo qui la differenza con gli ESG i quali, considerando l'intero ecosistema aziendale, rappresentano un approccio più ampio all'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di governance nelle strategie e nella gestione aziendale. Mentre gli standard ESRs si concentrano principalmente sulla rendicontazione e sulla divulgazione delle performance aziendali, fornendo linee guida specifiche per la divulgazione e la trasparenza delle performance aziendali in relazione agli aspetti ESG.

[118] Gli standard ESRs possono includere metriche e indicatori specifici per la misurazione delle performance ambientali, come le emissioni di gas serra, l'uso delle risorse, la gestione dei rifiuti e l'impatto sulla biodiversità. Essi possono anche coprire questioni sociali, come la sicurezza dei lavoratori, i diritti umani, la diversità e l'inclusione, e temi di governance aziendale, come la struttura organizzativa, la gestione dei rischi e la trasparenza.

[119] Sul tema si veda: Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. Opp.cit.

applicazione, ad esempio, nei documenti richiesti dalla *Securities and Exchange Commission* (SEC), l'agenzia governativa statunitense che regolamenta i mercati finanziari[120].

Nel dettaglio, gli standard GRI si concentrano sugli impatti economici, ambientali e sociali delle imprese, enfatizzando il loro contributo allo sviluppo sostenibile. Sono i più utilizzati a livello globale, coinvolgendo circa il 70% delle aziende globali[121]; dal momento che mirano a uniformare il *reporting* di sostenibilità, essi sono progettati per essere utilizzati da una vasta gamma di *stakeholder,* tra cui clienti, dipendenti, società civile, governi e investitori. Il SASB fornisce invece un approccio più settoriale, dedicato specificatamente alle esigenze degli investitori, affrontando questioni emergenti con un processo di raccolta dei dati estremamente rigoroso[122]. Infine, la TCFD integra il *reporting* di sostenibilità di *framework* come quelli del GRI o SASB, con un maggior *focus* su *governance*, strategia e gestione dei rischi climatici.

Risulta quindi apparente come l'adozione di *standard* esistenti, come SASB o GRI, non è priva di limiti: mentre offrono trasparenza e coerenza per gli investitori, essi spesso mancano di enfasi sulle dimensioni sociali e sulla mitigazione climatica necessarie per l'UE, inoltre, a causa dei diversi destinatari e focus specifici, non sono reciprocamente sostituibili e completi[123]. Emergono quindi proposte a favore di approcci più semplici, come la contabilizzazione delle emissioni di carbonio, integrabili poi in protocolli come il TCFD. Questo sistema eviterebbe le inefficienze legate alla negoziazione interna e ai rischi di interferenze lobbistiche, come è successo con la Tassonomia UE e accelererebbe l'adozione di *standard* comuni, rendendo obbligatorio il reporting climatico per le aziende pubbliche e private[124].

Quale che sia la strada da seguire occorrerà attendere, specialmente in Europa, l'esito della sperimentazione degli *standard* ESRS che sono vincolanti a partire dal 2024. In ogni caso, come rileva l'ONG *Reclaim Finance*, è in corso un'operazione investigativa per rendere più agevole la regolamentazione del settore, dove sono stati programmati oltre 300 incontri tra rappresentanti del settore e funzionari dell'UE[125].

Molti governi hanno già adottato strategie volontarie per mitigare il cambiamento climatico utilizzando standard come il TCFD o l'ISSB, innanzi citati, ma nessuno di questi ad oggi, appare in grado di riflettere adeguatamente le complessità legate ad una corretta rappresentazione delle questioni socio-ambientali. La letteratura accademica è concorde nel criticare gli attuali approcci ESG per

---

[120] La SEC ha il compito di proteggere gli investitori, garantire la trasparenza dei mercati e facilitare la formazione di capitali, supervisionando la divulgazione di informazioni finanziarie e non finanziarie da parte delle società quotate. In particolare, la SEC si occupa di garantire che le aziende forniscano informazioni adeguate riguardo a fattori ambientali, sociali e di governance (ESG), integrando così gli standard GRI e SASB nelle pratiche di reporting aziendale.

[121] Global Reporting Initiative (GRI) (2021, October 5). GRI raises the global bar for due diligence and human rights reporting. https://www.globalreporting.org/about- gri/news-center/gri-raises-the-global-bar-for-due-diligence-and-human-rights-reporting/

[122] Cohen, J. (2020). Whitepaper: SASB and Private Markets. SASB. Disponibile online al link: August 11, 2022, from https://www.sasb.org/wp-content/uploads/2020/02/Whitepaper-PrivateEquity-022620.pdf . Maggiori informazioni tecniche sono disponibili su: SASB and CDSB (2019, May 1). TCFD Implementation Guide. Using SASB Standards and the CDSB Framework to Enhance Climate-Related Financial Disclosures in Mainstream Reporting. Disponibile online al link: https://www.sasb.org/knowledge-hub/tcfd-implementation- guide/; ma anche su Sustainability Accounting Standards Board (SASB) (2017). SASB Rules of Procedures. Disponibile online al link: https://www.sasb.org/wp-content/uploads/2019/05/SASB-Rules-of- Procedure.pdf Pagina 13

[123] Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. Opp.cit.

[124] Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. Opp.cit.

[125] https://reclaimfinance.org/site/en/2024/11/18/what-european-commissioners-say-about-sustainable-finance/

discrepanze concettuali, vincolatività degli *standard* e accuratezza delle metriche[126]. In questo contesto si inserisce il concetto della materialità, che non è solamente finanziaria (benefici per gli investitori), ma include anche l'impatto sociale e ambientale (doppia materialità), enfatizzando la responsabilità collettiva delle imprese. In altri termini, secondo il concetto di "doppia materialità" le imprese non vengano chiamate a rispondere delle esigenze dei soli investitori, ma si assumono anche la responsabilità degli effetti sul benessere collettivo, sull'equità sociale e sulla tutela del pianeta[127].

In sintesi, sebbene esistano progressi nelle strategie di mitigazione del cambiamento climatico e della sostenibilità, sono ancora da affrontare sfide importanti, legate alla definizione di *standard* comuni e vincolanti, alla coerenza nelle metriche e alla materialità delle informazioni. Ed infatti, nonostante i notevoli sforzi compiuti negli ultimi anni per migliorare i quadri informativi ESG, la rendicontazione dei fattori ESG soffre ancora di notevoli carenze in termini di coerenza, comparabilità e qualità che ne compromettono l'utilità per gli investitori[128]. In realtà, pur riconoscendo l'esistenza di valide motivazioni per l'adozione di taluni quadri di rendicontazione differenziati, sarebbe utile concentrarsi su metriche comuni per tutti i settori. Tuttavia, senza interventi regolatori, l'adozione degli standard resterà frammentata. In questo contesto, i revisori ESG avranno un ruolo cruciale nel ridurre l'asimmetria informativa e garantire la trasparenza, sebbene il loro ruolo sia ancora oggetto di dibattito, specialmente per i servizi non finanziari, studi suggeriscono che i revisori possono supportare le aziende nella gestione del rischio reputazionale ESG, contribuendo a una rendicontazione più affidabile e coerente[129]. Uno studio recente, in proposito, ha analizzato il ruolo dei revisori contabili nel supportare le aziende nella gestione del rischio reputazionale ESG (ambientale, sociale e di *governance*), utilizzando la copertura mediatica negativa come segno di "reputazione compromessa". Secondo detto studio, i revisori, grazie alla loro competenza *nell'Enterprise Risk Management* (ERM) e alla profonda conoscenza dei rischi ESG, sono in una posizione privilegiata per fornire servizi di pre-assicurazione, migliorando le informative ESG[130].

L'implementazione degli *standard* ESG nell'UE presenta complessità politiche e democratiche. Il sostanziale fallimento della tassonomia europea e le difficoltà con gli ESRS dimostrano la necessità di un maggiore coinvolgimento degli Stati membri e del rispetto dei principi democratici nel processo decisionale. L'importazione di normative esterne senza un'adeguata partecipazione politica potrebbe riproporre errori del passato, generando tensioni tra gli Stati membri e ritardi nell'adozione degli

---

[126] Basti pensare che, mentre alcuni framework come gli ESRS abbracciano una visione integrata dei rischi per rispondere alle aspettative di una pluralità di stakeholder, altri si focalizzano solo sui rischi diretti ed immediati per le aziende. Rajgopal, S. (2021a) (2021, August 3). Amazon Spends $42 Billion On R&D But The 10K Discusses R&D In 300 Words. Forbes. Disponibile online al link: November 1, 2022, from https://www.forbes.com/sites/shivaramrajgopal/2021/03/08/amazon-spends-42-billion-on-rd- but-devotes-less-than-300-words-of-disclosure-in-its-10k/ ; Rajgopal, S. 10 Open Questions For The 40 Trillion-Dollar ESG Industry. Forbes. 20 Settembre 2021 Disponibile online al link: https://www .forbes.com/sites/shivaramrajgopal/2021/09/22/10-open-questions-for-the-40- trillion-dollar-esg-industry/?sh=3c048d8fd8ef ; Berrutti, P. (2021, August 2). We need to talk about Net Zero bullsht. Responsible Investor. 11 Ottobre 2022, Disponibile online al link: https://www.responsible-investor.com/articles/we-need-to-talk- about-net-zero-bullsh-t

[127] F.Salerno *Il controllo esterno della rendicontazione di sostenibilità dopo la CSRD. Funzione e limiti della «attestazione»* Volume 7 di Diritto dell'impresa e del mercato, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023 ISB:8849552653, 9788849552652, 188 pp.

[128] Boffo, R., and R. Patalano (2020). ESG Investing: Practices, Progress and Challenges. OECD Paris. Disponibile online al link: August 22, 2022, from www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-and- Challenges.pdf

[129] Appiah, B., Lambert, T.A. The role of the external auditor in managing environmental, social, and governance (ESG) reputation risk. *Rev Account Stud* **28**, 2589–2641 (2023). https://doi.org/10.1007/s11142-022-09706-z

[130] Tali servizi comprendono la revisione e l'aggiornamento dei controlli interni sulla governance, la valutazione dei rischi e la rendicontazione ESG, con la possibilità di offrire sia consulenza che assicurazione sulle informazioni ESG. Asante-Appiah, B., Lambert, T.A. The role of the external auditor in managing environmental, social, and governance (ESG) reputation risk. *Rev Account Stud* **28**, 2589–2641 (2023). https://doi.org/10.1007/s11142-022-09706-z

standard. La lotta al cambiamento climatico richiede, infatti, un consenso politico solido e processi trasparenti, ed inoltre che vengano evitate imposizioni unilaterali, che rischierebbero di comprometterne l'accettazione e l'efficacia. In tale ottica, la standardizzazione e l'allineamento con i movimenti del mercato sarebbero essenziali ai fini della regolamentazione e della sostenibilità della contabilità finanziaria. Alcuni autori suggeriscono di semplificare ulteriormente il processo, focalizzandosi su un elemento comune più semplice e condiviso: la contabilizzazione delle emissioni di carbonio. Analogamente a quanto avviene nella contabilità tradizionale, che misura valori monetari, un sistema di verifica ESG potrebbe basarsi sulla misurazione delle emissioni di carbonio, parametro preciso e facilmente verificabile[131]. Parimenti, così come esiste un rigido sistema sanzionatorio per il mancato rispetto delle normative contabili, sarebbe opportuno implementare un meccanismo parallelo per la sostenibilità. Ciò implicherebbe una supervisione indipendente sugli obiettivi climatici e, in prospettiva, sulle altre questioni ESG[132].

1.7. Trasparenza, metriche e obblighi di reporting nella finanza sostenibile: SFDR, CSRD e CSDDD

Negli ultimi anni si è assistito a una proliferazione di entità connesse all'ESG, tra cui agenzie di *rating*, fondi di investimento, servizi assicurativi e istituzioni finanziarie[133]. Tuttavia, ad oggi, non è stato individuato un linguaggio comune di rendicontazione, applicabile a tutti i diversi gruppi *target* (investitori, *stakeholder*, autorità di regolamentazione, ecc.) a causa delle esigenze eterogenee delle varie parti interessate. La rendicontazione di sostenibilità costituisce un elemento chiave di trasformazione, poiché impone alle aziende di ridefinire i propri obiettivi strategici per un'efficace implementazione. Attraverso definizioni precise di materialità, il *reporting* di sostenibilità favorisce la trasparenza, fornendo una visione completa degli impatti economici, ambientali e sociali di un'organizzazione, sia positivi che negativi, a beneficio anche delle organizzazioni non governative[134].

Nel suo *Financial Stability Report* del 2021, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha evidenziato una crescita significativa dell'interesse per i titoli conformi ai criteri ESG dopo la crisi sanitaria del 2020, rendendoli un punto centrale per gli investitori[135]. Questo fenomeno non può essere considerato un effetto transitorio della pandemia da COVID-19, ma piuttosto il segnale di un cambiamento culturale più profondo, che riflette una maggiore consapevolezza collettiva dei costi legati al degrado ambientale e alla sua gestione inadeguata[136].

---

[131] Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. Opp.cit.

[132] Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. Opp.cit.

[133] Si stima che oltre 600 agenzie di rating esprimano valutazioni sulle performance ESG, mentre più di 500 aziende, incluse le principali società contabili globali (E&Y, D&T, PWC, KPMG), offrono servizi di *assurance*. De Stefano T., Buscemi G., Fanari M. (2024). La sostenibilità nelle assemblee societarie in Francia, Germania e Italia, in Mercati, infrastrutture, sistemi di pagamento – Banca d'Italia – n. 45

[134] Douglas, E., Holt, T.V., Whelan, T. (2017). Responsible investing: Guide to ESG data providers and relevant trends. Disponibile online al link: November 3, 2022, from https://cbey.yale.edu/sites/default/files/Responsible%20Investing%20-%20Guide%20to%20ESG%20Data%20Providers%20and%20Relevant%20Trends.pdf

[135] Esposito, L., Mastromatteo, G., Molocchi, A., Brambilla, P. C., Carvalho, M. L., Girardi, P., Marmiroli, B., & Mela, G. (2022). Green mortgages, EU taxonomy and environment risk weighted assets: A key link for the transition. Sustainability., 14(3), 1633; Faccia, A., Manni, F., & Capitanio, F. (2021). Mandatory ESG reporting and Xbrl taxonomies combination: ESG ratings and income statement, a sustainable value-added disclosure. Sustainability., 13(16), 8876

[136] European Commission (2021). What is the EU taxonomy and how will it work in practice?; Pacces, A. M. (2021). Will the EU taxonomy regulation foster sustainable corporate governance? *Sustainability, 13*(21), 12316..

Le metriche standardizzate e le metodologie proposte dai *framework* non possono tuttavia essere integrate nella strategia aziendale senza l'introduzione di KPI e obiettivi strategici chiari[137]. Il processo di implementazione, misurazione e confronto su questi aspetti costituisce un fattore decisivo di trasformazione per le imprese[138]. Molti studiosi sottolineano che i rapporti sulle attività di *Corporate Social Responsibility* (CSR) delle aziende non riescono a collegare efficacemente le questioni di sostenibilità ai risultati finanziari e sono spesso percepiti come mere strategie di comunicazione per migliorare la reputazione aziendale[139].

Per contrastare la diffusione di informazioni non misurabili e il rischio di *greenwashing*, l'Unione Europea ha introdotto normative più rigorose, tra cui la riforma della direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (NFRD), diventata la direttiva sulla rendicontazione della sostenibilità delle imprese (CSRD). Quest'ultima è stata concepita proprio per supportare e integrare gli *standard* globali di rendicontazione della sostenibilità[140].

La CSRD, in particolare, amplia il perimetro di applicazione della NFRD, includendo tutte le grandi imprese, indipendentemente dal fatto che siano quotate in borsa e senza la soglia dei 500 dipendenti. Questa estensione porta il numero di entità coinvolte da 11.600 a 49.000, rendendo tutte le grandi imprese pubblicamente responsabili del loro impatto su persone e ambiente[141]. L'applicazione degli *standard* avverrà progressivamente in un periodo di quattro anni, con i primi rapporti già pubblicati nel 2024 e relativi all'esercizio finanziario 2023[142]. La direttiva avrà un impatto anche sulle imprese extraeuropee che operano nei mercati europei; di conseguenza, le imprese dovranno gestire le esigenze informative di diversi *stakeholder* e adottare vari *standard* di *reporting* di sostenibilità.

Come evidenziato, la CSRD mira a migliorare e standardizzare il *reporting* di sostenibilità, seguendo i parametri normativi europei di sostenibilità ESRS nonché il loro allineamento alle attività della Tassonomia UE[143]. Questi *standard* comprendono un'ampia gamma di tematiche ESG, tra cui

---

[137] Sustainability Accounting Standards Board (SASB) (2020). SASB FSA Level I Study Guide 2020. from https://fsa.sasb.org/handbook/

[138] Global Reporting Initiative (GRI) (2021, October 5). GRI raises the global bar for due diligence and human rights reporting. https://www.globalreporting.org/about- gri/news-center/gri-raises-the-global-bar-for-due-diligence-and-human-rights-reporting/

[139] SASB and CDSB (2019, May 1). TCFD Implementation Guide. Using SASB Standards and the CDSB Framework to Enhance Climate-Related Financial Disclosures in Mainstream Reporting. Disponibile online al link: November 1, 2022 from https://www.sasb.org/knowledge-hub/tcfd-implementation- guide/; Oh, J. (2021, September 30). 3 paradigm shifts in corporate sustainability marks new era of ESG. World Economic Forum (WEF). Disponible online al link: October 30, 2022, from https://www .weforum.org/agenda/2021/09/3-paradigm-shifts-in-corporate-sustainability-to-esg/

[140] Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità. Testo integrale disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022L2464

[141] Commissione europea Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/34/UE, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e il regolamento (UE) n. 537/2014 del 21 aprile 2021, per quanto riguarda la rendicontazione della sostenibilità delle imprese. COM/2021/189 definitivo. p. 10. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal-

[142] Halper, J., Roberts, K., Beardsworth, M., Acuner, M., & Shriver, S. B. T. (2021, October 4). Investors and Regulators Turning up the Heat on Climate-Change Disclosures. The Harvard Law School Forum on Corporate Governance. Disponibile online al link: https://corpgov.law.harvard.edu/2021/10/04/investors-and-regulators-turning-up-the-heat-on-climate-change-disclosures/; Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/34/UE, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e il regolamento (UE) n. 537/2014 del 21 Aprile 2021, per quanto riguarda la rendicontazione della sostenibilità delle imprese. COM/2021/189 definitivo. Disponibile online al link: https://eur-lex.europa.eu/legal- content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN

[143] Le aziende dovranno inoltre riferire sull'allineamento delle loro attività alla Tassonomia dell'UE. Il 31 luglio 2023, la Commissione Europea ha adottato l'atto delegato sulla prima serie di standard europei per la rendicontazione della

cambiamento climatico, biodiversità, questioni sociali e lotta alla corruzione. Inoltre, la direttiva impone che una terza parte indipendente fornisca una garanzia sulle informazioni e i dati sulla sostenibilità inclusi nel *report*. Inizialmente si tratterà di una garanzia limitata, con il passaggio a una garanzia ragionevole entro il 2028, allineando così la verifica del bilancio di sostenibilità a quella del bilancio finanziario, per aumentarne la credibilità.

La centralità della CSRD nella strategia europea per la finanza sostenibile è strettamente legata al Regolamento sulla divulgazione della finanza sostenibile (SFDR), che impone obblighi di trasparenza agli operatori finanziari per migliorare la comparabilità dei prodotti in base alle loro caratteristiche di sostenibilità[144]. Le informazioni richieste dalla CSRD alimentano i dati necessari per il rispetto degli obblighi di trasparenza dello SFDR, creando un ecosistema normativo armonico e coerente. Questo approccio favorisce l'accesso a dati ESG completi da parte degli investitori e facilita l'attrazione di capitali in linea con gli obiettivi di sostenibilità[145]. Per i progetti comunali, ciò significa che se i dati ESG sono strutturati e tracciabili, gli investitori SFDR-oriented possono allocare capitale più facilmente specie quando metriche e baseline sono allineate agli ESRS.

A fronte di questo scenario, le politiche pubbliche e la regolamentazione giocano un ruolo strategico nell'assicurare protezione agli investimenti sostenibili e nel promuovere fiducia nei sistemi istituzionali. Trascurare questi aspetti potrebbe compromettere gravemente la stabilità delle democrazie stesse, rendendosi prioritario un approccio politico orientato a tutela degli investitori e del tessuto sociale.

Resta naturalmente da vedere quali saranno, in concreto, i risultati degli obblighi ora imposti dalla direttiva UE[146].

1.8. Il regolamento sulla tassonomia sociale

Il concetto di sostenibilità delineato dal Regolamento UE sulla Tassonomia non risulta ancora pienamente allineato alla Strategia di sostenibilità delle Nazioni Unite, obiettivo ultimo delle iniziative normative dell'Unione. L'attuale regolamento, infatti, non considera gli aspetti sociali o di *governance* come criteri autonomi, in contrasto con quanto previsto dal *Green Deal* europeo, che sottolinea l'importanza di una transizione equa, ovvero una "*just climate transition, leaving no person or place*

---

sostenibilità (ESRS), che definisce contenuti, metodologia e presentazione delle informazioni. Le imprese, sia finanziarie che non, dovranno specificare la percentuale di attività economiche sostenibili nei loro investimenti, operazioni o portafogli di prestiti. L'Atto delegato definisce il contenuto, la metodologia e la presentazione delle informazioni di sostenibilità. Le imprese finanziarie e non finanziarie devono specificare la percentuale di attività economiche sostenibili all'interno delle loro operazioni, investimenti o portafogli di prestiti il testo dell'atto delegato è disponibile qui: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=PI_COM:C(2023)5303

[144] Quest'ultimo introduce requisiti di trasparenza per gli operatori dei mercati finanziari, classificando i prodotti in base alle loro caratteristiche di sostenibilità e garantisce l'accesso a informazioni rilevanti sulla sostenibilità dei gestori patrimoniali, mentre a livello di prodotto distingue tra quelli che promuovono caratteristiche ambientali o sociali (Articolo 8), quelli con obiettivi di investimento sostenibile (Articolo 9) e quelli senza requisiti specifici di trasparenza (Articolo 6).

[145] Och, Marleen, Sustainable Finance and the EU Taxonomy Regulation – Hype or Hope? (November 15, 2020). Jan Ronse Institute for Company & Financial Law Working Paper No. 2020/05 Novembre 2020 disponibile su: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3738255 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3738255 European Commission (2020). Non-Financial Reporting Disclosure e Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. *Journal of Sustainable Finance and Investment*. https://doi.org/10.1080/20430795.2021.2006129 ma anche Howard, R. A. (2022). Response to: Environmental Assessments and Sustainable Finance Frameworks: Will the EU Taxonomy Change the Mindset over the Contribution of EIA to Sustainable Development? *Impact Assessment and Project Appraisal, 40*(2), 110–112.

[146] Helena Viñes Fiestas, The Eu Taxonomy: Financing The Transition Through Sustainable Investing

behind"[147]. Già durante l'iter di adozione del provvedimento era stata segnalata questa lacuna, evidenziando come una maggiore attenzione alla dimensione sociale fosse più coerente con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile sancito dal diritto costituzionale dell'Unione, che integra tutte le dimensioni della sostenibilità nella clausola trasversale dell'art. 3, par. 1, del Trattato di Lisbona (TUE, art. 3, par. 2)[148]. Tuttavia, la Commissione non ha ancora realizzato l'intento dichiarato di sviluppare una tassonomia sociale[149]. L'assenza di una tassonomia sociale si traduce per gli enti locali in un'incertezza operativa su progetti ad alto impatto locale come gli alloggi accessibili, inclusione, salute urbana, povertà energetica i quali senza criteri condivisi sono più difficilmente classificabili e finanziabili, specialmente ove mancano di ROI anche se socialmente cruciali.

Secondo alcuni studiosi, il motivo principale di tale carenza risiede nella complessità e nelle risorse necessarie per integrare un approccio globale alla sostenibilità nell'infrastruttura economico-finanziaria dell'Unione. La priorità sembra sia stata attribuita al cambiamento climatico, considerata l'urgenza del tema[150]. Sebbene il Regolamento sulla tassonomia si concentri fondamentalmente su obiettivi ambientali, come appena evidenziato, esso ha tuttavia previsto alcuni requisiti minimi relativi agli *standard* sociali di rispetto dei diritti umani e del lavoro.

La proposta iniziale della Commissione prevedeva garanzie basate sulle otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)[151]; tuttavia, nel corso dei negoziati, l'elenco delle tutele è stato limitato a tre linee-guida sui diritti umani: le Linee-guida dell'OCSE per le imprese multinazionali, i Principi-guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e la Carta internazionale dei diritti umani[152]. L'inserimento di questi riferimenti ha comunque ampliato il campo di applicazione del regolamento, includendo *standard* sociali più rigorosi[153]. Come si dirà in seguito, per quanto riguarda le ripercussioni di queste carenze normative sugli enti locali, i Comuni possono agire a valle inserendo clausole di due diligence sociale negli appalti, collegando CSDDD e politiche di acquisto locali.

Nel febbraio 2022, un sottogruppo della Piattaforma UE sulla finanza sostenibile ha pubblicato un rapporto finale sulla tassonomia sociale, proponendo criteri per individuare le attività economicamente sostenibili dal punto di vista sociale. Tuttavia, la Commissione Europea non ha ancora adottato tale *framework*[154].

---

[147] *European Commission,* "The European Green Deal", 2019, p. 16

[148] Vedasi la dichiarazione delle organizzazioni *Share Action* e *Profundo* su: https://mail- chi.mp/6c1b2572fd0d/profundo-expert-views-october-issue-1158869?e=0b2107c730; *Möslein/Mitt- woch*, WM 2019, 481 et seq.

[149] Ad oggi è disponibile solo una bozza della Tassonomia Sociale su: https://finance.ec.europa.eu/system/ files/2021-07/sf-draft-report-social-taxonomy-july2021_en.pdf; il riscontro: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-08/220228-sustainable-finance-platform-finance-report- social-taxonomy_en.pdf; e un Working paper del 23 Agosto 2023: *Social Taxonomy*, disponibile su: https://papers. ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4537204; brief overview: *Reich*, AG 2021, R328; *id.*, AG 2022, R105 et sqq.

[150] Mittwoch, Anne-Christin (2024) : The European Taxonomy Regulation as a driver for a sustainable financial system?, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, No. 193, ISBN 978-3-96670-226-3, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht, Halle (Saale), https://doi.org/10.25673/116856. Si vedano i considerando 6 e 7 del regolamento sulla tassonomia; si veda anche: Comunicazione della Commissione, COM(2018) 97 final dell'8 marzo 2018, 5 e segg. basata sulla relazione finale del gruppo di esperti di alto livello "Finanziamento di un'economia europea sostenibile", in particolare 9 e segg.

[151] See Article 13 of *European Commission,* "Proposal for a Regulation on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment", 2018.

[152] *European Commission*, "Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to Article 294(6) TFEU concerning the position of the Council on the adoption of the Taxonomy Regulation", 2020, p. 4.

[153] See for example on taxation: *OECD,* "OECD Guidelines for Multinational Enterprises", 2011, Chapter XI.

[154] *Platform on Sustainable Finance*, "Draft Report by Subgroup 4: Social Taxonomy", 2021

Alla luce dei valori sanciti dall'articolo 3 del TUE e gli SDG delle Nazioni Unite, ci si aspetterebbe un impegno più chiaro dell'Unione europea in materia di *standard* sociali e di *governance,* la cui assenza crea difficoltà agli operatori finanziari, agli investitori e alle istituzioni dell'UE. Ad esempio, in mancanza di una tassonomia ESG, la Banca europea per gli investimenti ha adottato propri *standard* ambientali e sta allineando i criteri di ammissibilità dei suoi *bond* agli SDG delle Nazioni Unite[155].

Oltre a quanto menzionato relativamente alla tassonomia sociale, al fine di sviluppare un quadro coerente di finanza sostenibile nell'UE, permangono ulteriori sfide, tra cui la disponibilità di dati sulla sostenibilità. L'SFDR impone agli operatori finanziari di divulgare informazioni sui loro prodotti sostenibili, rendendo necessaria la disponibilità di dati standardizzati sull'attività economica sottostante. Tuttavia, solo le aziende soggette alla CSRD saranno obbligate a fornire dati ambientali adeguati a partire dal 2024. Negli altri casi, gli operatori dovranno affidarsi a fonti proprie o a fornitori terzi, come le agenzie di *rating* della sostenibilità, le cui metodologie rimangono però poco trasparenti e non sufficientemente regolamentate[156].

Negli ultimi dieci anni, il mercato degli *asset* ESG ha registrato una crescita notevole, con una stima futura di quasi 40.000 miliardi di dollari[157]. Parallelamente, sono aumentate le agenzie di rating ESG, oggi oltre 150 a livello globale, suscitando critiche per la scarsa trasparenza nelle metodologie di analisi e i potenziali conflitti di interesse[158]. Uno studio dell'Università di Zurigo del 2020 ha evidenziato divergenze significative nelle valutazioni delle agenzie, derivanti da differenti criteri di misurazione e ponderazione dei fattori ESG[159].

Nel novembre 2024, il Consiglio UE ha adottato un regolamento per rendere le attività di *rating* ESG più coerenti e comparabili, rafforzando la fiducia degli investitori[160]. La normativa prevede requisiti per analisti, processi e *governance*, imponendo formazione adeguata, prevenzione dei conflitti di interesse e documentazione trasparente. Inoltre, i fornitori di *rating* ESG nell'UE dovranno ottenere un'autorizzazione dall'ESMA e sottoporsi alla sua vigilanza, mentre quelli extra-UE potranno operare solo previa valutazione di equivalenza o avallo da parte di un fornitore UE.

Un ulteriore ostacolo riguarda la raccolta di dati da società internazionali non soggette alla normativa UE, che pertanto non sono tenute a divulgare informazioni sui criteri tecnici di *screening*[161]. La CSRD

---

[155] *European Investment Bank*, "Sustainability taxonomy at heart of EIB engagement", Global Capital, 2020, p. 2.

[156] *Steven Maijoor*, European Securities and Markets Authority, "Sustainable financial markets: translating changing risks and investor preferences into regulatory action", 2020, p. 6; *European Commission and Environmental Resources Management (ERM),* "Study on sustainability-related ratings, data and research", 2021, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/897bee11- 509d-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en.

[157] Per dare un'idea di quanto questa crescita sia stata esponenziale si conti che nel 2012 questo mercato non superava i 6.170 miliardi USD. Global ESG assets predicted to hit $40 trillion by 2030, despite challenging environment, forecasts Bloomberg Intelligence, Bloomberg, 2024 Global ESG assets predicted to hit $40 trillion by 2030, despite challenging environment, forecasts Bloomberg Intelligence Press, Bloomberg LP

[158] Upcoming Regulations in ESG Ratings: Three Implications for Business, BSR, 2023 Upcoming Regulations in ESG Ratings: Three Implications for Business | Blog | Sustainable Business Network and Consultancy | BSR

[159] Florian Berg, Julian F Kölbel e Roberto Rigobon, 'Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings' (2022) 26 *Review of Finance* 1315.

[160] Nelle parole del Consiglio Europeo, il Regolamento mira a introdurre "un approccio normativo comune per migliorare l'integrità, la trasparenza, la comparabilità ove possibile, la responsabilità, l'affidabilità, la buona governance e l'indipendenza delle attività di rating ESG, contribuendo alla trasparenza e alla qualità dei rating ESG e all'agenda di finanza sostenibile dell'Unione Europea"Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla trasparenza e sull'integrità delle attività di rating ambientale, sociale e di governance (ESG), che modifica il regolamento (UE) 2019/2088 e (UE) 2023/2859, disponibile online su: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-43-2024-INIT/it/pdf

[161] *European Commission*, "Delegated Regulation of 4.6.2021 - Annex I and II,", 2021.

affronta solo in parte questa criticità, concentrandosi sugli aspetti sociali della sostenibilità, come il rispetto dei diritti umani e la lotta alla corruzione[162]. Analogamente, la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), che detta la normativa europea sulla catena di approvvigionamento[163], promuove pratiche commerciali sostenibili lungo l'intera catena del valore, con un'enfasi sulla tutela dei diritti umani e del lavoro, ispirandosi a normative internazionali come il Global Compact delle Nazioni Unite e le Linee guida dell'OCSE[164].

A prescindere da queste considerazioni comparative, appare evidente la limitata operatività della Tassonomia nel favorire un sistema finanziario realmente sostenibile su scala globale. Al momento, l'unica soluzione praticabile, in attesa che la Commissione adotti un atto delegato per concretizzare il rispetto degli *standard* sociali minimi, consiste nell'applicazione dell'art. 18, comma 2, della Tassonomia UE, che richiama il principio di "*non arrecare un danno significativo*", in conformità con quanto previsto dall'art. 2, n. 17, dell'SFDR (*Sustainable Finance Disclosure Regulation*), ovvero il Regolamento (UE) 2019/2088, volto a garantire l'attuazione di una protezione minima[165]. Nell'Allegato 1 del Regolamento delegato (UE) 2022/1288 dell'SFDR, l'UE ha definito un elenco di indicatori per le questioni sociali e dei dipendenti, per il rispetto dei diritti umani, per la lotta alla corruzione e alla concussione, per garantire il rispetto di questo principio[166]. Tuttavia, alcuni di tali indicatori sono attualmente in fase di revisione da parte delle autorità di vigilanza europee EBA, EIOPA ed ESMA[167].

In questo contesto, la CSDDD potrebbe svolgere un ruolo più significativo in futuro. L'art. 1 comma 2 lett. c della Tassonomia UE si applica a tutte le aziende che sono obbligate a redigere un bilancio di sostenibilità sulla base della CSRD. I campi di applicazione della CSDDD e della CSRD risultano quindi allineati, anche per quanto riguarda gli obblighi di transnazionalità previsti dall'art. 11, cpv. 2, lett. c, della Tassonomia UE: le imprese soggette a entrambe le direttive saranno pertanto tenute a predisporre un unico rapporto di sostenibilità.

Di conseguenza, una parte rilevante dei destinatari della Tassonomia UE sarà obbligata a rispettare anche i requisiti di *due diligence* in materia di diritti umani, introdotti dalla CSDDD, la quale pone

---

[162] Ahlström&Sjåfjell, (2020) in: Cadman/Sarker (eds.), De Gruyter Handbook of Sustainable Development and Finance, 15 (29), University of Oslo Faculty of Law research Paper No. 2020-13 (at 6.), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596036

[163] DIRECTIVE (EU) 2024/1760 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng. La CSDDD è stata ispirata da normative nazionali non vincolanti come il Global Compact delle Nazioni Unite, i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e le Linee guida dell'OEDC per le imprese multinazionali: United Nations, General Assembly Resolution 217 A (III). Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, UN Doc. A/RES/217 A (III).

[164] United Nations, General Assembly Resolution 217 A (III). Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, UN Doc. A/RES/217 A (III).

[165] Mittwoch, Anne-Christin (2024) : The European Taxonomy Regulation as a driver for a sustainable financial system?, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, No. 193, ISBN 978-3-96670-226-3, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht, Halle (Saale), https://doi.org/10.25673/116856.

[166] Commission Delegated Regulation (EU) 2022/1288, OJ L 196/1 of 25 July 2022, disponibile su: http://publications.europa.eu/resource/cellar/9795f20c-d890-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1

[167] In particolare, gli indicatori sono:

- Violazione dei principi del Global Compact delle Nazioni Unite e delle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali;
- Mancanza di processi e meccanismi di conformità per monitorare l'adesione ai principi del Global Compact delle Nazioni Unite e alle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali;
- divario retributivo di genere non corretto;
- diversità di genere negli organi di gestione e supervisione;
- Coinvolgimento in armi controverse (mine antiuomo, munizioni a grappolo, armi chimiche e biologiche).

l'accento sulla dimensione sociale della sostenibilità. Questo approccio spingerà molti rapporti di sostenibilità a superare i requisiti minimi sociali indicati dall'art. 18 della Tassonomia UE.

Anche il rapporto finale della *Sustainable Finance Platform*, pubblicato nell'ottobre 2022, sottolinea l'opportunità di un collegamento stretto tra gli elementi delle due normative. Pertanto, la protezione sociale minima relativa alla gestione del rischio può essere al momento gestita sulla base della regolamentazione CSDDD.

Tuttavia, questo approccio non può sostituire una tassonomia sociale equivalente a quella ambientale, che il legislatore europeo deve creare a medio e lungo termine. Solo attraverso quest'ultima sarà possibile identificare e valutare l'impatto sociale degli strumenti finanziari oltre la mera gestione del rischio. La CSDD infatti manca dell'approccio basato sui criteri tecnici di *screening* e quindi è ancora lontana dal fornire indicazioni come quelle previste sulle attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale. Ne consegue che la *due diligence* socialmente sostenibile applicata alle imprese, pur rappresentando uno strumento fondamentale per la gestione responsabile delle imprese, non può sostituire integralmente una tassonomia sociale strutturata, come quella prevista dalla tassonomia ambientale. Una tassonomia sociale permetterebbe, tramite criteri chiari, comuni e misurabili di identificare quelle attività economiche che contribuiscono positivamente agli obiettivi sociali guidando poi gli investimenti verso attività con impatti sociali positivi. In pratica, mentre la due diligence è uno strumento gestionale aziendale, la tassonomia è uno strumento strutturale per orientare le politiche economiche e finanziarie: funzioni diverse che si integrano, ma non si sovrappongono. Il legislatore europeo, in altri termini, ha ancora un lungo percorso da compiere.

1.9 Il pacchetto Omnibus e le ultime proposte di modifica

Negli ultimi mesi la Commissione europea ha presentato una serie di proposte legislative, raccolte nei c.d. pacchetti Omnibus, con l'obiettivo dichiarato di rafforzare la competitività dell'Unione e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese[168]. In particolare, il primo di questi pacchetti, *Omnibus I*, ha proposto modifiche a tre pilastri della finanza sostenibile appena analizzati: il Regolamento sulla Tassonomia UE[169], la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)[170], e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)[171] con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi e semplificare gli obblighi per le imprese. Tali interventi sollevano tuttavia non poche preoccupazioni circa il rischio di indebolire l'architettura normativa europea in materia di sostenibilità, la quale, come si è visto, non è andata esente da critiche. A livello locale, la prospettata "semplificazione" si è spesso tradotta in attendismo: molti Comuni, in attesa di testi e template definitivi, hanno rinviato bandi e operazioni di finanza nonché operazioni di formazioni del personale estremamente necessarie.

Per il settore finanziario, i dati ESG non rappresentano un mero adempimento burocratico, ma costituiscono la base per valutare correttamente i rischi, orientare i flussi di capitale e tutelare la stabilità del sistema. Informazioni affidabili, comparabili e dettagliate sono indispensabili nei processi decisionali e nelle strategie di investimento. In un contesto in cui autorità di vigilanza e banche centrali

---

168 https://finance.ec.europa.eu/publications/omnibus-i-package-commission-simplifies-rules-sustainability-and-eu-investments-delivering-over-eu6_en

169 Regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili

170 Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità:

171 Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità

richiedono dati armonizzati per monitorare i rischi sistemici, una riduzione del perimetro di rendicontazione rischierebbe di frammentare il quadro informativo, limitando la capacità del mercato di funzionare in modo efficiente. Contemporaneamente, le imprese in grado di adottare pratiche trasparenti e sostenibili risultano più attrattive per gli investitori, più resilienti agli shock e meglio posizionate per integrare l'obiettivo della transizione ecologica tra quelli perseguiti[172]. Come è stato sostenuto innanzi, affinché competitività e sostenibilità non siano opposti occorre una regolamentazione ben calibrata capace di rafforzare entrambe e creare un mercato più trasparente, efficiente e resiliente; pertanto, indebolire questi strumenti significherebbe ridurre la disponibilità di dati, aumentando l'incertezza per gli investitori e penalizzando proprio quelle imprese che hanno scelto di investire nella transizione. Una revisione proporzionata e mirata della normativa, oltre ad essere necessaria per le ragioni già evidenziate, è in grado di garantire un equilibrio tra semplificazione e integrità del sistema informativo.

Un ulteriore elemento critico riguarda la tempistica dato che questa decisione di intervenire con modifiche drastiche su normative ancora in fase di implementazione o non pienamente operative alimenta l'incertezza dei mercati e spinge imprese e operatori finanziari a rinviare decisioni e investimenti creando uno stallo. Il rischio è di frenare l'innovazione e minare la credibilità dell'UE come *rule maker* globale della transizione sostenibile. Le stesse istituzioni europee si espongono a costi reputazionali e di coerenza, dopo anni di lavoro tecnico e partecipativo per costruire un impianto normativo ambizioso, ora rimesso in discussione nel giro di pochi mesi. Con l'*Omnibus I* infatti, la Commissione propone di ridurre drasticamente il perimetro di applicazione di norme come la CRSD prima ancora che queste siano entrate a pieno regime[173].

Queste modifiche, pensate per ridurre la burocrazia, rischiano quindi di impoverire il flusso informativo e rendere più difficile valutare l'impatto e la comparabilità di investimenti ESG, soprattutto per le *mid-cap* e le PMI quotate[174]. Già oggi BCE ed EBA segnalano che i dati ESG ad oggi disponibili restano frammentati e insufficienti e che un'ulteriore restrizione peggiorerebbe il quadro, ostacolando la capacità delle banche di valutare i rischi di portafoglio e delle autorità di garantire la stabilità finanziaria[175]. A loro volta diversi investitori istituzionali, hanno sottolineato come una minore trasparenza significhi maggior rischio per gli investitori, in particolare nel *private equity* e non v'è

[172] La sostenibilità conviene sul piano economico. Questo e' confermato dai dati del Rapporto ISTAT che indicano come le imprese italiane che hanno scelto la sostenibilità aumentano produttività e competitività. Anche ASVIS ha stimato che tra le imprese che hanno investito sulla sostenibilità quelle con un profilo di sostenibilità «alto» (7,1% del totale) hanno una crescita addizionale del valore aggiunto pari al 16,7% rispetto a quelle non sostenibili.

[173] In particolare la Commissione intende imporre: l'obbligo di reporting solo per imprese con più di 1.000 dipendenti e almeno 25 milioni di bilancio o 50 milioni di fatturato, riducendo la platea da oltre 10.000 a circa 1.300 aziende in Italia; un reporting volontario per le imprese sotto i 1.000 dipendenti tramite standard semplificati (VSME); eliminazione degli standard settoriali e del percorso progressivo verso la reasonable assurance; semplificazione dei requisiti informativi, con priorità ai dati quantitativi.

[174] Il rinvio di alcune misure e la diretta eliminazione della c.d.reasonable assurance potrebbero compromettere l'affidabilità delle informazioni. E l'incertezza che questa riforma genera sta giàcreando criticitàad esempio molte imprese avevano già pianificato investimenti significativi per adeguarsi agli obblighi normativi li hanno rinviati.

[175] European Banking Authority, *EBA finds progress in availability and accessibility of data used to identify and qualify environmental risks* (Press Release, 16 July 2024) https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-finds-progress-availability-and-accessibility-data-used-identify-and-qualify-environmental e European Central Bank, *ECB Banking Supervision prioritises banks' management of climate and environmental risks* (Press Release, 25 January 2025) https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ssm.pr250120~6e75fde026.it.html

dubbio che una normativa come quella appena citata andrebbe a impoverire il bagaglio di informazioni disponibili per gli investitori[176].

La letteratura di settore, analizzando quanto proposto dalle istituzioni ha suggerito un approccio più equilibrato prevedendo soglie proporzionate, con obblighi semplificati per le imprese piccole e medie le c.d. *small e mid-cap* (250–500 dipendenti), mantenendo però la necessità di una piena rendicontazione per le imprese sopra i 500 dipendenti. Inoltre, si è sostenuta la necessità di preservare la granularità degli ESRS, soprattutto per i temi climatici e di biodiversità per raggiungere i complessi e ambiziosi obiettivi climatici[177].

Si è poi fatto un discorso simile in merito alla già molto controversa Tassonomia UE. La Commissione, con questa riforma ha proposto di limitarne gli obblighi alle imprese sopra i 1.000 dipendenti e con oltre 450 milioni di fatturato, introducendo anche una soglia di materialità del 10% e semplificando i template di reporting[178]. Se alcuni elementi della riforma, come l'inclusione delle attività parzialmente allineate, possono favorire la finanza di transizione, la riduzione della platea e l'elevata soglia di materialità rischiano di escludere informazioni cruciali, ad esempio sui grandi operatori energetici, compromettendo trasparenza e comparabilità. Così le raccomandazioni più diffuse hanno sostenuto l'importanza di mantenere la rendicontazione a tutte le imprese sopra i 250 dipendenti, in coerenza con quanto già richiesto dalla CSRD e di adottare un regime proporzionato per le *small mid-cap*. In pratica si è proposto di ridurre gli oneri ma mantenere la sostanza informativa, abbassando al contempo la soglia di materialità al 5%, con metriche assolute per evitare che grandi multinazionali siano esonerate preservando al contempo la granularità dei KPI e armonizzando l'approccio al DNSH[179].

Per concludere, per quanto riguarda la CSDDD, pensata per responsabilizzare le imprese rispetto agli impatti negativi su diritti umani e ambiente, la semplificazione proposta è significativa e si è concentrata sul limitare obbligo di *due diligence* ai fornitori diretti (la c.d.Tier 1), estendibile oltre, solo in presenza di reclami credibili. È stato inoltre proposto di fissare le valutazioni periodiche ogni cinque anni (anziché annuali); eliminare l'obbligo di attuazione dei piani di transizione climatica; abolire la responsabilità civile a livello UE e infine prevedere sanzioni definite tramite linee guida, non più proporzionali al fatturato globale. Come appare evidente, le modifiche proposte a quest'ultimo pilastro sono forse le più significative e rischiano di svuotare del tutto il contenuto e la forza della norma, l'unica che, al momento, copre, almeno in parte gli aspetti sociali della sostenibilità. Ciò è particolarmente

---

[176] Si veda ad esempio PensionsEurope, *Input to EC consultation on ESG ratings market* (June 2022) https://pensionseurope.eu/wp-content/uploads/PensionsEurope-input-to-EC-consultation-on-ESG-ratings-market-June-2022.pdf

[177] Forum per la Finanza Sostenibile (FFS) e ECCO – The Italian Climate Change Think Tank, Per un quadro normativo efficace sulla finanza sostenibile: la posizione di ECCO e FFS su Omnibus (policy brief, 18 giugno 2025) https://finanzasostenibile.it/wp-content/uploads/2025/06/FFS_Ecco_Posizionamento.pdf

[178] Sono inoltre previste: la possibilità di rendicontare attività solo parzialmente allineate alla Tassonomia;la semplificazione del principio Do No Significant Harm (DNSH) nonche' un'esenzione dal calcolo del Green Asset Ratio (GAR) per esposizioni verso imprese fuori dal perimetro CSRD.

[179] Infine, diversi attori chiedono di rilanciare il dibattito su due fronti ancora aperti: l'estensione della Tassonomia a nuovi settori e la creazione di una tassonomia sociale, indispensabile per misurare in modo standardizzato l'impatto su inclusione, lavoro dignitoso e accesso equo ai servizi. Forum per la Finanza Sostenibile (FFS) e ECCO – The Italian Climate Change Think Tank, Per un quadro normativo efficace sulla finanza sostenibile: la posizione di ECCO e FFS su Omnibus (policy brief, 18 giugno 2025) https://finanzasostenibile.it/wp-content/uploads/2025/06/FFS_Ecco_Posizionamento.pdf

critico per gli operatori finanziari, dato che gran parte del rischio climatico e reputazionale si concentra proprio nello *Scope* 3 (i fornitori indiretti), dove la riforma avrebbe maggior effetto[180].

Sembra indubbio che, per garantire l'efficacia della norma, la CSDDD dovrebbe preservare il suo regime di responsabilità civile armonizzato a livello europeo, questo magari prevedendo un sostegno concreto alle PMI, attraverso *capacity building* e assistenza finanziaria da parte delle grandi imprese. La Direttiva contribuisce a creare condizioni di concorrenza eque il c.d. *level playing field* tra operatori che oggi agiscono in contesti normativi disomogenei, garantendo regole comuni nel mercato europeo. Studi empirici, come quello dell'Ufficio Federale tedesco per l'Economia e il Controllo delle Esportazioni sull'applicazione della normativa nazionale in materia di due diligence, dimostrano che le imprese che integrano sin dall'inizio un approccio basato sul rischio lungo l'intera catena di fornitura riescono ad evitare i costi elevati legati ad analisi frammentarie o a correzioni successive. Un approccio *risk-based*, già raccomandato da ONU e OCSE, si rivela dunque più efficace nell'individuare le aree critiche e nel concentrare le misure di mitigazione sugli aspetti realmente rilevanti[181].

Per garantire uniformità applicativa, la Commissione europea dovrebbe allora elaborare linee guida dettagliate che chiariscano modalità operative ed aspettative di conformità, rassicurando gli operatori sulla fattibilità degli obblighi e facilitando la comprensione dei ruoli e delle responsabilità sia per le grandi imprese, sia per i loro partner di dimensioni minori.

È inoltre essenziale che la CSDDD mantenga, in continuità con il testo approvato nel 2024, l'obbligo per le grandi imprese di supportare attivamente le PMI e le mid-cap nelle proprie filiere. Tale sostegno dovrebbe concretizzarsi in misure specifiche, tra cui il Capacity building, fornendo formazione tecnica e aggiornamento dei sistemi di gestione per consentire alle PMI di implementare in modo efficace processi di rendicontazione e di mitigazione dei rischi, nonché, assistenza finanziaria e condivisione dei costi di consulenza e supporto economico, attraverso prestiti a tassi agevolati o garanzie, al fine di permettere alle PMI di sviluppare infrastrutture solide di reporting e compliance.

L'*Omnibus I* si propone di alleggerire gli oneri normativi, ma rischia di indebolire i tre pilastri della finanza sostenibile europea. Un ridimensionamento di CSRD, Tassonomia e CSDDD ridurrebbe la disponibilità di dati ESG affidabili, alimenterebbe l'incertezza dei mercati e penalizzerebbe le imprese già impegnate nella transizione.

Una revisione equilibrata e proporzionata è certamente necessaria, ma non può tradursi in un arretramento strutturale. Sostenibilità e competitività non sono obiettivi contrapposti: al contrario, un quadro normativo solido e calibrato può rafforzare entrambi, consolidando la posizione dell'Unione come leader globale nella regolazione della transizione sostenibile.

[180] Lo scope 3 permette ad oggi di individuare impatti rilevanti lungo le filiere globali in ambiti come deforestazione, sfruttamento minorile o emissioni

[181] Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), *Risk Analysis under the Supply Chain Due Diligence Act* https://www.bafa.de/EN/Supply_Chain_Act/Risk_Analysis/risk_analysis_node.html.

Capitolo 2
Le città nell'architettura multilivello della finanza sostenibile europea

2.1. La definizione di città-comune e il livello urbano

Prima di potersi interrogare sul ruolo che le città abbiano nella finanza sostenibile, occorre fornire una definizione di cosa si intenda, in questo lavoro, per "città". Quest'ultima va intesa come ente locale territoriale, normalmente coincidente con il comune, che gode di competenze generali, autonomia normativa e organi eletti, e che possa rientrare nella categoria di area urbana secondo i parametri demografici di densità e popolazione stabiliti dell'Eurostat[182]. La scelta di seguire l'approccio Eurostat, piuttosto che quello sviluppato dall'OCSE, viene motivata dal fatto che, mentre quest'ultimo tende a privilegiare una rappresentazione più eterogenea delle realtà territoriali e degli agglomerati urbani, l'Eurostat si concentra sulla selezione di indicatori utili per la programmazione e il monitoraggio delle politiche pubbliche, con particolare attenzione alle dimensioni socio-economiche e ambientali, aspetti centrali per lo studio delle politiche di finanza sostenibile. Più nello specifico, la definizione di Eurostat di città spazia su tre livelli. Il primo è quello amministrativo, in cui la città coincide con una *Local Administrative Unit* (LAU), con un centro urbano con almeno 50.000 residenti. Il secondo è quello funzionale, che si identifica nella *Functional Urban Area* (FUA), o *Larger Urban Zone* (LUZ), comprendente sia la città che il suo hinterland, connesso principalmente attraverso la mobilità pendolare e la continuità geografica. Il terzo livello è quello della *Greater City*, concetto utilizzato per rappresentare centri urbani che si sono espansi oltre i confini amministrativi tradizionali.

Per ottenere dati medi della città, il metodo Eurostat si basa inizialmente sull'individuazione degli *urban centres*, cioè agglomerati di celle contigue (non in diagonale), con almeno 50.000 abitanti e una densità di popolazione pari o superiore a 1.500 abitanti per km² (secondo quanto previsto dal Gradiente di Clark del 1951)[183]. Successivamente, vengono selezionati i comuni (a livello LAU2)[184] che hanno

[182] Va precisato fin da subito che la stessa Eurostat in alcuni, rari casi, basa la sua definizione su enti intermedi purché siano direttamente eletti e con competenze generali (questa precisazione vale ad esempio per il caso portoghese, data la distinzione tra le freguesias, le "autarchie locali", e i municipios). In via più generale, una definizione di cosa si intenda per "autorità urbana" potrà essere rinvenuta in un regolamento delegato del 2014, il Regolamento (Ue) n. 522/2014 il quale definisce all'art. 2, par. 4 come "urban authority" qualsiasi unità amministrativa locale di almeno 50.000 abitanti includendo quindi anche associazioni o raggruppamenti transfrontalieri, facendo in pratica riferimento a parametri demografici dell'area funzionale in cui è inserito. Tale definizione, che risponde alla necessità di individuare i soggetti idonei a ricevere risorse per l'innovazione in ambito sostenibile, non richiama esplicitamente il requisito di una legittimazione politica; tuttavia, considerando che le autorità urbane corrispondono quasi sempre con i comuni, i quali sono dotati di almeno un organo direttamente eletto, il problema risulta marginale. Inoltre, la stessa definizione considera espressamente una possibile sovrapposizione di più enti che inferiscono sullo stesso territorio urbano.

[183] Il gradiente di Clark (1951) è un modello matematico che descrive come la densità di popolazione decresce all'aumentare della distanza dal centro della città aiutando quindi a delimitare i centri urbani evitando di includere aree incapaci di riflettere una morfologia urbana compatta applicando un criterio oggettivo di densità. Tatì, Elisabetta. "L'Europa delle città. Per una politica urbana europea." (2020).

[184] La local administrative unit (LAU) la dimensione Eurostat che rappresenta il livello amministrativo inferiore di suddivisione dello Stato è identificato, in Italia, con il comune. Occorre precisare che in primo luogo, a livello europeo, anche se ogni ordinamento ha delle particolarità, è sempre possibile individuarne un livello minimo comunale. Tuttavia, all'interno della Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) viene prevista un'ulteriore sub-divisione: LAU-1 non presente in tutti gli Stati, e LAU-2. Solo quest'ultima coincide sempre il comune mentre in rari casi v'è coincidenza con il LAU-1. In alcuni paesi, nonostante l'ordinamento giuridico faccia esplicita e diretta menzione al tema delle aree metropolitane, come in **Spagna** e **Italia**, ove si parla di **Área metropolitana** e di **Città metropolitana** (prevista anche in Costituzione all'art 119), l'attenzione al tema è stato limitato o comunque ostacolato dal dibattito politico. In **Spagna**, la soluzione adottata è stata quella dei **consorzi settoriali** tra comuni, come risposta funzionale al problema, tuttavia, la realizzazione pratica è stata limitata con pochi esempi completi come la città di Barcellona. In **Italia** si è scelto di creare **enti di secondo livello** per gestire le città metropolitane trovando cioè una soluzione istituzionale a fronte della soluzione funzionale spagnola. L'art. 1, co. 5, l. 7 aprile 2014, n. 56 ha previsto l'istituzione delle città metropolitane di Torino, Milano,

almeno metà della loro popolazione all'interno di questi *urban centres*: questi comuni diventano candidati a essere parte della città. Perché esista una struttura politica comune, è necessario che almeno il 50% della popolazione viva nello *urban centre* e che almeno il 75% della popolazione dello *urban centre* viva nella città. Le aree ricomprese tra la città e lo *urban center* che non rientrano pienamente in queste soglie, ma che sono strettamente legate al territorio tramite pendolarismo, vengono definite *commuting zones*[185].

Tendenzialmente, dunque, la "città" Eurostat viene fatta coincidere con il comune-entità amministrativa e, nei casi in cui la configurazione urbana sia troppo complessa, ad esempio ove, per dimensioni o struttura non si soddisfano i parametri indicati, si ricorre al concetto di *Greater City*, intesa come un'unità amministrativa gerarchicamente superiore, in grado di sostituire la combinazione tra città e *commuting zone*. In Italia, questo accade ad esempio con le Città metropolitane di Roma e Milano, dove la struttura urbana ha superato i confini amministrativi tradizionali, richiedendo soluzioni di governance più complesse[186]. Considerando quindi che, accogliendo la definizione Eurostat, la città si può generalmente individuare con il comune, sempre qualora questo rispecchi i parametri richiesti, si escludono tutti i comuni che non amministrano territori sufficientemente densi di popolazione e quindi non possono considerarsi come città nel contesto descritto[187]. Sulla base del metodo Eurostat, considerando che la maggior parte delle città rientrano nell'intervallo di 250.000-500.000 abitanti è possibile affermare che la città tipo europea è di piccole-medie dimensioni. Guardando poi alla densità, è parimenti possibile osservare che la maggior parte della popolazione europea nelle aree urbane e la maggior parte di essa vive in queste città[188]. Considerando poi che la maggior parte della popolazione europea vive nelle aree urbane, possiamo dedure che l'urbanizzazione europea si colloca quale via di

Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e, al co. 101, la città metropolitana di Roma capitale, quali enti apparentemente a "vocazione funzionale" ma tendenzialmente non dissimili da un ente territoriale a tradizionale"vocazione generale" ma ad elezione indiretta. In Germania si è optato per la creazione di nuovi enti metropolitani ad elezione diretta per sostituire le vecchie unità amministrative. In Francia, la città di Lione è un esempio di métropole con un ente territoriale a statuto speciale e elezione diretta dell'assemblea metropolitana. Sulle diverse soluzioni istituzionali e funzionali adottate in Europa si v. L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, Roma-Bari, Laterza, 2002, 114; per un approfondimento sulla realtà spagnola F. Toscano Gil, El área metropolitana en el ordenamiento jurídico espanol, in Cuadernos de derecho local, n. 25, 2011. La ricostruzione giuridica delle vicende mentropolitane in Italia è disponibile in V. Fedeli, Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?, in Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning, vol. 75, n. 3, 2016; per un approfondimento della soluzione francese si v. G. Marcou, Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese, in Federalismi.it, n. 3, 2014, 2.

[185] Hoover, Edgar M. "The evolving form and organization of the metropolis."Issues in urban economics. RFF Press, 2013. 237-284.

[186] Si v. Il report dell'Istituto nazionale di statistica "Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia", pag 88, il quale tiene conto di entrambi i metodi Eurostat e OCSE, nella definizione delle aree urbane. Istat, Forme. "livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia."2017 Roma, Istituto nazionale di statistica.

[187] Si richiama qui il lavoro di Weber il quale sostiene nel richiamare la città europea medievale che, che al fine di definire la città occorrerà guardare la sua dimensione e la sua popolazione. Sebbene questo approccio possa apparire limitato e limitante, appare come un necessario punto di partenza a cui si aggiungeranno requisiti relativi alla dimensione economica, politica e sociale M. Weber, Economia e società. La città (1922), riprodotto in W. Nippel, Max Weber-Gesamtausgabe: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt: Abt. I/22, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999 (trad. it. M. Palma (a cura di), Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe, Roma, Donzelli, 2016), 5-8. Questo punto di vista non è sempre applicabile alla città europea contemporanea come sostenuto da M.S.Giannini, tuttavia si condivide la sua utilità come punto di partenza e di semplificazione. Questa definizione permette infatti una comparazione attraverso l'eurozona. Una rappresentazione visiva di questa classificazione statistica è disponibile al sito: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Archive:European_cities_–_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition.

[188] Un rapporto della Commissione Europea del 2016, The State of European Cities, evidenzia questa realtà,in particolare si v. P.32 del report disponibile al sito http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf. In generale nel report la città europea viene analizzata per densità, ambiente, trasporti e dinamiche sociali. La metà delle città ha tra 50.000 e 100.000 abitanti, ma la media di 350.000 esclude le commuting zones. Ogni comune (LAU2) appartiene a un agglomerato urbano monocentrico o policentrico.
Come già osservato inoltre, il 72% della popolazione europea vive in città anzi in O, G. Pavani, From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette), in Istituzioni del Federalismo, n. 4, 2019, 850: «Dal report del World Urbanization Prospects 2018 si osserva che il crescente aumento della popolazione che vive nelle città, sia a livello globale, con un tasso di crescita più veloce per le città del continente asiatico e più lenta a livello europeo.

mezzo tra quella del continente asiatico, ove il valore di densità media è più alta, e quella del continente americano ove è più bassa, e che la dimensione media della città europea in base alla popolazione è contenuta, favorendosi la corrispondenza tra il comune e l'area urbana[189].

Identificare la città con l'ente locale direttamente eletto offre vantaggi significativi, tra cui la chiarezza giuridica dei confini amministrativi e la possibilità di analizzare più facilmente le dinamiche politiche e i processi di innovazione delle policy. Questo approccio permette anche di esplorare le interazioni tra i diversi attori coinvolti nella generazione delle politiche pubbliche, integrando, nel contesto della finanza sostenibile, riflessioni sulla democrazia locale e sulla capacità di rappresentare le comunità. Accostando infatti i concetti di città, comune e area urbana è possibile analizzare le interazioni tra i diversi attori che generano politiche pubbliche, integrando riflessioni sulla democrazia e sulla rappresentatività delle comunità locali in relazione all'efficienza dei servizi offerti e alla capacità funzionale degli enti[190].

È importante rilevare come l'organizzazione amministrativa locale varia notevolmente nelle esperienze europee, specialmente a causa delle diverse modalità di definizione dei confini territoriali all'interno degli Stati. In alcune aree, come la Spagna e il Portogallo, il territorio è storicamente caratterizzato da un predominio delle aree rurali e, di conseguenza, presenta un tessuto urbano meno denso; al contrario, aree come il Nord-Italia sono caratterizzare da un'urbanizzazione diffusa e capillare. A seconda del Paese poi, si sono succedute riforme di aggregazione o decentramento che hanno colpito i comuni a seconda dei sistemi di governo locale esistenti, modificando gli assetti esistenti nel tempo in base ai cambiamenti istituzionali dei rispettivi Stati[191]. Inoltre, non si può ignorare il peso che hanno avuto le riforme imposte dall'Unione Europe,a relative alla necessità di aggregazione o riduzione dei livelli di governo, quali la strategia di *spending review* in Paesi con una forte tradizione municipale come la Grecia e il Portogallo[192]. Pertanto, se utilizzare lo status giuridico dell'ente comunale come criterio per definire la "città" può apparire riduttivo, questo presenta il vantaggio di valorizzare una tradizione locale tipicamente europea. Infatti, è stato osservato come le riforme del governo locale che hanno privilegiato l'efficienza amministrativa rispetto alla rappresentatività democratica, hanno portato alla creazione di enti di grandi dimensioni che, sebbene efficienti, rischiano di perdere il contatto con le comunità locali. Al contrario, i sistemi che hanno optato per comuni più grandi ma democraticamente eletti sembrano avere raggiunto un migliore equilibrio tra queste due esigenze, almeno nelle aree urbane, riducendo la necessità di adottare forme complesse di coordinamento intercomunale[193].

[189] Il già menzionato report della Commissione (2016) sottolineando la difficoltà nel delineare con esattezza i confini delle città opera una categorizzazione di città "broad" e "narrow". Secondo Eurostat, le uniche città europee che possono definirsi "globali", in termini di popolazione e densità, sono Parigi e Londra, questo dato è confermato anche dal World economic forum.

[190] L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, cit., 5 e 11. Cfr. C. Donolo, Sul governo possibile delle città, in G. Dematteis (a cura di), Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre, Venezia, Marsilio, 2011, 176 si v. poi Istituto nazionale di statistica, Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, opp. cit. e C. Donolo, Sul governo possibile delle città, opp. cit.

[191] A., Cavalli, A., Martinelli, La società europea, Bologna, il Mulino, 2015, 146: Una comparazione dei "tipi" di urbanizzazione è disponbile nel rapporto Eurostat:Urban Europe-statistics on cities, towns and suburbs disponibile al sito http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/ index.php/Urban_Europe_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs_-_executive_summary. Ma anche M. Carrer, S. Rossi, Le città metropolitane in Europa, Ifel- Fondazione Anci, 2014.

[192] L. Bobbio, Italy after the storm, in B. Denters, L. Rose (eds.), Comparing Local Governance: Trends and Developments, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, 29-46 nonchè M. Almeida Cerreda, Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración Local, in L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz (dir.), Crisis Económica y Reforma del Regimén Local, Tecnas, Madrid, 2012, 426 ss.

[193] Tatì, Elisabetta. "L'Europa delle città. Per una politica urbana europea." (2020)

Considerando poi che il territorio rappresenta il contesto strategico in cui l'individuo e la comunità interagiscono, la città-comune ne è la manifestazione più complessa e sofisticata in cui lo spazio fisico e le dinamiche sociali si sovrappongono, dando vita a un sistema di diritti e obblighi che va oltre la semplice proprietà del territorio[194]. La città è un'entità politica e amministrativa che incarna il principio di prossimità, permettendo allo Stato di essere presente e operativo sul territorio realizzando la democrazia rappresentativa[195]. Questa capacità di coniugare governance territoriale e innovazione di policy rende le città attori strategici nella transizione verso economie più sostenibili, un tema che sarà esplorato più in dettaglio nei capitoli successivi.

La sopravvivenza della città comune fino all'età moderna dimostra la sua capacità di adattarsi nel tempo e la sua idoneità quale istituzione capace di curare legittimamente gli interessi locali al fine di garantire gli interessi generali dello Stato, derivata anche dalla consapevolezza, che la cura e difesa degli interessi generali richiedono un forte radicamento a livello locale.[196]. Questo principio, formalizzato anche attraverso l'adozione del principio di sussidiarietà, ha contribuito a valorizzare il ruolo politico degli enti locali non solo come meri esecutori di decisioni centrali ma anche quali attori politici in grado di influenzare attivamente le politiche nazionali ed europee[197]. Ciò resta vero anche a fronte di un mondo sempre più globalizzato ove la complessità delle sfide richiede soluzioni locali e dove quindi le città e le regioni stanno acquisendo un ruolo crescente, sostenute dal principio di sussidiarietà e prossimità.

In conclusione, l'autonomia politica delle città, intesa come capacità effettiva di adottare e implementare politiche pubbliche, non è una condizione scontata e automatica. Essa dipende da un insieme di fattori, che vanno oltre la semplice autonomia giuridica, intesa come capacità normativa e di auto-organizzazione. Se è vero che l'autonomia giuridica rappresenta una pre-condizione necessaria, è altrettanto vero che essa, da sola, non garantisce l'autonomia politica: quest'ultima richiede strumenti adeguati che le città possono non avere o gestire male, come il potere di dialogare con altre istituzioni, la capacità di gestire autonomamente le proprie finanze, su cui ci si soffermerà in questo lavoro, e un equilibrio istituzionale[198].

La legittimazione democratica degli enti locali non può sempre essere misurata unicamente attraverso i meccanismi di rappresentanza elettiva, ma deve tener conto di forme di partecipazione più dirette, come il coinvolgimento nelle politiche pubbliche[199]. Strumenti come i bilanci partecipativi, la pianificazione urbanistica condivisa e i processi di rigenerazione urbana rappresentano esempi concreti

---

[194] Questo potrebbe spiegare le difficoltà che emergono nell'analisi giuridica dei "beni comuni", in particolare di quelli urbani, nel contesto contemporaneo. Forse, anziché superare del tutto l'approccio "proprietario" ai beni comuni, sarebbe più utile complicarlo, tenendo conto della città come comunità. In questo senso, un bene non è "comune" solo in quanto "oggetto" fisico, ma anche in relazione al "soggetto" collettivo che lo gestisce e ne trae beneficio. Questa è, ad esempio, l'idea avanzata da S. Foster e C. Iaione in The city as a commons. Si ricorda inoltre il pensiero di E. Ostrom, che ha isolato tra le caratteristiche dei sistemi che possono con successo gestire i commons: auto-organizzazione, decentramento e democrazia partecipativa. Tutti elementi inclusi nella definizione di città-comune prescelta.

[195] Ed il cittadino, come membro della collettività definita entro i confini del comune è soggetto al suo potere ma è anche attore che lavora a favore dell'interesse generale della propria comunità. S. Romano, Osservazioni sulla natura giuridica del territoro dello Stato, in G. Zanobini (a cura di), Scritti minori, Milano, Giuffrè, Vol. I, 1950, 167-177

[196] L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, pag 5

[197] S. Cassese, La democrazia e i suoi limiti, Milano, Mondadori, cap. 2, par. 5 il quale sottolinea che in questo contesto, la competizione tra democrazia locale e democrazia nazionale diventa quotidiana, anche se bilanciata dai meccanismi di controllo finanziario esercitati dal centro, i quali, paradossalmente, possono spingere gli enti locali a diventare organismi di pressione nei confronti dello Stato, rafforzando così la loro forza politica.

[198] M. S. Giannini, Autonomia locale e autogoverno, cit., 48-49. Si v. anche id., Autonomia, in Enciclopedia del diritto, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1958, 356 ss.

[199] L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, cit., 191-193.

di come sia possibile colmare il vuoto lasciato dalla scarsa partecipazione elettorale, rafforzando il legame tra cittadino e governo locale[200]

2.2. La città nella governance sostenibile nell'UE: dalla Carta di Lipsia all'Agenda urbana.

Le città sono diventate da tempo oggetto delle politiche pubbliche europee grazie anche alla capacità dei governi locali di creare reti europee in grado di avere un ruolo strategico in Europa. Questo si può osservare, ad esempio, analizzando il lavoro di organizzazioni dedicate all'*advocacy* come il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR) e della sua conclamata importanza politico-strategica[201]. È altresì rilevante evidenziare fin da subito che, malgrado l'importanza delle città nell'architettura della governance europea, non tutte le città godono dello stesso livello di influenza. Da un lato, le grandi città metropolitane, le c.d. *greater cities,* sono in grado di influenzare le politiche europee direttamente, svolgendo un ruolo strategico crescente, poiché rappresentano centri di concentrazione di risorse, popolazione, servizi e infrastrutture che vanno oltre i limiti amministrativi comunali; proprio per questo, sono sempre più spesso considerate come interlocutori privilegiati nelle politiche urbane europee, vengono interpellate direttamente dalle istituzioni europee e i loro rappresentanti siedono su molti tavoli di lavoro. Questo riconoscimento facilita in questi casi la governance multilivello e la cooperazione tra enti locali e regionali, favorendo approcci integrati allo sviluppo urbano.

Dall'altro lato, città europee di piccole e medie dimensioni non rivestono un simile ruolo, trovandosi a dover affrontare tutta una serie di ostacoli che impediscono loro di promuovere direttamente iniziative di finanza sostenibile[202]. Recenti studi evidenziano tre questioni chiave in merito, la prima è appunto l'influenza limitata delle città in fase ascendente, non essendosi potuto rinvenire, nella regolazione della finanza sostenibile, un ruolo esplicito per le città, che si trovano spesso a dipendere dalle reti cittadine per l'*advocacy*; questo, nonostante le città siano il principale luogo ove insistono gli investimenti sostenibili[203]. Una seconda questione è quella della frammentarietà della governance multilivello europea che non è in grado di collegare i quadri politici locali, nazionali e dell'UE[204]. Infine, le significative lacune a livello di capacità e competenze finanziarie delle strutture istituzionali a livello locale che, in fase discendente non permettono ad alcune città di esercitare la propria influenza sull'indirizzo degli investimenti.

La politica urbana, così come recepita in seno alle istituzioni europee, è sempre stata concepita in una chiave di sostenibilità, in particolare ambientale[205]. Le Istituzioni che maggiormente contribuiscono

---

[200] L. Bobbio, Democrazia e nuove forme di partecipazione, in M. Bovero, V. Pazè (a cura di), La democrazia in nove lezioni, Roma-Bari, Laterza, 2010, 46 ss.

[201] Si v. F. Zucca, Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, in M. Lazar et al.(diretto da), Europa. Cultura e società, cit., 203 ss.

[202] T. Hickmann, 'Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance' (2021) 9(3) *Politics and Governance* Vol 9, No 1 (2021): The 2030 Agenda for Sustainable Development: Transformative Change through Sustainable Development Goals?

[203] Kern, K. (2018). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. Environmental Politics, 28(1), 125–145. https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979

[204] T. Hickmann, 'Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance' (2021) 9(3) *Politics and Governance* Vol 9, No 1 (2021): The 2030 Agenda for Sustainable Development: Transformative Change through Sustainable Development Goals?

[205] Il primo libro verde sull'ambiente urbano appare del 1990la COM(90)218, in esso la Commissione prevede una strategia che considera il sistema urbano nella sua interezza per poi definire i campi di azione in: pianificazione urbana, trasporti urbani, tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee, tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale esistente all'interno delle città. Significativo, l'incipit della comunicazione: «Dealing with the problems of the urban environment requires going beyond sectorial approaches. (…) This means addressing not just the proximate causes of environmental degradation, but examining the social and economic choices which are the real root of the problems».

dall'inizio al dibattito sullo sviluppo urbano sono la Commissione e il Comitato delle regioni[206]. Dopo una serie di iniziative meritevoli ma comunque settoriali e programmatiche, nel 2011 è stata adottata l'Agenda territoriale dell'Unione europea 2020 e, in questo contesto, la Commissione ha verificato il ruolo chiave delle città per lo sviluppo, rafforzando della dimensione urbana nelle politiche europee[207]. È poi con il Patto di Amsterdam del 2016, contenente l'Agenda urbana per l'Unione europea, che si è potuto parlare più precisamente di politica urbana europea anche grazie a quanto esplicitato dal Consiglio dell'Unione europea che il 24 giugno 2016 ha ribadito il valore politico-programmatico dell'Agenda[208].

Ad onor del vero, la Commissione si è spesso interrogata sul ruolo che dovesse avere la comunità europea nell'amministrazione della città. Già dagli anni Novanta, quando con il primo Libro verde sull'ambiente urbano si auspicava un superamento di un'ottica meramente locale o nazionale, la Commissione ha riconosciuto carattere multidisciplinare alla tematica urbana, soprattutto alla luce delle ripercussioni sovranazionali delle sfide ambientali, economiche e sociali sugli ambienti urbani e i riflessi, diretti o indiretti, delle politiche europee sul territorio urbano[209].

Negli stessi anni, con la creazione del mercato unico, le economie nazionali hanno riconosciuto spazio non solo alle economie regionali ma anche a quelle delle aree metropolitane. Ma, in ogni caso, il primo documento che riconosce il ruolo delle città e delle aree metropolitane per lo sviluppo europeo è la Carta di Lipsia sulle Città Europee sostenibili (in seguito Carta di Lipsia) del 2007 incentrata proprio sulla sostenibilità[210]. Essa evidenzia la necessità di una *governance* per lo sviluppo urbano, capace di integrare le agende urbane locali, nazionali e quella europea attraverso strumenti di pianificazione che individuino i punti di forza e di debolezza delle città e promuovano il dialogo con gli stakeholders[211].

---

[206] Nel 1997 la Commissione elabora una comunicazione dal titolo "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" COM(97)197, o, in inglese, "Towards an urban agenda in the European Union." Nel 1998 il Comitato delle Regioni pubblica un parere sullo stesso tema, il CdR 316/97, Parere del Comitato delle regioni sul tema «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», in Gazzetta ufficiale n. C 251 del 10/08/1998, testo disponibile alsito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997AR0316&from=IT. Il parere è poi seguita dalla COM(1998)605, il quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea.

[207] Per una più completa ricostruzione delle iniziative intraprese durante i primi anni del XXI si veda la ricostruzione in H. W. Hess, W. Cycak, The European Union and Urban Development: A Dossier,Hong Kong, BoD, 2018, versione ebook, Part A e Part. B.5. Cfr. M. Fernández-Prado, L.Domínguez Castro (a cura di), City Policies and the European Urban Agenda, Cham, PalgraveMacmillan, 2019, 3-18. In ogni caso possiamo accennare brevemente al Programma d'azione di Lille del 2000; l'Acquis Urbano del 2004; L'Accordo di Bristol del 2005; l'Agenda territoriale dell'UE – Verso un'Europa più competitiva e sostenibile delle diverse regioni e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007; la Dichiarazione di Marsiglia del 2008; la prima versione del documento Città del futuro. Sfide, idee e anticipazioni a cura dell'allora commissario europeo per le politiche regionali J. Hahn del 2010. Nonché ai programmi: Urban e Urbact e l'iniziativa aggiornata per la Capitale europea della cultura, a cui si affianca la competizione per la Capitale verde europea. Maggiormente rilevante c'è poi il Patto dei sindaci e l'iniziativa Mayors Adapt. A luglio 2012 la Commissione pubblica una comunicazione dal titolo Città e comunità intelligenti – Partenariato europeo di innovazione.

[208] In linea con le conclusioni del Consiglio del 19 novembre 2014, Doc. 15802/14, Conclusioni del Consiglio sulla sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favoredella crescita e della creazione di posti di lavoro, punto 32 e con le conclusioni del Consiglio europeo adottate al termine delle riunioni del 26 e 27 giugno 2014, durante le quali si è raggiunto l'accordo sulla proposta di Juncker alla Presidenza della Commissione europea (EUCO79/14, Consiglio europeo 26 e 27 giugno 2014 – Conclusioni).

[209] La pubblicazione del Libro verde fu all'epoca anticipata da sei conferenze tematiche, dedicate alle aree industriali dismesse, alle periferie urbane, alla qualità dell'ambiente urbano, delle aree verdi e degli spazi pubblici e all'inquinamento nelle città del sud e del nord Europa. https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/0e4b169c-91b8-4de0-9fed-ead286a4efb7

[210] Con la Carta gli Stati Membri si sono impegnati ad iniziare un dibattito politico su come integrare i princìpi e le strategie sulle città europee sostenibili nei progetti di sviluppo nazionale, regionale e locale; su come implementare le politiche integrate di sviluppo urbano all'interno delle città e su come rafforzare una governance multilivello al cui apice vi sia l'Unione Europea. Nel documento si afferma anche che ogni Stato, considera le città europee, di qualsivoglia grandezza, preziose ed insostituibili risorse economiche, sociali e culturali.

[211] La Carta di Lipsia, cit., 2: «La conciliazione degli interessi, agevolata da una politica di sviluppo urbano integrato, costituisce una possibile base per un consenso tra Stato, regioni, città, cittadini e attori economici. Con la condivisione di conoscenze e risorse finanziarie, gli scarsi fondi pubblici possono essere utilizzati in modo più efficace. Gli investimenti pubblici e privati saranno coordinati meglio. La politica di sviluppo urbano integrato coinvolge attori al di fuori dell'amministrazione e consente ai cittadini di avere un ruolo attivo nel determinare il loro immediato spazio vitale. Allo stesso tempo queste misure possono fornire maggiore certezza sulla pianificazione e sugli investimenti».

Con la Dichiarazione di Toledo del 2010, si è ulteriormente rafforzato il ruolo centrale delle città nel raggiungere gli obiettivi europei di lungo termine di sostenibilità ambientale e sostegno sociale, alla luce della crisi economica. La dichiarazione prevede strumenti operativi per l'attuazione di programmi integrati di rigenerazione, linee guida per interventi fisici e sociali e sostiene partenariati pubblico-privati, forme di *governance* partecipativa, incentivi fiscali per il settore privato e strumenti di valutazione e monitoraggio lungo l'intero ciclo progettuale[212].

Il successivo Patto di Amsterdam del 2016 ha istituito l'Agenda urbana per l'Unione europea, superando un approccio centrato esclusivamente sugli Stati membri e ponendo le città al centro delle politiche europee. Il Patto ha fissato tre pilastri fondamentali: il miglioramento della regolamentazione, anche mediante il principio di non introdurre nuove risorse ma ottimizzare quelle esistenti e ridurre il numero degli atti concretamente prodotti dalle Istituzioni, un migliore utilizzo dei fondi e la creazione e diffusione di dati e conoscenze sulle città e sulle politiche urbane[213].

L'Agenda urbana, strumento operativo del Patto, ha dato concretezza a tali principi attraverso partenariati multilivello, ha prodotto soluzioni attuabili e replicabili in linea con gli obiettivi dell'UE, ha riconosciuto il potenziale della società civile di co-creare soluzioni innovative alle sfide urbane ed la necessaria collaborazione tra i diversi livelli di governo[214].

Il processo di de-territorializzazione del potere, legato alla globalizzazione, è stato successivamente sottolineato anche dal report *On the role of cities in the institutional framework of the Union* del 2018, redatto dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, con il supporto della Commissione per lo Sviluppo Regionale e della Direzione Generale per gli Affari Urbani e Regionali. Questo report ha riconosciuto il ruolo crescente delle città nell'integrazione europea e nello sviluppo sostenibile, evidenziando una maggiore consapevolezza istituzionale delle sfide e delle opportunità legate al contesto urbano[215]. Allo stesso tempo ha sottolineato la necessità di un rafforzamento delle reti di città europee come strumenti di rappresentanza e di tutela dell'interesse dei cittadini europei[216]. Viene riconosciuto, inoltre, il disallineamento tra l'attuale architettura istituzionale dell'Unione e la realtà urbana, auspicandosi un maggiore protagonismo delle autorità locali, della città come luogo privilegiato, al fine di valorizzare il livello di governo più vicino ai cittadini[217].

L'Agenda urbana per l'Unione europea ha trovato conferma nel panorama normativo e programmatico europeo, anche grazie all'Accordo di Lubiana, che, confermando la maggior parte delle strategie già evidenziate ha tuttavia rafforzato l'approccio per partenariati tematici e ha introdotto un programma di lavoro pluriennale per definire priorità comuni[218]. In questa fase, si è consolidato il ruolo della governance multilivello, che non solo riconosce il ruolo delle città come attori centrali della transizione ecologica e digitale, ma le valorizza anche come spazi di innovazione istituzionale, sociale

---

[212] Tatì E, *L'Europa delle città: per una politica europea del diritto urbano* (Franco Angeli 2020)

[213] E, insieme ad esso, gli strumenti della Urban Innovative Actions, URBACT, ESPON, Covenant of Mayors, Civitas 2020, Reference Framework for Sustainable Cities (nel testo ricordato con lasigla italiana QRCS) ed EUKN. Si ricorda anche lo European Innovation Partnership 'Smart citiesand community' così come istituito dalla Commissione europea nel 2012. Per degli approfondimentisu molte di queste iniziative, si v. infra ai capitolo 2 e 3 del presente lavoro.

[214] C. Iaione "Urban Sustainable Development and Innovation Partnerships", opp.cit.

[215] European Parliament, *Report on the role of cities in the institutional framework of the Union* (2018) A8-0040/2018.

[216] Sul ruolo della partecipazione politica anche i considerando K, W, Z e AA; si v. anche la raccomandazione n. 23. Il suggerimento del Comitato delle regioni è da rintracciarsi nella risoluzione del 12 dicembre 2017 sulla cittadinanza dell'Unione dal titolo Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico, P8_TA(2017)0487.

[217] Sul ruolo della partecipazione politica anche i considerando K, W, Z e AA; si v. anche la raccomandazione n. 23. Tra i "visto" l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in linea con la crescente attenzione rivolta dalle politiche dell'UE alle aree urbane, si prende altresì in considerazione l'importanza di promuovere un approccio più equilibrato nei confronti delle città – indipendentemente dalle loro dimensioni – per quanto riguarda l'accesso agli strumenti e ai programmi interessati, sviluppando in particolare le capacità di consulenza.

[218] A livello italiano, il recepimento di questi orientamenti si è concretizzato nell'attuazione sperimentale del bilancio verde attraverso la Legge di Bilancio 2019 e nelle strategie integrate sostenute dalla Politica di Coesione 2021–2027, con particolare rilievo per le Strategie nazionali per lo sviluppo urbano sostenibile.

e finanziaria[219]. Sebbene una strategia per uno sviluppo sostenibile sia sempre stata presente nelle politiche europee[220], questa ha acquisito un'effettiva visibilità istituzionale, solo a seguito del Patto di Amsterdam e degli atti che ne sono susseguiti[221].

2.3 Il coinvolgimento delle città nei processi normativi europei: la città ha un ruolo come regolatrice?

Il percorso della politica urbana è, però, ancora incompleto. Se infatti dai documenti richiamati emerge la propensione ad individuare nelle città i soggetti che più di altri possono contribuire allo sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista ambientale ma, soprattutto, nella sua versione "integrata" tra le dimensioni sociale, economica e ambientale; allo stesso tempo la discussione si è concentrata quasi esclusivamente sul contenuto operativo delle politiche pubbliche e dei loro obiettivi specifici, mancando il più delle volte un'attenzione al ruolo delle città come legislatori o, quantomeno, ed eccetto il caso di alcune capitali e metropoli, un ruolo di maggiore influenza. In tutto questo, non si deve dimenticare la crisi economica causata dall'emergenza del Covid-19 e la guerra in Ucraina, la quale ha senz'altro avuto delle conseguenze sul rapporto tra l'Unione europea e gli enti sub-nazionali. Difatti a seguito di queste crisi si è assistito ad un generalizzato accentramento degli ordinamenti locali, in parte dipendente dalla crisi e in parte come fenomeno strutturale ove gli Stati, vedendo compromessa la loro autonomia, hanno reagito aumentando il loro controllo sull'agenda delle politiche pubbliche locali e sul funzionamento dell'autonomia concessa[222]. Questo processo ha reso più difficoltoso il dialogo diretto tra l'Unione europea e l'ente locale, nonché tra enti locali; tuttavia, grazie al lavoro delle reti europee di città, proprio negli ultimi anni si è assistito a una maggiore valorizzazione degli spazi di confronto tra le città.

Alla luce della descritta evoluzione delle politiche urbane europee e del crescente riconoscimento istituzionale delle città come attori chiave della sostenibilità, emergono peraltro importanti ostacoli strutturali che ne limitano il pieno protagonismo, in particolare nel campo della finanza sostenibile. Se da un lato le grandi città metropolitane riescono talvolta a influenzare direttamente le decisioni europee, la maggior parte delle città europee, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, si confronta quotidianamente con vincoli normativi, carenze di capacità tecniche e una governance multilivello frammentata, che ne riducono l'effettiva possibilità di agire come interlocutori autonomi.

Nel dettaglio, sono tre gli ambiti più critici: il ruolo regolatorio limitato, la frammentazione istituzionale e le carenze di capacità tecniche. Per quel che riguarda il primo aspetto, va evidenziato che la maggior parte delle norme in materia finanziaria e climatica è definita a livello nazionale o europeo, il che limita fortemente la capacità delle città di guidare in modo autonomo i programmi di finanza sostenibile. La maggior parte degli Stati Membri non prevede neppure un'automatica facoltà in capo alle città di contrarre prestiti sui mercati dei capitali, attraverso l'indebitamento diretto, dovendo quindi esse fare affidamento su strutture nazionali o europee. Tuttavia, tali strumenti non sempre risultano

---

[219] In tale contesto, il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro) e il successivo PN Metro Plus 2021–2027 rappresentano esempi concreti di come la dimensione urbana venga strutturalmente inclusa nel disegno delle politiche pubbliche. L'Italia ha, inoltre, avviato un percorso verso una Agenda Urbana Nazionale, con l'intento di superare la frammentazione tra i livelli di governo e garantire maggiore coerenza alle politiche urbane, in linea con gli obiettivi europei di sostenibilità e inclusione.

[220] Una strategia per lo sviluppo sostenibile era già riscontrabile nel 2001, si v. COM(2001)264, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, definitivamente adottata dal Consiglio europeo di Gothenburg

[221] G. Pasqui, P. Briata, V. Fedeli (a cura di), Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane nelle città italiane, Bologna, il Mulino, Urban@it, Centro nazione di studio sulle politiche urbane, 2017, p.161,

[222] S. Fabbrini, Una prospettiva nuova per l'Europa, Bari-Roma, Laterza, 2017, versione ebook, cap. 1, L'implosione governativa.

disponibili o adeguati, ad esempio quando l'entità del finanziamento richiesto non raggiunge la soglia minima prevista per accedervi[223].

A fronte di queste limitazioni, un ruolo sempre più rilevante è stato affidato dalle città alle reti cittadine transnazionali, come C40 Cities, ICLEI e il Patto globale dei sindaci (GCoM), la quali fungono da piattaforme di *advocacy,* coordinando l'azione locale e offrendo un maggiore sostegno e input politico anche alle città di piccole e medie dimensioni[224]. In effetti, il disallineamento tra i diversi livelli di *governance*, risulta un tema ricorrente in letteratura, particolarmente nelle politiche relative alla finanza sostenibile, che spesso soffrono di approcci isolati o dall'alto verso il basso che trascurano le realtà locali. La mancanza o l'inefficienza di un coordinamento verticale comporta una scarsa partecipazione delle autorità locali nel processo decisionale nazionale o europeo, con il risultato che i quadri regolatori non sono sempre di supporto all'azione locale[225]. Un recente rapporto che analizza i finanziamenti per il clima sottolinea come questa inefficiente cooperazione tra i livelli di governo comporta una perdita di opportunità per valorizzare le esigenze delle città[226]. Il risultato è un vuoto di *governance* che mina l'attuazione delle politiche climatiche e finanziarie, erode l'autonomia fiscale comunale e ostacola un'efficace governance multilivello, rallentando, in ultima analisi, l'approvazione dei progetti e la fiducia degli investitori a livello cittadino[227].

Nel contesto dell'UE, le città hanno espresso in più sedi, il timore che la gestione centralizzata dei fondi europei spesso non tenga conto delle loro esigenze specifiche, rendendo difficile per i governi locali l'accesso ai finanziamenti per i progetti di sostenibilità[228]. Ad esempio, *Eurocities* ha evidenziato che nell'attuale bilancio dell'UE i fondi sono in gran parte incanalati attraverso programmi nazionali senza un coinvolgimento diretto delle città; questo rende difficile per le stesse un accesso diretto ai finanziamenti e di conseguenza compromette l'attuazione delle politiche dell'UE[229]. Ulteriori barriere sono quelle strettamente legate alla normativa, come ad esempio alle rigide regole nazionali per

---

[223] Un documento redatto dalla NewClimate Institute un'organizzazione senza scopo di lucro nel 2023 *The Little Book of City Climate Finance*. – Descrive gli strumenti finanziari a disposizione delle citta ed evidenzia come queste debbano spesso affidarsi a strumenti tecnici e regolatori nazionali senza tuttavia aver voce in capitolo. Si v. pag 26 NewClimate Institute (2023). *The Little Book of City Climate Finance* disponible al seguente link: https://newclimate.org/sites/default/files/2023-08/Little%20book%20of%20city%20climate%20finance%20_August23.pdf Inoltre si deve tener presente che non tutte le città sono autorizzate o hanno le capacità per contrarre prestiti sui mercati internazionali come notato da un report del Wordl Bank nel 2022, solo il 21% delle 500 città più grandi del mondo (il 4% delle quali si trova in Paesi a basso reddito) ha accesso al rating di credito *investment grade* e quindi solo una minoranza ha accesso ai mercati globali dei capitali. World Bank (2022) City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance. Disponibile su: https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative (

[224] Una recente pubblicazione del centro per gli affari internazionali di Barcellona, esplora il ruolo delle città e sopratutto delle reti nel coordinamenteo delle azioni climatiche trasnazionali. Si v. CIDOB (2022). *Becoming global climate governors: How cities are moving from climate ambition to delivery*. Disponibile su:https://www.cidob.org/en/publications/becoming-global-climate-governors-how-cities-are-moving-climate-ambition-coordinated#:~:text=tackle%20environmental%20challenges%2C%20such%20as,local%20input%20to%20countries%E2%80%99%20Nationally. Oltre al lavoro di advocacy le reti offrono un apprendimento tra pari e un'assistenza tecnica che le singole città non potrebbero ottenere da sole si v. ad esempio il portale di ZeroNetcities dove sono disponibili moltissime risorse per aiutare le città ad accedere a finanziamenti: https://netzerocities.app/resource-4482

[225] Un interessante rapporto della Cities Climate finance leadership alliance "*The State of Cities Climate Finance 2024*" evidenzia che "A Global assessment of urban climate finance; identifies weak multi-level coordination and city capacity gaps as systemic challenges" si v. Jessie Press-Williams et al, *The State of Cities Climate Finance 2024* Cities Climate finance leadershi alliance nell'ambito della Climate Policy Initiative, settembre 2024. https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2024/09/CCFLA-State-of-Cities-1.pdf pag.8

226 Ibidem

[227] Ibidem

[228] Eurocities (2024). Ensuring EU investments meet cities' needs: "However, despite their important role, city leaders are seriously concerned by the general trend to centralise EU funds. In the current EU budget, this centralised management has overlooked cities' specific needs and made it difficult for them to access funding, undermining the implementation of EU policies." disponibile su: https://eurocities.eu/latest/ensuring-eu-investments-meet-cities-needs/#:~:text=However%2C%20despite%20their%20important%20role%2C,the%20implementation%20of%20EU%20policies

[229] Ibidem

l'accesso ai fondi[230]. V'è di più, la rete *NetZeroCities,* in un rapporto del 2022 finanziato dal progetto *Horizon* ha evidenziato, oltre alla già sottolineata mancanza di sostegno da parte dei governi nazionali, e dalla complessità delle normative, come gli stessi programmi UE di finanziamento uguali per tutti, rappresentino ostacoli significativi che impediscono alle città con le loro particolarità ed esigenze di finanziare le transizioni verdi[231]. Di fatto, quando le politiche locali, nazionali ed europee non sono ben allineate, le città faticano a contribuire allo sviluppo della finanza sostenibile.

In conclusione, l'aspetto forse più critico e che impedisce alle città di contribuire attivamente allo sviluppo delle *policy* europee sulla finanza sostenibile è che, come già evidenziato, il panorama europeo è costituito per la maggior parte da città di piccole e medie dimensioni e queste mancano della capacità interna, sia in termini di competenze che di assetto istituzionale, per impegnarsi efficacemente in iniziative di finanza sostenibile[232]. Le piccole città, infatti, hanno spesso *partnership* poco sviluppate con le istituzioni finanziarie e pochissime godono di un *credit rating*, il che limita l'accesso ai mercati dei capitali[233]. Inoltre, quando il personale manca di formazione in aree come l'emissione di *green bond*, la finanza mista o la valutazione degli investimenti ESG, i comuni non possono ricorrere a soluzioni creative capaci di ovviare agli evidenti e gravissimi problemi di finanziamento[234]. Di conseguenza, molte iniziative promettenti si arenano nella fase di pianificazione; la difficoltà a gestire programmi di finanziamento complessi può infatti sopraffare le amministrazioni comunali di piccole dimensioni che

[230] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – disponible su: https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good

[231] Kastelein, R. (2024). *Role of local governments in EU member states' climate policy and legislation*. npj Climate Action, 3(92). – "local governments are often seen as potential key drivers that can successfully work together and whose involvement can lead to more effective climate governance. On the other hand, local governments are legally and financially dependent on higher levels of government in the implementation of their assigned climate-related tasks and responsibilities" https://www.nature.com/articles/s44168-024-00177-3#:~:text=local%20governments%20are%20often%20seen,related%20tasks%20and%20responsibilities

[232] Un recentissimo documento dell'OCSE, *Mobilising sustainable finance for regions and cities*, fornisce un quadro di riferimento per la finanza sostenibile a livello subnazionale e osserva che gli strumenti di finanza sostenibile non esulano dalle limitazioni fiscali esistenti per le città. Mentre la finanza sostenibile può sostenere gli investimenti dei governi regionali e locali, questi strumenti in genere non estendono la capacità di prestito dei governi subnazionali per sostenere importi più elevati di investimenti. Inoltre, sempre il sistema della finanza sostenibile non permette di superare i limiti all'accesso ai finanziamenti da parte delle amministrazioni regionali e locali. I prestiti e le obbligazioni sostenibili rimangono strumenti finanziari limitati per i governi subnazionali, il cui utilizzo è ristretto dalle norme sui prestiti ancora in vigore, oltre che da considerazioni di salute fiscale e di affidabilità creditizia. Pertanto, oltre a sbloccare i finanziamenti a livello subnazionale, è importante garantire che i governi subnazionali dispongano di uno spazio fiscale sufficiente per soddisfare le loro esigenze di investimento sostenibile all'interno del quadro fiscale di un Paese, anche assicurando un accesso sufficiente alle entrate e limiti di prestito adeguati. Oltre a questo, è fondamentale ottimizzare l'uso dei proventi disponibili di questi strumenti. OCSE (2025). *Mobilising sustainable finance for regions and cities*. OECD Regional Development Papers nello specifico la Sezione 3, dispoinible al link: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/mobilising-sustainable-finance-for-regions-and-cities_419a30c4/2af8dadb-en.pdf#:~:text=While%20sustainable%20finance%20can%20support,that%20still%20apply%2C%20as%20well

[233] Climate Policy Initiative (2023). *Supporting Access to Climate Finance for Small and Intermediary Cities*. –In particolare l'executive summary che sottolinea la necessità di "emphasizing capacity and creditworthiness limitations in smaller cities and the need for tailored project preparation support" disponibile su: https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/supporting-access-to-climate-finance-for-small-and-intermediary-cities-a-guide-for-project-preparation-facilities/#:~:text=to%20climate%20change%20impacts%20across,their%20access%20to%20commercial%20finance

[234] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good
https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good

hanno difficoltà ad orientarsi nella pletora di possibilità[235]. Colmare il divario istituzionale e di competenze è essenziale per consentire alle città di tutte le dimensioni di partecipare attivamente all'agenda dell'UE sulla finanza sostenibile e di trarne beneficio[236].

Come già premesso, le città europee sono i principali attuatori di iniziative di sostenibilità, ma la loro influenza normativa diretta sulla politica di finanza sostenibile dell'UE è piuttosto limitata. I governi locali spesso operano come "esecutori di politiche" piuttosto che come responsabili delle politiche in questo settore, in quanto sono vincolati da quadri normativi stabiliti a livello nazionale ed Europeo[237]. In pratica, per come è strutturata la governance multilivello attuale, ci si trova nella paradossale situazione in cui le amministrazioni urbane, pur esercitando pressioni, autonomamente o attraverso le reti, e pilotando iniziative locali innovative, non godono di uno spazio per influenzare, esse stesse, le regole dell'UE in materia di finanza sostenibile. Al contrario, il loro coinvolgimento si limita alla consultazione e la implementazione dei progetti allineati a requisiti normativi stabiliti dalle autorità superiori[238]. Le città metropolitane italiane, ad esempio, hanno fatto un affidamento sempre più

[235] Non avendo le competenze e il personale necessario per vagliare sovvenzioni, prestiti e opzioni pubblico-private, molte città più piccole si lasciano sfuggire le opportunità che le città più grandi (con team dedicati) possono cogliere. Questo aspetto è legato anche alle reti cittadine: spesso è attraverso le reti o l'assistenza tecnica esterna che una piccola città apprende come accedere a un particolare fondo UE o come preparare la documentazione per un investimento verde. NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good
https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good
[236] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good
https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good
Nonchè Climate Policy Initiative (2023). *Supporting Access to Climate Finance for Small and Intermediary Cities*.
[237] Eurocities, "Cities: one piece of the puzzle of climate neutrality" (Interview with Stefania Mascolo), Nov 2023 "The range of action of cities is limited. On the one hand, because a large part of the emissions are beyond their direct control, but are in the hands of the private sector or residents. On the other hand, because many policies and regulations are dictated to them from above – at regional, national or European level" inoltre:"Local governments are under great pressure today," says Stefania Mascolo, Neutral Path Project Coordinator at Eurocities. "On one side, they commit to the goal of climate neutrality, but in the meantime still need to provide services and very concrete action at local level for their citizens." Cities cannot achieve climate neutrality working alone. To make a meaningful impact in their efforts, a multi-level governance approach is essential. This approach involves cooperation and coordination between the European Union, member states, and local and regional authorities. Disponibile su: https://eurocities.eu/latest/cities-one-piece-of-the-puzzle-of-climate-neutrality/#:~:text=The%20range%20of%20action%20of,regional%2C%20national%20or%20European%20level si v. inoltre Kastelein, R. (2024), **"Role of local governments in EU member states' climate policy"**, *npj Climate Action* 3(92) "On the one hand, local governments are often seen as potential key drivers that can successfully work together and whose involvement can lead to more effective climate governance. On the other hand, local governments are legally and financially dependent on higher levels of government in the implementation of their assigned climate-related tasks and responsibilities". https://www.nature.com/articles/s44168-024-00177-3#:~:text=local%20governments%20are%20often%20seen,related%20tasks%20and%20responsibilities
[238] OECD (2025), **Mobilising Sustainable Finance for Regions and Cities** – OECD Regional Development Papers, April 2025 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/mobilising-sustainable-finance-for-regions-and-cities_419a30c4/2af8dadb-en.pdf#:~:text=Isabelle%20Chatry%20Subnational%20governments%20play,financing%20instruments%20for%20achieving%20climate e OCSE, Directorate-General for Structural Reform Support, *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development* (with the support of European Commission, October 2022) https://reform-support.ec.europa.eu/system/files/2022-

crescente ai fondi dell'UE per promuovere i loro progetti di sviluppo sostenibile, conformemente alla diminuzione dei fondi nazionali; tuttavia, nel complesso, hanno potuto esercitare un'influenza relativa nella definizione delle politiche di finanza sostenibile indiretta e mediata, dovendo operare all'interno di vincoli rigidamente definiti dalle leggi nazionali e dai regolamenti dell'UE.

Come premesso nel capitolo 1 del presente lavoro, la recente proposta di semplificazione e di adeguamento di regolamenti chiave come la CSRD, la CSDD e la tassonomia UE, del febbraio 2025, promossa dal pacchetto *Omnibus I*, ha introdotto nuova incertezza nel panorama della finanza sostenibile[239]. Tale incertezza normativa potrebbe portare a un approccio "immobilista" tra gli investitori e gli attori subnazionali, ritardando potenzialmente gli investimenti nella sostenibilità a livello cittadino[240]. Questa incertezza risulta problematica per le città e i loro partner, che spesso si affidano a solidi standard europei per pianificare gli investimenti e i programmi di azione per il clima. La certezza normativa, come osservato da molti critici è viceversa fondamentale per mobilitare il capitale privato necessario per la transizione verde[241]. In contrasto con la deregolamentazione dell'Omnibus I, altre iniziative dell'UE (come il Clean Industrial Deal 2025) enfatizzano regole coerenti e certezza per sbloccare gli investimenti[242]. Nel complesso, l'incertezza determinata dall'Omnibus I potrebbe frenare i piani di investimenti delle città nella finanza sostenibile fino a quando non saranno chiari i requisiti finali[243]

2.4. Il ruolo delle istituzioni europee nel coinvolgimento delle città:

Le istituzioni europee principali che hanno in carico l'attuazione della politica urbana sono la Commissione Europea e la Banca Europea per gli Investimenti, di seguito BEI. Entrambe sono titolari di poteri strumentali dettati a facilitare e monitorare il lavoro di policy al fine di raggiungere il fine ultimo dello sviluppo sostenibile urbano[244]. La BEI in particolare contribuisce al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Urbana, integrando strumenti di finanza sostenibile e offrendo supporto per i

---

10/Italy%20Governance%20Scan%20for%20Policy%20Coherence%20%20for%20Sustainable%20Development.pdf
pag.70 "In terms of financial instruments, Italian regions and cities deem various EU funds compatible with their selected objectives of the NSDS. For the Metropolitan cities of Reggio Calabria and Milano for instance, the financial instruments compatible with their selected SD objectives are all European, national and regional direct and indirect funds for competitiveness and support to EU countries. This includes for example the European funds managed by the national agencies and the Directorates-General of the European Commission (direct) as well as the structural and investment funds (EISF, indirect) for 2021- 2027, created by the European Commission, but managed at national (through the PON) or regional level (through the POR). In addition, several local authorities (among others the Regione Piemonte and the Metropolitan cities of Torino and Reggio Calabria) named the investments provided through the EU Recovery Fund for the period 2021-2026 to support member countries affected by the COVID-19 pandemic, as compatible with the local objectives".

[239] Per maggiori dettagli sulle normative citate si v. il capitol 1 di questo lavoro. Relativamente al pacchetto Omnibus si v.World Economic Forum, *Understanding the EU's new Omnibus proposal and its aims*, Marzo 2025, disponibile al link:https://www.weforum.org/stories/2025/03/eu-omnibus-proposal-what-lies-ahead/#:~:text=In%20February%202025%2C%20the%20EU,potential%20setbacks%20in%20sustainability%20efforts
IIGCC (Investors Group on Climate Change), *Analysis of First EU Omnibus Proposals*, Marzo 2025. Disponbile al link: https://www.iigcc.org/insights/eu-omnibus-proposals-on-sustainable-finance-what-it-means-for-investors#:~:text=The%20first%20of%20a%20series,matter%2C%20and%20what%20happens%20next

[240] World Economic Forum, *Understanding the EU's new Omnibus proposal and its aims*, March 2025

[241] IIGCC (Investors Group on Climate Change), *Analysis of First EU Omnibus Proposals*, March 2025

[242] IIGCC (Investors Group on Climate Change), *Analysis of First EU Omnibus Proposals*, March 2025

[243] World Economic Forum, *Understanding the EU's new Omnibus proposal and its aims*, March 2025

[244] Una lista dei poteri attribuibili alla Commissione sul tema è individuabile all'interno dell'Agenda Urbana per l'Unione la quale prevede poteri strumentali votati a facilitare l'implementazione dell'Agenda; allineare le sue azioni con lo scopo di rafforzare la dimensione urbana delle policies; rafforzare, in modo trasparente, la razionalizzazione e il coordinamento delle politiche che hanno un impatto diretto o indiretto sulle aree urbane; migliorare, nell'ambito dell'amministrazione indiretta, la complementarità delle altre politiche settoriali o di dettaglio al fine di raggiungere il generale fine dello sviluppo sostenibile locale; istituire uno sportello unico per le questioni relative all'Agenda urbana per l'UE e alla dimensione urbana delle politiche dell'UE; garantire la continuità, la coerenza e il coordinamento dell'Agenda urbana per l'UE sostenendo, ove opportuno, l'attuazione della serie di azioni dell'Agenda urbana per l'UE, in particolare il lavoro dei partenariati.

progetti urbani che rispondano ai criteri ESG. In questo contesto, il sostegno finanziario è un elemento essenziale per tradurre in pratica le linee strategiche: l'uso di strumenti come i *green bonds* o i fondi per l'efficienza energetica consentono di coniugare programmazione normativa e impatto concreto sul territorio urbano.

2.4.1 Definizione della Commissione europea e dell'Agenda verde

Attraverso l'Agenda urbana la Commissione Europea promuove dunque un nuovo metodo di lavoro per lo sviluppo di *policy* e buone pratiche, che integra la cooperazione multilivello tra Stati membri, città e altri *stakeholder* tramite i tre principali pilastri del *policy-making* europeo: la *better regulation, il better funding* e la *better knowledge*, di cui qui di seguito.

L'Agenda invita la Commissione europea a riferire regolarmente al Consiglio e a lavorare in modo continuativo con le autorità urbane e i loro rappresentanti; esplorare il miglioramento della valutazione dell'impatto urbano, utilizzando gli strumenti disponibili e coinvolgendo gli stakeholder[245]. In prospettiva, tale valutazione potrebbe essere rafforzata anche attraverso metriche finanziarie sostenibili, capaci di misurare non solo la redditività economica ma anche l'impatto ambientale e sociale delle politiche. Considerando il già evidenziato peso nella politica urbana della *soft law*, particolare rilievo assumono i poteri di indirizzo, *ex ante*, e di controllo *ex post*, esercitati attraverso un *network* di *stakeholder*s comprendenti soggetti privati, associazioni, città e le amministrazioni nazionali.

In questo contesto si inserisce quindi la già menzionata iniziativa *Better Regulation*, promossa dalla Commissione nel quadro dei suoi più generici poteri esecutivi e orientata a garantire una produzione normativa più efficace, trasparente e partecipativa. Quest'ultima è applicabile al contesto urbano, in virtù del suo obiettivo di ottenere una maggiore coerenza tra i vari livelli di governo[246]. In tale contesto, la Commissione ha riconosciuto la rilevanza del livello urbano, integrando il contributo delle città nei processi di valutazione e revisione delle politiche dell'UE e riconoscendo quale canale preferenziale per il miglioramento della qualità normativa i partenariati tematici, istituiti nell'ambito dell'Agenda[247].

In concreto quindi l'implementazione più efficace, trasparente e partecipativa delle politiche europee urbane passa necessariamente per strumenti innovativi come le partnership, o più tradizionali come gli *impact assessments* attraverso il sostegno e l'expertise della Commissione[248]. Conseguenza di questo è che le decisioni della Commissione anche in ambito non esclusivamente urbano come nel caso della finanza sostenibile, abbiano un impatto diretto sulle città influenzando le normative e le funzioni amministrative con l'obiettivo di raggiungere risultati specifici sul territorio: ciò rende necessaria una diretta collaborazione tra città e Commissione.

Simili considerazioni possono farsi sullo strumento della *Better Knowledge* attraverso il quale la Commissione persegue il miglioramento dell'accesso e dell'uso dei dati e delle evidenze per prendere decisioni politiche e regolamentari più informate. Raccogliere informazioni il più precise possibile sulle sfide urbane agevola le risposte votate a supportare le città nell'affrontare tali sfide nonché nel migliorare la progettazione e l'attuazione delle politiche urbane a livello europeo[249]. Questo si coordina perfettamente con le politiche dell'Agenda Urbana EU, votata a perseguire l'integrazione delle città nei processi decisionali dell'UE, in quanto si riconosce che una gestione efficace delle sfide urbane dipende

---

[245] Per l'elenco completo si v.Agenda urbana per l'Unione europea, 13 ss.

[246] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Completare il programma "Legiferare meglio": soluzioni migliori per conseguire risultati migliori* COM (2017) 651 final, 24 ottobre 2017.

[247] I Partenariati tematici sono stati lanciati in diversi momenti a partire dal 2016, e costituiscono meccanismi chiave dell'agenda urbana, includendo al suo interno rappresentati dei vari livelli di governo così come altri attori rilevanti per lo sviluppo del tema proposto. Partenariati tematici rilevani sono ad esempio l'Urban Mobility Partnership, il circular economy partnership e il greening cities partnership. Sul tema Si v. A. Bürgin, Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: *An Assessment of Juncker's Organizational Reforms*, in Journal of Common Market Studies, vol. 56, n. 4, 731-998.

[248] Si v. Agenda Urbana per l'Unione Europea, 5.

[249] Commissione europea, *Better Knowledge for Better Policies: Strengthening the Evidence Base for the European Semester* (Luxembourg, Publications Office of the European Union 2016) DOI: 10.2779/84164 https://data.europa.eu/doi/10.2779/84164

dalla disponibilità di dati accurati e di alta qualità, in particolar modo capaci di riflettere le esigenze specifiche delle città e le *best practices* urbane[250].

Infine, attraverso lo strumento del *better funding*, creato allo scopo di fornire un quadro di tutte le risorse disponibili alle città - siano essi fondi strutturali o diretti, risorse nazionali, regionali o locali e finanche investimenti privati - si realizza un'integrazione concreta tra pianificazione urbana e finanza sostenibile. L'aumento della capacità delle città di attrarre capitali, anche attraverso strumenti come i *sustainability-linked loans* o i fondi UE *NextGenerationEU*, costituisce così una leva strategica per trasformare le strategie urbane in progetti tangibili[251].

I poteri strumentali qui descritti sono utilizzati dalla Commissione al fine di indirizzare le policy e nel caso in esame, il mercato, verso obiettivi a valenza sociale ed ambientale. È stato sostenuto che questo tipo di meccanismi possano facilitare un welfare europeo guidato non dagli Stati ma direttamente dalle comunità locali che la Commissione raggiunge tramite la politica urbana "ascoltando" direttamente la città al fine di sostenerne le politiche sociali e lo sviluppo sostenibile[252]. L'integrazione tra politiche urbane, strumenti normativi flessibili e finanza sostenibile potrebbe rappresentare non solo un'opportunità, ma una vera necessità per costruire città europee capaci di rispondere in modo efficace alle sfide ambientali, sociali ed economiche del nostro tempo[253].

L'Agenda urbana per l'Unione europea attribuisce alla Commissione poteri per guidare le politiche urbane verso una maggiore conoscenza, questo avviene principalmente attraverso lo scambio di *best practices*, promuovendo l'acquisizione di un sapere specialistico sui problemi urbani europei, capace di essere interiorizzato attraverso gli *standards*[254]. Tra gli strumenti più direttamente orientati allo scambio di buone pratiche vi sono l'iniziativa URBACT (Rete Europea per lo Scambio di Esperienze) con il suo Knowledge Hub e lo European Urban Knowledge Network (di seguito EUKN)[255].

Il programma URBACT, oggi alla sua quarta edizione, è divenuto uno dei principali strumenti dell'Unione per la politica urbana[256]. Sebbene sia nato nel contesto della politica di coesione, per promuovere la cooperazione territoriale, ha consolidato nel tempo la centralità della dimensione cittadina nelle politiche europee ed è quindi considerato parte degli strumenti "trasversali" della politica urbana. Nato come strumento orientato alla *knowledge*, oggi lo EUKN è considerato anche un meccanismo di governance cooperativa, una forma di amministrazione condivisa e persino un attore influente nelle politiche urbane europee, pur contando la partecipazione di solo un terzo dei Paesi membri. Assieme al consorzio Ecorys e alla rete EUROCITIES, lo EUKN costituisce il Segretariato

---

[250] A riguardo la Commissione Europea ha avviato diverse iniziative che mirano a migliorare la condivisione della conoscenza tra le città e le istituzioni europee, rafforzando la capacità di prendere decisioni basate su dati concreti. Ciò include la creazione di piattaforme di dati urbani (le c.d.Urban Data Platforms), la raccolta di indicatori di performance delle città e la promozione di una cultura della conoscenza che consenta alle città di condividere esperienze e soluzioni innovative. Un esempio significativo è il "gemello digitale" della città creato da Rotterdam affinché i cittadini possano co-progettare soluzioni urbane in tempo reale si v. Samaneh Bagheri, Tobias Brandt and Marcel van Oosterhout, Digital City Rotterdam: Open Urban Platform (RSM Case Development Centre 2021) https://ecda.eur.nl/wp-content/uploads/2021/10/Urban-platform-teaching-case-final_.pdf e European Commission, Cities are becoming digital: Urban data platforms enable it, Smart Cities Marketplace, 2020. Disponibile su: https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/news-and-events/news/2020/cities-are-becoming-digital-urban-data-platforms-enable-it

[251] Commissione europea, *Urban Agenda for the EU: Better regulation, Better funding, Better knowledge* (brochure informativa, 2016) https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en

[252] Commissione europea, *The Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam* (Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters, 30 May 2016) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

[253] M. Acuto, (2016), *Give Cities a Seat at the Table* (2016) 537 *Nature* 611 https://doi.org/10.1038/537611a.

[254] Questi obiettivi rientrano nella dimensione del *knowledge*, concetto centrale dell'Agenda, che viene usato anche come qualificativo per indicare alcune istituzioni o partner della società civile coinvolti nei partenariati urbani.

[255] URBACT Knowledge Hub, URBACT (sito ufficiale, consultato 2025) https://urbact.eu/; Lo EUKN, ad esempio, è un progetto che coinvolge i governi nazionali nell'elaborazione di politiche urbane, nella ricerca e nella condivisione di esperienze di governance. Pur trattandosi di una rete urbana, non è composta da città ma da Stati membri, il che la rende una struttura di scala europea. Così sul sito ufficiale dello European Urban Knowledge Network EUKN disponbile su: https://eukn.eu/

[256] Maggiori informazioni sono disponibili al sito ufficiale https://urbact.eu/who-we-are

tecnico incaricato dalla Commissione di supportare gli oggi quattordici partenariati dell'Agenda urbana[257].

2.4.2. La BEI e gli strumenti di finanza di transizione

L'Agenda urbana dell'Unione europea individua nella Banca Europea per gli Investimenti (BEI) una delle istituzioni chiave per la sua attuazione[258]. La BEI partecipa, ad esempio, alle riunioni informali dei ministri responsabili per gli affari urbani e, sempre informalmente, alle riunioni dei partenariati dell'Agenda[259]. Il suo ruolo, al contrario di quello della Commissione, è strettamente connesso all'obiettivo del *better funding*: l'Agenda riconosce che i piani d'azione dei partenariati necessitano di risorse finanziarie e, sebbene la responsabilità della copertura spetti agli Stati membri, assegna un ruolo centrale alla BEI nel supportare le amministrazioni nazionali e subnazionali per ottenere tali finanziamenti[260]. La Banca ricopre quindi un duplice ruolo di facilitatore - concedendo credito, al pari di qualsiasi istituto finanziario, in tutti i settori economici, incluso lo sviluppo urbano sostenibile - e quale ufficio tecnico, utilizzando le sue elevate competenze per guidare gli investimenti e contribuendo, in tal modo, alla produzione e diffusione di conoscenza tecnica (knowledge) [261]. In quanto istituzione dell'UE, la Banca esercita le sue funzioni nel rispetto dei Trattati, contribuendo, attraverso il ricorso al mercato dei capitali e a risorse proprie, a uno sviluppo equilibrato del mercato interno.

Le risorse a disposizione dello sviluppo urbano sostenibile non si limitano a quelle europee. Tuttavia, se alcuni Stati come la Germania o la Svezia garantiscono ampie risorse e autonomia alle città, altri, come la stessa Italia ma anche la Grecia o il Portogallo, ostacolano un ruolo più attivo delle città, le quali si trovano ad essere largamente dipendenti da fondi UE, per via di limitata autonomia o carenza di fondi nazionali[262]. A causa della marcata eterogeneità delle singole strategie nazionali, osservare l'utilizzo dei fondi nazionali potrebbe non essere sufficiente perché da un lato vi sono Stati che garantiscono ampia autonomia e risorse locali, rendendo i fondi europei una risorsa meramente complementare; dall'altro, vi sono città che dipendono quasi interamente da questi ultimi, a causa della scarsità di fondi nazionali o di una limitata autonomia degli enti locali, soprattutto dopo la crisi economica[263].

La Banca europea per gli investimenti è, ad oggi, uno dei principali finanziatori della transizione verde; tuttavia, l'accesso ai suoi fondi non è immediato, specialmente per le città di più piccole dimensioni, le quali devono affrontare notevoli ostacoli per accedere ai fondi: i requisiti tecnici, legali e finanziari dei prestiti BEI spesso superano quelli che un comune di piccole o medie dimensioni può facilmente soddisfare. Come evidenziato, la mancanza di fondi, l'eccessiva burocrazia e le scarse competenze del personale costituiscono i maggiori ostacoli che le autorità locali di tutta l'UE devono

---

[257]Per l'attivazione del Segretariato dell'Agenda urbana per l'Unione europea sono stati messi a disposizione già con il bilancio europeo dal 2016, 2,5 milioni di euro.

[258] Agenda urbana per l'Unione europea, par 9.

[259] Agenda urbana per l'Unione europea, Working Programme Essa è membro dell'Urban Development Group (UDG) e osservatore della Direzione Generale per gli Affari Urbani (DGUM).

[260] Agenda urbana per l'Unione europea, Working Programme

[261] L'auspicio è che la BEI possa orientare (steering) e agevolare (enabling) le partnership all'interno dell'articolato panorama delle opportunità di finanziamento, sia a livello europeo che nazionale e locale, andando oltre i soli fondi europei. In ogni caso secondo l'articolo 15 TFUE la BEI, ricopre infatti un duplice ruolo quale istituto finanziario (diritto privato) è, più in generale, un'istituzione dell'Unione europea (diritto pubblico). Il TFUE utilizza i verbi appoggiare e facilitare agli art. 175, TFUE e 309, TFUE nel descrivere il ruolo della BEI

[262] Sul tema: M. Cremaschi (a cura di), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, il Mulino, Urban@it, Centro nazionaledi studi per le politiche urbane, 2016..

[263] Si v. la Funding Guide disponibile al sito istituzionale del Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC) dove è possibile visualizzare, per ogni Stato membro, tutti gli strumenti finanziari, i trasferimenti e l'assistenza tecnica per la categoria città disponibile.

affrontare al fine di poter investire nella sostenibilità[264]. Tuttavia, nello specifico caso dei finanziamenti della BEI, alle difficoltà appena ricordate si aggiunge la caratteristica che essi tendono a favorire progetti che superano determinate soglie di scala e questo comporta ulteriori difficoltà per molte città che non possono raggiungere queste soglie. Si consideri che un tipico prestito quadro della BEI, lo strumento più utilizzato per finanziare i programmi di investimento comunali, finanzia un portafoglio pluriennale di progetti che di solito superano i 100 milioni di euro in totale, circa 20 milioni di euro all'anno per 5 anni[265]. Mentre le città di almeno 75.000 abitanti, come osservato dalla stessa BEI, possono generare un volume di investimenti sufficiente a giustificare tali prestiti, in realtà a qualificarsi sono soprattutto le città e le regioni più grandi[266]. I comuni più piccoli semplicemente non hanno abbastanza progetti, o progetti abbastanza grandi, da poter raggiungere queste dimensioni. Come ha osservato un recente studio dell'UE, gli elevati importi minimi dei progetti costringono le città più piccole ad accorpare gli stessi o preparare complesse richieste congiunte al fine di poter accedere ai fondi della BEI[267]. Quest'ultima soluzione risulta nella pratica particolarmente dispendiosa sia a livello economico che di capitale umano[268].

Al di là delle dimensioni, le amministrazioni locali più piccole spesso non dispongono neppure delle capacità tecniche (ad esempio, competenze finanziarie e legali interne) per affrontare il processo di presentazione delle domande e la *due diligence* dei progetti della BEI[269]. Questo senza contare la già presente difficoltà nel preparare proposte di progetti bancabili, condurre analisi di costi-benefici o garantire la conformità con le rigorose norme della BEI in materia di ambiente e appalti. Tutti questi fattori creano di fatto una barriera all'ingresso, limitando i prestiti diretti della BEI in molti piccoli comuni sia in Italia che in tutta l'UE. Alla luce di questi ostacoli, è emersa un'interessante soluzione: che le aziende di servizi pubblici municipalizzate fungano da intermediari tra le città e i finanziamenti

---

[264] European Investment Bank, *The State of Local Infrastructure Investment in Europe: EIB Municipalities Survey 2020* (2 August 2021) https://www.eib.org/en/publications/the-state-of-local-infrastructure-investment-in-europe "A lack of funds is the principal impediment to municipalities' investment, followed by regulatory red tape and a lack of technical capacity. Tackling the twin challenge of green and digital transition requires active engagement by municipalities. Yet, when asked about whether relevant capacities are in place, a large share of municipalities displayed a lack of either. By 2020 almost 70% of EU municipalities had limited capacity in place to deal with the green transition, while some 43% do not provide standard digital services. Most municipalities had plans, however, to develop such capacities in subsequent years".

[265] European Investment Bank and Committee of the Regions, Financing a City's or Region's Long-Term Capital Investment Programme: EIB Framework Loans (Factsheet, 2016) https://www.eib.org/files/documents/mooc_factsheet_eib_framework_loans_en.pdf "The total size of the investment programme financed under a framework loan is usually over EUR 100m, with the EIB framework loan providing up to 50% of the total financing. This corresponds to an investment programme for the city or region of at least EUR 20m per year for 5 years. In EIB experience, even cities with a population of as low as 75 000 can generate sufficient investment volume to justify a framework loan, although most of the cities and regions which have framework loans are larger".

[266] European Investment Bank and Committee of the Regions, Financing a City's or Region's Long-Term Capital Investment Programme: EIB Framework Loans (Factsheet, 2016) https://www.eib.org/files/documents/mooc_factsheet_eib_framework_loans_en.pdf

[267] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20 pag 54: "Adapt the size of call for project to small cities: smaller cities stressed the difficulty for them to apply for funds with very high minimum amounts for projects. This requires an important coordination of efforts to build coalitions with other partners with similar ambitions to apply to funds. This tedious work could be avoided by proposing more suitable minimum project sizes. This could take the form of a percentage of the overall project budget dedicated to small communities with a suitable project size".

[268] ibidem

[269] European Investment Bank, *The State of Local Infrastructure Investment in Europe: EIB Municipalities Survey 2020* (2 August 2021) https://www.eib.org/en/publications/the-state-of-local-infrastructure-investment-in-europe. "A lack of funds is the principal impediment to municipalities' investment, followed by regulatory red tape and a lack of technical capacity. Tackling the twin challenge of green and digital transition requires active engagement by municipalities. Yet, when asked about whether relevant capacities are in place, a large share of municipalities displayed a lack of either. By 2020 almost 70% of EU municipalities had limited capacity in place to deal with the green transition, while some 43% do not provide standard digital services".

della BEI[270]. Occorre infatti osservare che molte città europee sono proprietarie o comproprietarie di aziende di servizi di pubblica utilità, per l'acqua, i rifiuti, l'energia, il trasporto pubblico, ecc. Queste aziende hanno bilanci più ampi e maggiori capacità tecniche rispetto alle stesse amministrazioni comunali e, potenzialmente, potrebbero sfruttare il loro mandato di servizio pubblico e la loro affidabilità creditizia per raccogliere capitali per progetti cittadini che altrimenti supererebbero i limiti del bilancio comunale[271]. In pratica, la società di servizi realizzerebbe progetti sostenibili, convogliando i fondi della BEI. In Italia, ad esempio, la BEI ha concesso prestiti programmatici direttamente a consorzi di piccole aziende di servizi pubblici per finanziare investimenti ambientali come ad esempio nella gestione integrata delle acque, o nell'illuminazione pubblica[272]. Questo approccio evitera che ogni piccolo comune debba soddisfare individualmente i requisiti di scala e capacità richiesti dalla BEI. Inoltre, poiché un'azienda di servizi pubblici spesso opera in più città o in un'intera area metropolitana, sarebbe possibile aggregare i progetti e richiedere prestiti più ampi. Non bisogna poi dimenticare che le aziende di servizi pubblici possono contare su un bagaglio di conoscenze relative agli aspetti tecnici dei progetti, ad esempio di ingegneria, o appalti, e possono soddisfare la *due diligence* della BEI più facilmente di quanto potrebbe fare una piccola città.

Questo modello di accesso ai finanziamenti mediato tramite le c.d. *utility*, se da un lato amplia l'accesso ai finanziamenti, dall'altro conferma il problema di fondo, che molti comuni non possono rivolgersi alla BEI da soli e, pertanto, devono necessariamente affidarsi a soggetti terzi, ivi include le banche nazionali di promozione, per accedere ai fondi[273]. In effetti, una quota significativa dei prestiti urbani della BEI è indiretta, oltre il 40% del sostegno della BEI al settore urbano viene erogato attraverso prestiti concessi ad intermediari piuttosto che alle amministrazioni comunali[274]. Nel caso delle utility, v'è il vantaggio che quando esse rimangono di proprietà pubblica, i loro obiettivi sono allineati con gli obiettivi comunali, colmando il divario tra i finanziamenti dell'UE e l'attuazione locale. Tuttavia, le *utility* non rappresentano una soluzione univoca all'accesso diretto dei fondi per le città, si pensi ad esempio alle città più piccole che non dispongono di tali società, o i cui servizi sono poco efficienti; queste potrebbero avere difficoltà a ricorrere a questa soluzione.

La sfida più ampia per la BEI, ad oggi, consiste nell'adattare i suoi programmi di finanziamento in modo che la scala e la complessità dei progetti siano adeguate alle comunità più piccole, o che venga

---

[270] «The financial intermediary could also be a national or city-level public utility entity that is creditworthy.» Climate Policy Initiative, *PPAG – Small Cities Bankability Guide* (2023) (Climate Policy Initiative) https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/06/PPAG-Small-Cities-Bankability-Guide.pdf

[271] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20 pag pag 12. "Utility companies are municipal owned companies or at times privately owned companies that can support the municipalities in their net zero transition. They have a public mandate to provide fundamental services to the citizens and other establishments within the city. Utility companies can be the implementing partners of the mayor's development programs. Energy, water, wastewater, solid waste, and transportation are some of the utilities either managed directly by the city or privatised with the task to provide the essential services. Regarding financing, it is relevant to mention the utility's ability to raise capital for city projects that might go beyond city budgeting capabilities".

[272] Il sito web della BEI, mostra ad esempio un progetto che consiste in un program loan (PL) per finanziare diverse sub-operazioni realizzate da diverse piccole/medie imprese di pubblica utilità, che forniscono servizi regolamentati e semi-regolamentati nel settore ambientale ed energetico in Italia. I servizi includono, ad esempio, la gestione integrata dell'acqua e dei rifiuti, l'elettricità, il calore, i servizi di illuminazione pubblica. Maggiori informazioni disponibili su: https://ewsdata.rightsindevelopment.org/projects/20190196-small-medium-sized-utilities-programme-loan/#:~:text=According%20to%20EIB%20website%2C%20the%C2%A0project,electricity%2C%20heat%2C%20public%20lighting%20services

[273] NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20

[274] ibidem

fornita un'assistenza adeguata ad aiutare tali comunità a mettere in comune i progetti e a creare competenze[275].Ciò richiede non solo e non tanto interventi di natura finanziaria, ma soprattutto un supporto tecnico ed organizzativo capace di accompagnare le amministrazioni locali nella fase di progettazione e gestione dei progetti[276]; ciò al contempo, deve essere supportato da strumenti di aggregazione territoriale e meccanismi di governance intercomunale, i quali possono rappresentare una soluzione efficace, consentendo alle piccole comunità di raggiungere la massa critica necessaria per attrarre investimenti e sviluppare competenze adeguate[277].

Quanto fin qui osservato non nega che vi sia stato e vi sia tuttora un forte impegno della BEI nel sostenere le comunità urbane in iniziative di finanza sostenibile; impegno del resto evidente considerando programmi come il Multi-Region Assistance Project - Revolving Investment for Cities in Europe (MRA-RICE) che hanno coinvolto città come Manchester, L'Aia, Londra e Milano nella creazione di un fondo urbano per canalizzare risorse verso strategie di sviluppo. Il processo prevedeva la definizione di una strategia cittadina, la costruzione di una pipeline di progetti, la valutazione delle esigenze di finanziamento e infine la creazione del fondo. Un altro esempio è l'IFFRU in Portogallo, che ha mobilitato risorse europee, nazionali e private per la rigenerazione urbana, riuscendo ad attrarre investimenti significativi da parte di banche commerciali[278].Un ulteriore strumento promosso dalla BEI è il *social outcome contracting*, diffuso soprattutto in Nord Europa; si tratta, essenzialmente, di una *partnership* tra un'autorità pubblica, che definisce i risultati desiderati e un fornitore di servizi, che lavora per far sì che i benefici vengano raggiunti e lega la remunerazione del fornitore di servizi non all'attività svolta, ma al raggiungimento dei risultati, valutati da soggetti esterni[279]. Questa logica di *payment by results* comprende i *Social Impact Bonds* e mira a promuovere innovazione e prevenzione, consentendo allo Stato di risparmiare risorse da reinvestire in nuovi obiettivi di policy[280].

Infine, la BEI ha sperimentato anche il *results-based loan*, come nel caso della Giordania per il settore idrico. In questo schema, i finanziamenti sono stati erogati in funzione dei risultati conseguiti, come la riduzione delle perdite idriche, il miglioramento dell'efficienza operativa e l'aumento della qualità del servizio[281]. Queste iniziative riflettono l'impegno della BEI a supportare le aree urbane fornendo gli strumenti e le competenze necessarie per partecipare attivamente allo sviluppo sostenibile, ma anche a sviluppare strategie finanziarie su misura dimostrando la coscienza dell'unicità delle realtà locali. Attraverso strumenti innovativi e supporto tecnico mirato, la Banca contribuisce a rendere le autorità locali non semplici beneficiarie di fondi, ma attori protagonisti nella progettazione e nell'attuazione di politiche di finanza sostenibile.

---

[275] ibidem

[276] Asatryan Z, Havlik A. The political economy of multilateral lending to European regions. Rev Int Organ. 2020;15(3):707-740. doi: 10.1007/s11558-020-09385-y. Epub 2020 Jul 2. PMID: 38624440; PMCID: PMC7330003.

[277] Un supporto tecnico in tal senso è stato fornito grazie alla collaborazione tra le amministrazioni locali e iniziative come Bankers without Boundaries, un network di professionisti della finanza che fornisce advisory pro bono a istituzioni locali e città, contribuendo a sviluppare competenze, rafforzare la preparazione progettuale e facilitare il collegamento con fonti di finanza sostenibile. Bankers without Boundaries, *About Bankers without Boundaries* https://www.bwb.earth/about

[278] Per maggiori infomazioni su MRI-RICE e l'IFFRU si v. C. Iaione, Financing the Urban Commons, 2 maggio 2021, disponibile su https://archive.urbact.eu/financing-urban-commons-part-ii.

[279] C. Iaione, Just Sustainable Innovation; C. Mignone, Finanziarizzazione del "welfare" e funzione degli atti di autonomia, in Rass. dir. civ., 2021, 2, 567; F. Ottombrino, Paradigmi di contratto ad impatto ambientale. Prime riflessioni, in Foro nap., 2020, 2, 389. A. Blasini, Nuove forme di amministrazione pubblica per negozio: i social impact bonds, in Riv. trim. dir. pubbl., 2015, 1, 69

[280] L. Iannotta, Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità), in Dir. e proc. amm., 2017, 4, 1571.

[281] Per maggiori informaizoni sul progetto si v. https://www.eib.org/en/press/all/2024-286-eur400-million-european-investment-bank-backing-for-water-security-and-climate-adaptation-across-jordan. Sulla centralità degli investimenti basati sul risultato si v. M. Benedetti, A. Naldini, Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE, in Riv. trim. dir. pubbl., 2024, 1, 105.

2.4.3. Comitato delle regioni e rappresentanza territoriale

Il Comitato delle regioni (CdR) è la piattaforma ufficiale dell'UE destinata a raccogliere il contributo delle città e delle regioni sulle proposte legislative dell'UE per assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali e locali siano rispettate[282]. Le istituzioni UE, la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo sono tenute a chiedere al CdR un parere, ogni qual volta elaborano norme in settori che riguardano l'amministrazione locale e regionale, in materie quali la sanità, l'istruzione, l'occupazione, la politica sociale, la coesione economica e sociale, i trasporti, l'energia e i cambiamenti climatici, potendo tuttavia disattendere suddetto parere [283]. Il CdR può inoltre esprimere pareri su propria iniziativa.

Il ruolo del CdR non è privo di difficoltà, poiché deve gestire richieste contrastanti provenienti dai suoi membri, dai partner istituzionali e dalle altre parti interessate al processo decisionale dell'UE, bilanciando risorse limitate, il carico di lavoro dei suoi membri - impegnati sia nel Comitato che nei loro incarichi locali o regionali - e il quadro stringente del suo mandato formale. Per ovviare a queste difficoltà ha cercato di accrescere la propria influenza, valorizzando, da un lato, la legittimità democratica dei suoi membri eletti e, dall'altro, la capacità di fornire informazioni sulle esigenze e attività delle città e delle regioni[284]. A tal fine, nel 2024 ha firmato accordi di cooperazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea[285].

Le origini del CdR sono state segnate da aspettative divergenti tra istituzioni e membri. Alcune entità subnazionali influenti auspicavano la creazione di un organismo europeo che promuovesse i loro interessi, ma il ruolo formale attribuito al Comitato dai Trattati non rispecchia questa volontà[286]. Ciò ha reso necessario sviluppare strategie creative per massimizzare l'influenza del CdR e, più in generale, degli enti locali e regionali nel processo decisionale dell'UE [287]. Nonostante ciò, non sono pochi gli autori che sostengono che l'impatto sulla definizione delle politiche del Comitato rimane in gran parte consultivo e, secondo molti, simbolico[288].

Una delle strategie sviluppare dal CdR è relativa alla sua possibilità di emettere pareri di propria iniziativa; il Comitato ha così cercato di inserire nell'agenda dell'UE temi rilevanti per i suoi membri, allineando il proprio lavoro politico con quello del Parlamento europeo e cercando di influenzare le commissioni parlamentari affinché adottino le sue proposte[289]. La recente riforma del regolamento

---

[282] Il Comitato delle regioni è stato creato dal Trattato di Maastricht (1992/93) come organo consultivo sul modello del Comitato economico e sociale europeo creato dal Trattato di Roma (1957/58), condividendo così il compito di fornire "informazioni" e voce a un particolare insieme di parti interessate. Era questa la funzione a cui la Commissione europea era principalmente interessata fin dall'inizio. Wassenberg B, The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 Years of Cities and Regions Furthering European Integration (European Committee of the Regions 2020).

[283] art. 307 TFUE

284 The Committee of the Regions' Contribution to EU Multi-Level Governance: Balancing Democracy and Information: The European Committee of the Regions' Contribution to EU Multi-Level Governance Justus Schönlau

285 Piattoni S and Schönlau J, Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions (Cheltenham 2015).

286 sulla base della propria rivendicazione di legittimità e rappresentanza democratica (Wassenberg 2020). (in particolare i Länder tedeschi), Wassenberg B, The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 Years of Cities and Regions Furthering European Integration (European Committee of the Regions 2020).

287 Schönlau J, 'Beyond Mere Consultation: Expansion of the European Committee of the Regions' Role' (2017) 13(2) Journal of Contemporary European Research 1166 Hönnige C and Panke D, 'Is Anybody Listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and Their Quest for Awareness' (2016) 23(4) Journal of European Public Policy 624.

288 Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers? March 2003Regional & Federal Studies 13(1) DOI:10.1080/714004785

289 In questo contesto, giova rilevare che i pareri d'iniziativa propria sono stati sottoposti a un crescente controllo politico attraverso successivi emendamenti del Regolamento interno del CdR. Infatti è stata aumentata la soglia per il lancio di un'iniziativa in seno all'Ufficio di presidenza del CdR dalla maggioranza semplice ai due terzi(articolo 45), è stato introdotto l'obbligo che tali proposte siano approvate politicamente dalla commissione competente del CdR (e sostenute dal gruppo politico del relatore) prima di essere formalmente convalidate dall'Ufficio di presidenza del CdR, infine è stata introdotta una doppia maggioranza ove la commissione competente deve prima adottare la proposta di "parere d'iniziativa politica" con una maggioranza di due terzi prima che l'Ufficio di presidenza del CdR l'approvi a maggioranza semplice. Si è dato così

interno del 2024[290] mira a rafforzare il CdR come istituzione "politica", introducendo la possibilità di adottare dichiarazioni politiche per contribuire al dibattito europeo. Tuttavia, resta da vedere come questi strumenti verranno utilizzati e con quale efficacia[291].

Come spesso accade nei contesti dedicati alle realtà locali, il CdR e i suoi membri hanno dovuto adottare approcci innovativi per veicolare nei dibattiti di Bruxelles questioni territoriali rilevanti[292].

Sebbene sia difficile quantificare l'impatto delle diverse forme di influenza del CdR e, anzi, per alcuni le sue funzioni si siano rivelate strumenti relativamente deboli per influenzare le decisioni dell'UE[293], resta indubbia la sua capacità di cooperare con le istituzioni europee, accrescendo la consapevolezza del valore della prospettiva locale a Bruxelles e svolgendo un ruolo di forum per le città per cooperare e parlare collettivamente[294]. Infatti, a parte l'attività di lobby attraverso le associazioni e la partecipazione alle delibere del CdR, le città non godono di un canale diretto per influire sulla produzione normativa dell'UE. Il CdR, consapevole della necessità di promuovere la dimensione subnazionale della politica climatica a livello europeo e globale ha appunto cercato, negli ultimi anni, di ovviare a questi problemi avviando, ad esempio, collaborazioni con le reti di città come l'ICLEI[295]

Per quanto di interesse specifico di questo lavoro, il CdR ha poi lanciato nel giugno 2020 il programma *Green Deal Going Local*, con l'obiettivo di integrare le politiche del Green Deal tra i diversi livelli di governance. La campagna ha fissato quattro obiettivi principali: accelerare l'accesso ai fondi UE per enti locali e regionali, rafforzare il loro ruolo nella lotta ai cambiamenti climatici, evidenziarne il contributo all'azione climatica e modificare le politiche UE per migliorarne il coinvolgimento[296].

---

maggior peso alle discussioni politiche su una determinata proposta in seno alle commissioni. Il regolamento interno del comitato delle regioni è disponbile online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023Q0721%2801%29 In questo senso è andata la riforma del regolamento del CdR che nel 2007 ha modificato l'articolo 55.3 introducendo il requisito secondo cui i pareri sulle proposte legislative devono contenere emendamenti concreti al testo proposto dalla Commissione europea. Questo passo è stato fatto per consentire idealmente ai membri del Parlamento europeo di presntare direttamente le raccomandazioni del CdR Decoster F, Delhomme V and Rouselle J, 'The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?' in Costa O (ed), The European Parliament in Times of Crisis: Dynamics and Transformations (London 2019).

290 Official Journal of the European Union, Rules of procedure of the Committee of the Regions, OJ L, 2024/2142, 14 August 2024.

291 Tali facoltà si trovano agli articoli 37, 48 e 51 del regolamento interno del comitato delle regioni

292 Schönlau J, 'The European Committee of the Regions and EU Cohesion Policy' in Piattoni S and Polverari L (eds), Handbook on Cohesion Policy in the EU (Cheltenham/Northampton, MA 2016).

Wobben T, 'The Role of the European Committee of the Regions in the Current Reform of European Cohesion Policy' (2022) 44 Tempo Exterior 15.

293 Rafał Kuligowski Pomeranian University in Słupsk, Poland 25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU (2021) 23(1) *The Copernicus Journal of Political Studies* 45 https://apcz.umk.pl/CJPS/article/view/28941/25379. "will be acknowledged that consultative participation in the lawmaking process, as well as a developed information function towards other entities, may now appear to be small tools for influencing the decision-making process for the CoR – the body that represents local and regional authorities so important in the process of implementing public policies the EU. At the same time, which should be borne in mind, the formal and legal competences of the EP are increasing, as well as the degree of participation of national parliaments in creating law at supra-national levels in the EU, i.e. bodies directly representing the interests of citizens. Therefore, the legitimate question is whether the current formal and legal mandate of the CoR corresponds to the responsibility of the entities it is supposed to represent, and whether it conforms to the current shape of the division of powers to legislate above the national level in the EU".

294 ibidem

295 See Local Governments for Sustainability. About us. https://iclei.org/about_iclei_2/.

296 Green Deal Going Local. Achieving climate neutrality, leaving no one behind.https://cor.europa.eu/en/our-work/political-priorities/green-deal-going-local A tal fine, il CdR ha anche creato un gruppo di lavoro politico orizzontale composto da tredici membri del CdR, presieduto dal Presidente in carica della Commissione per l'ambiente e l'azione per il clima (la c.d. Commission for the Environment and Climate Action

O ENVE), con il compito di indirizzare e coordinare le varie attività in questo contesto. See Green Deal Going Local. Achieving climate neutrality, leaving no one behind.https://cor.europa.eu/en/our-work/political-priorities/green-deal-going-local (08.01.2025).

In definitiva, la strategia del CdR punta a realizzare un'azione di *lobby* politica presso le istituzioni dell'UE per sensibilizzarle sulle sfide locali e regionali, nonché ottenere un sostegno concreto agli enti locali e regionali nell'attuazione di progetti di sostenibilità[297].

Anche se finora., come su accennato, sono poche le misurazioni precise dell'impatto delle attività specifiche del CdR, il crescente interesse delle altre istituzioni dell'UE a cooperazione con un organismo che rappresenta gli enti subnazionali è dimostrato dai nuovi accordi di cooperazione stretti con il Comitato; questo anche in ragione della crescente opposizione di alcuni *stakeholder* al Green Deal e al suo impatto concreto298.

Il Comitato è intervenuto anche al fine di offrire un'informazione completa e corretta sul ruolo degli enti subnazionali nel processo di integrazione europea, tramite la sua Relazione annuale sullo stato delle città e delle regioni, la cui quinta edizione nel 2023 afferma nella prefazione: *"I leader locali e regionali godono della massima fiducia dei cittadini, ed è per questo che, guardando al futuro dell'Unione europea, non possiamo che rafforzare il ruolo legittimo delle regioni e delle città nell'architettura dell'UE, in modo che diventi più efficiente, più radicata e più vicina ai cittadini*"299.

Ciò, anche evidenziando il ruolo centrale dei comuni, delle città e delle regioni nell'attuazione delle politiche dell'UE e nella creazione di consenso per le trasformazioni fondamentali verso la sostenibilità.

Ma questo non è sufficiente, secondo alcuni studiosi, per rafforzare la voce delle città; sarebbero necessarie riforme istituzionali finalizzate, ad esempio, a conferire ai pareri del CdR una maggiore legittimazione giuridica o creare canali diretti per il contributo delle città al processo decisionale dell'UE. Fino ad allora, il CdR potrà offrire alle città una certa visibilità e una rete di contatti, ma senza garantire un ruolo effettivo nel processo decisionale [300].

Di recente il Comitato ha ricevuto una rinnovata attenzione, che ha offerto nuove prospettive: taluni studiosi hanno infatti ipotizzato che il CdR possa essere considerato un "nuovo attore della paradiplomazia dell'UE"[301]. Altri commentatori si sono invece concentrati sul contributo del CdR al

---

297 Questo obiettivo viene raggiunto attravero la classica modalità offerta dal CdR, offrendo informazioni: sia sotto forma di un manuali e di aggiornamenti regolari sui bandi di candidatura ai programmi di finanziamento dell'UE, sia attraverso eventi e piattaforme per lo scambio di buone pratiche. A questo fine ha anche redatto il parere "Un Green Deal globale: armonizzazione dei quadri globali per l'azione per il clima, la biodiversità e lo sviluppo sostenibile" il quale presenta proposte concrete agli Stati, alle istituzioni UE e all'ONU, per coinvolgere le città e le regioni nell'azione per il clima a tutti i livelli, sottolineando così un approccio globale di governance multilivello a queste sfide.Committee of the Regions: A Global Green Deal: Harmonisation of globalframeworks for climate action, biodiversity and sustainable development, position—draft adopted for the ENVE Commission, CDR 5586/2023.https://cor.europa.eu/en/our-work/opinions/cdr-5586-2023

298 Messina G, 'The Role of the Committee of the Regions (CoR) to Implement the Green Deal at the Local Level: An Overview of Italy' (2021) 7(4) AIMS Geosciences 613. Un workshop interattivo nato dalla collaborazione tra il Joint Research Centre della Commissione e il CdR, nel novembre del 2023 denominato "Verso un Green Deal 2.0 con il supporto della previsione strategica ha sviluppato diversi scenari futuri per la transizione verso la sostenibilità e la neutralità climatica" evidenziando il collegamento tra la prospettiva locale/regionale del Green Deal e strumenti innovativi di policy-making come la previsione strategica (c.d. strategic foresight). Committee of the Regions 2023e: Towards Green Deal 2.0 with the support of strategicforesight, 16.11.2023.https://cor.europa.eu/en/news/towards-green-deal-20-support-strategic-foresight

299 Committee of the Regions 2024e: Taking Forward the CoR Gender Equality Action PlanState of Play in view of the debate with rapporteur Sario Rautio, CoR BureauDocument on Item 13 COR-2024-01597-11-02-NB-TRA, 227 th Meeting of theBureau of the European Committee of the Regions "Local and regional leaders have the highest degree of trust from their citizens, and this is why, as we lookat the future of our European Union, we can only reinforce the legitimate role of regions and cities in theEU's architecture so that it becomes more efficient, more grounded and closer to the people. The 2023 EUAnnual Report on the State of Regions and Cities is a flagship publication of the European Committee ofthe Regions, including its annual Regional and Local Barometer produced in partnership with IPSOS. Ittells you stories of the incredible strength and commitment of local and regional authorities in Europe"

300 Rafał Kuligowski Pomeranian University in Słupsk, Poland 25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU (2021) 23(1) *The Copernicus Journal of Political Studies* 45 https://apcz.umk.pl/CJPS/article/view/28941/25379 .

301 Spyros Blavoukos e Giorgio Oikonomou, "Newcomers in EU Foreign Policy: The Committee of the Regions as an EU Para-Diplomatic Actor" (2024) 46(1) *Journal of European Integration* 107–125

Green Deal dell'UE, sulla politica climatica multilivello [302] o sulla misura in cui possa contribuire alla "legittimità democratica dell'UE" nel suo complesso[303].

Nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE) il Comitato ha richiesto un rafforzamento del proprio ruolo (proposta 39.1), un maggiore coinvolgimento degli enti regionali e locali e dei parlamenti regionali (proposta 40.2), nonché il riconoscimento esplicito della sussidiarietà attiva e del sistema di governance multilivello (proposta 40.1.)[304]. Più in generale, il Comitato ha cercato negli ultimi tempi di rafforzare la propria credibilità, come organismo deputato a fornire informazioni specializzate per le Istituzioni e a contribuire alla sostenibilità della governance UE nel suo complesso[305].

Tuttavia, ad oggi, il ruolo del CdR resta limitato, potendo esso offrire alle città una certa visibilità e una rete di contatti, ma con un'influenza limitata nel processo decisionale UE[306]. Questa rimane la vera questione centrale nella *governance* multilivello dell'UE dove le città, cruciali per l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità dell'Unione, godono tuttora di un'influenza esclusivamente formale sul contenuto di tali obiettivi.

2.5. Le città come facilitatori/standard setter: il ruolo di advocacy delle reti urbane

Per meglio comprendere il ruolo che possono ricoprire le città nel contesto della *governance* europea, si andrà ora ad analizzare il loro ruolo attivo di *advocacy*, che contribuisce alla definizione degli *standard* normativi. Questo fenomeno si manifesta, in particolare, attraverso la partecipazione alle reti urbane europee e transnazionali, che agiscono come piattaforme per la condivisione di pratiche, per l'implementazione di capacità amministrativa e per l'affermazione di priorità urbane all'interno delle agende europee. Numerose iniziative come il Patto dei Sindaci o *NetZeroCities* mostrano come le città partecipino alle reti o creino occasioni di cooperazione con altre città al fine di poter affrontare le sfide della transizione sostenibile e per conformarsi alle nuove normative.

La partecipazione attiva a queste reti può rafforzarne il peso politico e aumentare la probabilità che emergano regolamentazioni europee più sensibili ai contesti locali. In questa prospettiva, le città si configurano non solo come destinatari ma come veri e propri co-produttori della politica europea.

2.5.1 Dinamiche di feedback tra partecipazione urbana e produzione normativa europea

Come già premesso, il sistema istituzionale dell'Unione Europea si caratterizza per la sua complessità e per la necessità di bilanciare le competenze tra i diversi livelli di governance. Le istituzioni europee, dal Parlamento europeo alla Commissione e al Consiglio, svolgono un ruolo chiave nel processo decisionale, ma è fondamentale anche il contributo delle autorità locali e regionali. La crescente consapevolezza dell'importanza di una *governance* multilivello ha portato a una maggiore cooperazione

302 Messina, Giovanni 2021: The role of the Committee of the Regions (CoR) to implementthe Green Deal at the local level: an overview of Italy, in: AIMS Geosciences 7(4),pp. 613–622.

303 Bacal, Paweł 2022: The Committee of the Regions: On the Mission to Reinforce theDemocratic Legitimacy of the European Union, in: Modelling the new Europe 38,pp. 53–75.

304 Abels, G. (a cura di). (2023). The Conference on the Future of Europe. National and Regional Participation in an Innovative Reform Process. Nomos. Baden-Baden e Petzold, Wolfgang 2022: The Conference on the Future of Europe and the involvementof the European Committee of the Regions, in: Europäisches Zentrum für Födera-lismus-Forschung (ed.): Jahrbuch des Föderalismus 2022, Baden-Baden, pp. 63–77

305 Panara, Carlo 2016: The Contribution of local and regional authorities to a 'good' system of governance within the EU, in: Maastricht Journal of European and ComparativeLaw 23(4), pp. 611–639.

306 Rafał Kuligowski Pomeranian University in Słupsk, Poland 25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU (2021) 23(1) *The Copernicus Journal of Political Studies* 45 https://apcz.umk.pl/CJPS/article/view/28941/25379.

tra le istituzioni centrali e gli enti subnazionali, al fine di garantire una più efficace attuazione delle politiche europee e una maggiore legittimazione democratica.

Nonostante la Commissione europea tenti di includere le città in iniziative di alto profilo sulla sostenibilità, come ad esempio la missione delle *100 Climate-Neutral Cities Mission* o 100 città neutrali dal punto di vista climatico, queste ultime faticano ad esercitare un'influenza efficace sulle politiche dell'UE[307], anche se si trovano in prima linea nell'attuazione di strategie per il clima; ciò comporta che la loro esperienza e le loro esigenze spesso non godono di un ruolo altrettanto significativo nella formulazione delle strategie europee[308]. Ad esempio, durante la stesura dei piani di recupero nazionali post-COVID, il 70% delle città europee ha osservato che la consultazione da parte delle autorità nazionali sarebbe stata "insufficiente" (solo il 5% l'ha definita "buona")[309]. Inoltre, nonostante i tentativi avanzati da numerose amministrazioni cittadine di collaborare direttamente con il proprio Stato Membro, al momento della pianificazione i loro contributi, in gran parte, non si sono riflessi nei piani finali, verificandosi uno scollamento tra quanto definito dall'ambiziosa Agenda Verde e la concreta capacità delle città di far confluire le priorità locali e le realtà sul campo nell'elaborazione delle policy UE[310].

La ragione strutturale di questo scollamento è da individuarsi principalmente nel ruolo di mediazione dei governi nazionali. Infatti, in base al sistema di *governance* UE, le città non possono esercitare pressioni sulle istituzioni europee direttamente, ponendosi su un piano di parità con gli Stati Membri, ma devono necessariamente passare attraverso l'intermediazione nazionale. Anzi, come già sottolineato, la tendenza recente è stata sempre più a favore di una centralizzazione. A conferma di ciò si può osservare come, dal 2019, la Commissione abbia individuato nei governi nazionali i suoi "interlocutori privilegiati" per i programmi quali il *Green Deal*, i Piani nazionali per l'energia e il clima, per il dispositivo per la ripresa e la resilienza[311]. Questa centralizzazione, giustificata da ragioni d'efficienza, ha ampliato ulteriormente il divario di *governance* facendo sì che le autorità locali,

---

[307] Se anche, in teoria, l'UE invita le città a contribuire tramite consultazioni sulla legislazione di sostenibilità, in pratica la maggior parte dei comuni riferisce di essere stata lasciata ai margini. Un'indagine condotta dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) nel 2024 ha rilevato che il 71% delle amministrazioni locali e regionali non ha avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista durante le consultazioni e solo il 4% ha ritenuto che il proprio contributo sia stato realmente preso in considerazione nel risultato finale. Council of European Municipalities and Regions, *Local Green Transition: Prospects for an Inclusive and Competitive Deal* (CEMR 2024) https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/10/CEMR-Local-Green-Transition-2024.pdf

308 Un'inchiesta dell'Associazione Italiana per l'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare), *"Next Generation EU" Cities* (2021) https://www.assoimmobiliare.it/wp-content/uploads/2022/11/report_next_generation_eu_cities_2021_1.pdf a pagina 23: "45 cities across 18 Member States answered, providing interesting insights on the aspirations of local actors in Europe. The numbers speak clearly: 70% of respondents rate the consultation phase of their governments as "insufficient", 25% as "sufficient" and 5% as "good (interesting enough, just Italian cities), while none as "very good". It must be underlined that according to the study, 75% of the cities tried to build a direct interaction with their governments during the NRRP's development.11 The low involvement is also reflected by the widespread perception (42%) that the specific contribution the single city gave was not considered (only 12% was confident of this). Beyond numbers, it is obvious that urban areas are crucial to achieve many of the goals defined in the principles of Next Generation EU: green transition (smart and sustainable mobility, building renovation); digital transformation; social inclusion; healthcare". Nonché quanto evidenziato da Axelle Griffon, 'The Green Deal Implementation' (CEMR CCRE, 12 Marzo 2025) https://ccre-cemr.org/impactgoal-climate/the-green-deal-implementation " Since President Von der Leyen is in office, the EU has adopted an increasingly centralised approach to implementing its policies, making national governments the preferred interlocutors. National Energy and Climate Plans, Social Climate Plans, the Recovery and Resilience Facility, and National Nature Restoration Plans have reinforced this model. Officially justified by efficiency and simplification imperatives,this choice has, in reality, widened the governance gap: while local governments are responsible for more than 70% of climate change mitigation measures, they are often left out of the formulation of national strategies that directly concern them".

[309] Associazione Italiana per l'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare), *"Next Generation EU" Cities* (2021) https://www.assoimmobiliare.it/wp-content/uploads/2022/11/report_next_generation_eu_cities_2021_1.pdf

[310] Associazione Italiana per l'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare), *"Next Generation EU" Cities* (2021) https://www.assoimmobiliare.it/wp-content/uploads/2022/11/report next generation eu cities 2021 1.pdf

311 Axelle Griffon, 'The Green Deal Implementation' (CEMR CCRE, 12 March 2025) https://ccre-cemr.org/impactgoal-climate/the-green-deal-implementation.

responsabili di oltre il 70% delle misure di mitigazione del clima sul territorio, sono state escluse dalla formulazione di strategie che comunque le riguardano direttamente[312].

Da quanto innanzi, risulta un modello consultivo mediato e pressoché simbolico, incapace di conferire alle città un'influenza diretta. Infatti, senza una voce più incisiva nella definizione condivisa delle *policy*, le città restano responsabili di politiche alle quali non contribuiscono e che spesso non rappresentano le realtà locali e sono incapaci di valorizzarle. Questo va poi coordinato con la variabilità dell'influenza esercitata dai diversi tipi (e dimensioni) di città, specialmente per quanto riguarda il sistema di *governance* della finanza sostenibile in Europa. Ciò risulta particolarmente evidente nell'ambito delle politiche di finanza sostenibile, che hanno proliferato negli ultimi dieci anni.

È stato già teorizzato che la partecipazione privata ad iniziative di governance della finanza sostenibile possa generare una domanda di regolamentazione e, in modo reciproco, che la regolamentazione rafforzi la partecipazione stessa secondo il cosiddetto "modello di rimbalzo della politica"[313]. Resta tuttavia da verificare se un meccanismo analogo possa applicarsi anche al ruolo delle città e delle reti urbane. Considerando la grande abilità delle città di esercitare una *leadership* nelle pratiche di sostenibilità nonché la loro partecipazione attiva alle iniziative di governance urbana, appare plausibile ritenere che il loro coinvolgimento possa contribuire a costruire legittimità, capacità istituzionale e coalizioni strategiche in grado di elevare le priorità urbane all'interno dei *forum* politici dell'UE[314].

In effetti, in risposta all'adozione di nuove normative europee, molte città si sono affidate alle proprie reti urbane per ricevere supporto nell'interpretazione, adattamento e applicazione delle disposizioni. Questa dinamica, che stimola l'innovazione locale come causa, potrebbe idealmente influenzare l'evoluzione del quadro normativo europeo come effetto; lanormativa, a sua volta, incentiverebbe una partecipazione urbana più strutturata, innescando un ciclo continuo di feedback in cui causa ed effetto si alternano e si rinforzano vicendevolmente. In questo ciclo continuo, rileva il ruolo delle iniziative di governance urbana come il Patto dei Sindaci o NetZeroCities, alle quali le città aderiscono in cerca di politiche credibili che le supportino nella gestione della transizione sostenibile e della conformità alle norme. In concreto, si ipotizza che la partecipazione attiva delle città a tali reti e spazi di cooperazione contribuisca a rafforzarne la rilevanza politica, aumentando di conseguenza la probabilità che si sviluppi una regolamentazione della finanza sostenibile più sensibile alle esigenze locali. Questa interazione

---

312 Council of European Municipalities and Regions, *Local Green Transition: Prospects for an Inclusive and Competitive Deal* (CEMR 2024) https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/10/CEMR-Local-Green-Transition-2024.pdf pp 30-31 "Regarding targeted consultations, 71% of responding LRGs reported not having had the opportunity to express their views. This undoubtedly accounts for the even smaller share of 4% of regions and municipalities that felt "considered" during the process of transposing green legislation" e ancora "Consultation of CEMR members was slightly higher (30% of respondents); but once again, only a fraction (12%) felt adequately "considered". The lack of involvement of municipalities and regions and their respective associations presents" .

313 T.Elliott, *The Demand for Global Governance in Sustainable Finance* (PhD thesis, University of Toronto 2023) https://utoronto.scholaris.ca/items/e694eaa1-9a13-4e4b-a68c-ae4296d74b4d

314 Un esempio rilevante è rappresentato dal progetto pilota sul climate budgeting promosso dal network C40 in collaborazione con la Città di Oslo tra il 2021 e il 2022. L'iniziativa ha coinvolto 12 città in cinque continenti, con l'obiettivo di supportarle nello sviluppo e nell'implementazione di bilanci climatici. Oslo, pioniera in questo ambito, ha guidato il progetto offrendo supporto tramite webinar, workshop e assistenza personalizzata. Il programma ha favorito l'apprendimento tra pari, consentendo alle città partecipanti di condividere esperienze e adattare i principi del climate budgeting ai propri contesti. Tra le città coinvolte: Barcellona, Berlino, Londra, Los Angeles, Milano, Montréal, Mumbai, New York, Oslo, Parigi, Rio de Janeiro, Stoccolma e Tshwane. A seguito del successo dell'iniziativa, C40 sta ora espandendo il programma a livello globale: https://www.c40.org/case-studies/climate-budgeting-pilot
e la progettazione di quadri ESG a livello municipale, come nel caso della Green Finance Strategy di Londra, volta ad allineare i flussi finanziari del settore privato con una crescita pulita, sostenibile e resiliente, e a supportare l'integrazione dei criteri ESG nei processi decisionali finanziari della città https://www.london.gov.uk/media/105809/download?__cf_chl_tk=mjrmQ10lbgUFNpDJp0Ae4lOIzKqdboUzDAURtAPBjhk-1744367008-1.0.1.1-vHAkxS4gAv9EJH68yKVX0AsPv9tFBnWu7vePdF2kmzs

circolare suggerisce che l'iniziativa urbana possa generare politiche, prima a livello locale e successivamente europeo, che, una volta attuate, stimolino un nuovo impegno dal basso, chiudendo e riattivando il circuito in un processo auto-rinforzante di governance multilivello.

L'emergere di questo circuito, tuttavia, dipende da specifiche condizioni politiche e istituzionali. Per esaminare come si svolge questo processo di feedback, l'analisi degli studiosi – e che qui verrà illustrata - si è concentrata su tre dimensioni: in primo luogo, i meccanismi attraverso i quali la partecipazione urbana contribuisce all'inclusione della finanza sostenibile nell'agenda delle politiche pubbliche dell'UE; in secondo luogo, le condizioni politiche che consentono a tali iniziative di passare dalla definizione dell'agenda all'attuazione formale; infine, la misura in cui l'attuazione dei regolamenti dell'UE sulla finanza sostenibile rafforza o espande la partecipazione delle città nei quadri di governance europee e nazionali. Parte del modello qui sviluppato prende spunto da quello del *Catalytic Impact Framework* secondo il quale le sperimentazioni o le iniziative non statali possono stravolgere lo status quo politico normalizzando nuove pratiche o standard[315], in modo che le iniziative urbane possano agire come esperimenti di governance.

Attraverso la normalizzazione delle pratiche ESG locali, la creazione di capacità come ad esempio, l'assunzione di responsabili della sostenibilità all'interno dell'organico delle città e l'espansione della coalizione, attraverso reti cittadine come Eurocities, le città guadagnano visibilità politica e possono contribuire a meglio inquadrare i problemi, proporre soluzioni tecnicamente realizzabili e far parte di comunità che sostengono le riforme quando si aprono le condizioni politiche favorevoli ad una riforma normativa. Questo ampliamento contribuisce a una visione integrata del ruolo delle città come attori della governance multilivello, capaci non solo di recepire ma anche di orientare le traiettorie della finanza sostenibile europea.

2.5.2. Le Reti urbane come amplificatori per le città

Come già evidenziato, il 72,4% della popolazione vive in aree urbanizzate[316] e, secondo *l'Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), circa tre quarti delle emissioni globali di carbonio provengono proprio dal consumo energetico urbano[317]; tuttavia, i principali accordi e le politiche sui cambiamenti climatici sono stabiliti a livello internazionale (si pensi all'Accordo di Parigi) e nazionale[318]. Questa dissonanza appare ancora più evidente dal fatto che non sono pochi gli studiosi che hanno evidenziato il ruolo privilegiato delle città nell'influenzare le questioni climatiche, data la loro capacità di percepire prima di tutti le condizioni socio-economiche al livello locale[319].

Negli ultimi anni la consapevolezza delle istituzioni dell'UE che la transizione verso la sostenibilità socialmente giusta, democraticamente legittima e territorialmente equilibrata richieda anche uno stretto dialogo con i rappresentanti dei livelli subnazionali, ha portato all'elaborazione di nuove forme e livelli di cooperazione. Già nel 2006, la Commissione europea aveva avviato un'azione di accompagnamento

[315] Bernstein, Steven, e Matthew Hoffmann. 2018. "The Politics of Decarbonization and the Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments." Policy Sciences 51(2): 189–211. Hanno sviluppato una teoria su come le sperimentazioni climatiche non statali possano contrastare a livello politico il "carbon lock-in", cioè la dipendenza dal percorso dei sistemi energetici, di trasporto, agricoli, ecc. basati sui combustibili fossili. Essi sostengono che le sperimentazioni o le iniziative non statali possono contrastare lo status quo politico normalizzando nuove pratiche o standard; costruendo capacità attraverso mezzi istituzionali, finanziari e cognitivi; e ampliando le coalizioni per il cambiamento politico quando le iniziative si diffondono.
[316] Eurostat Regions in the European Union – Nomenclature of territorial units for statistics –NUTS 2013/EU-28. 2015, 10.2785/53780. Eurostat regional yearbook. 2015.
[317] IPCC (2014). Climate Change : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on ClimateChangeCambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press2014.
[318] Nel contesto dell'Unione Europea le politiche, come il sistema di scambio delle quote di emissione (Direttiva 2003/87/CE) e la decisione sulla condivisione degli sforzi (Decisione n. 406/2009/CE) sono rivolte agli Stati membri.
[319] Azevedo, I., Delarue, E., & Meeus, L. (2013). Mobilizing cities towards a low-carbon future:Tambourines, carrots and sticks. Energy Policy, 61, 894–900.

alla nascente politica climatica dell'UE a livello delle singole città, coinvolgendo alcuni sindaci nella speranza di aumentare il consenso, da parte dei cittadini, sulle fondamentali trasformazioni richieste[320]. L'approccio iniziale di riunire le 20-30 città più grandi e avanzate d'Europa interessate a una politica climatica attiva è diventato, a partire dal 2008, il Patto dei sindaci europei, una rete che attualmente comprende più di 11.500 città, comuni e regioni[321]. Negli ultimi due decenni si è assistito a una proliferazione di reti di città, con oltre 200 di esse esistenti alla fine del 2016[322]. Le reti valorizzando i due punti di forza delle città, la conoscenza e l'azione, intesa come la disponibilità a sviluppare e condividere soluzioni politiche e la loro capacità di attuarle.

Occorre quindi analizzare il ruolo delle reti di città di rilevanza europea, allo scopo di descriverne il contributo alla *governance* multilivello europea e all'implementazione della sua politica urbana[323]. Negli ultimi anni le reti transnazionali sono diventate uno degli strumenti più importanti per la governance ambientale globale ed europea, configurandosi come iniziative, per lo più informali, che mettono in collegamento autorità locali, enti pubblici e attori privati, colmando le lacune lasciate aperte dai modelli tradizionali incentrati sullo Stato[324].

Come già menzionato, l'Agenda urbana incoraggia i *networks* quali strumenti adatti a migliorare il processo normativo europeo e promuovere l'integrazione urbana nelle politiche dell'Unione[325]. Tuttavia, la stessa Agenda non specifica la funzione che questi *networks* abbiano, se strumenti a servizio delle città - forme quindi di cooperazione amministrativa - o piuttosto esternalizzazioni strumentali della Commissione a supporto nell'implementazione della politica urbana europea[326]. Questo fenomeno poi non si limita all'Europa: in tutto il mondo sono in atto iniziative atte a coinvolgere le autorità locali

---

[320] Schönlau J, 'New Multi-Level Governance in Europe? The European Committee of the Regions and Regional Diversity in the EU' in Donat E, Meyer S and Abels G (eds), European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century (Bielefeld 2020).

[321] Il patto dei sindaci o Covenant of Mayors – Europe è disponibile online qui: https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home . Domorenok E, Acconcia G, Bendlin L and Campillo XR, 'Experiments in EU Climate Governance: The Unfulfilled Potential of the Covenant of Mayors' (2020) 20(4) Global Environmental Politics 122. E Melica G, Bertold P, Kona A, Iancu A, Rivas S and Zancanella P, 'Multilevel Governance of Sustainable Energy Policies: The Role of Regions and Provinces to Support the Participation of Small Local Authorities in the Covenant of Mayors' (2018) 39 Sustainable Cities and Society 729. Di Martino LA, The Covenant of Mayors: Multi-Level Governance of Energy Transition in the European Union (Independently published 2019).

[322] M. Acuto, (2016), Give Cities a Seat at the Table opp.cit.

[323] Jörgensen, Kirsten/Jogesh, Anu/Mishra, Arabinda 2015: Multi-level climate governanceand the role of the subnational level, in: Journal of Integrative Environmental Sciences12(4), pp. 235–245 e Core, Kristine 2023: Cities and Urban Transformations in Multi-Level Climate Gover-nance, in: Jörgens, Helge/Knill, Christoph/Steinebach, Yves (eds.): Routledge Hand-book on Environmental Policy, London.

[324] La strategia di localizzazione della politica climatica dell'UE ha portato all'introduzione di un riferimento esplicito nel testo del Green Deal europeo dell'importanza di uno stretto partenariato tra i diversi livelli di governance ove si fa infatti esplicito riferimento alla dimensione locale e regionale di diverse misure, tra cui l'Iniziativa per il risanamento o Renovation Initiative, i piani per la qualità dell'aria e il programma Horizon per la ricerca. Inoltre, il Green Deal sottolinea il ruolo delle autorità locali e regionali nella definizione del Patto per il clima proposto per coinvolgere i cittadini nei processi di trasformazione. Si veda: Commissione Europea, *Il Green Deal europeo* COM (2019) 640 final, dove si sottolinea la necessità di un partenariato stretto tra i diversi livelli di governance. In particolare, viene valorizzato il ruolo delle autorità locali e regionali in iniziative quali la *Renovation Wave* (COM (2020) 662 final), i piani per la qualità dell'aria, e il programma di ricerca *Horizon Europe* istituito dal Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio [2021] GU L170/1. Il Patto europeo per il clima (COM (2020) 788 final) "Il Patto europeo per il clima offrirà uno spazio per la collaborazione e la condivisione di informazioni, per ispirare azioni a livello nazionale, regionale e locale."e il parere del Comitato europeo delle regioni, *Il Green Deal in partenariato con le autorità locali e regionali* (2020) GU C 37/41, ribadiscono ulteriormente l'importanza del coinvolgimento degli enti territoriali.

[325] I responsabili politici, gli accademici e gli operatori riconoscono come "i governi locali possono essere più innovativi e più reattivi alle preferenze ambientali e alle circostanze economiche locali" rispetto ai governi nazionali Lutsey, N., & Sperling, D. (2008). America's bottom-up climate change mitigation policy. Energy Policy, 36, 673–685.

[326] Le autorità locali si trovano in una posizione privilegiata per coinvolgere la comunità più ampia nella progettazione e nell'attuazione delle politiche di sostenibilità Fudge, S., Peters, M., & Woodman, B. (2016). Local authorities as niche actors: The case of energy governance in the UK. Environmental Innovation and Societal Transitions, 18,1–17 e È ormai credenza diffusa che in diversi settori politici l'eccessiva centralizzazione abbia portato al fallimento e che le politiche sostenibili potrebbero essere meglio concepite vicino ai beneficiari previsti, quindi più focalizzate su scala regionale e locale in Carney, S., & Shackley, S. (2009). The greenhouse gas regional inventory project (GRIP): Designing and employing a regional greenhouse gas measurement tool for stakeholder

nella lotta ai cambiamenti climatici; tuttavia, nella maggior parte dei Paesi, i livelli di governo più bassi rimangono giuridicamente e finanziariamente poco attrezzati per valutare e affrontare i rischi legati al cambiamento climatico e le vulnerabilità locali[327] divenendo fondamentale appoggiarsi alle reti[328].

In questa prospettiva, le reti urbane svolgono un ruolo cruciale nell'amplificare la voce delle città, specialmente nei processi decisionali europei sulla finanza sostenibile. Attraverso queste reti, le città possono condividere esperienze, sviluppare capacità e influenzare le politiche a livello europeo.

Esse contribuiscono non solo all'attuazione delle politiche, ma anche a collocare le aspettative di regolamentazione in più livelli di governance, grazie alla diffusione di norme, competenze tecniche e opportunità di finanziamento.

A tale proposito, sembra utile precisare il significato del temine reti "a rilevanza europea" indicato nell'Agenda urbana, che si limita a classificare i *networks* come strumenti di *knowledge*, attori chiave dei partenariati ed operare una generica distinzione tra reti specialistiche e generaliste[329]. Questa distinzione non è tuttavia sufficiente a riflettere un'adeguata classificazione delle reti nel loro ruolo di ponte tra le amministrazioni locali dei paesi membri e l'Unione Europea[330].

Innanzitutto, occorre chiarire che, sebbene le reti a cui si fa riferimento siano composte prevalentemente da città, l'etichetta di rete urbana può accogliere - e spesso accoglie - anche altri partecipanti. Si pensi ad esempio, alle reti urbane che includono associazioni o lobbies (ad esempio, Codex, LdNET, Aeidl)[331] oppure associazioni e amministrazioni nazionali e che rappresentano un numero molto considerevole di città (come il CEMR, Council of European Municipalities and Regions)[332].Occorre quindiprevedere, al fine di una loro completa legittimazione, un riconoscimento istituzionale di tali reti da parte dell'Unione, che sia esso il coinvolgimento diretto nei programmi delle Istituzioni o la previsione di un loro richiamo nelle comunicazioni istituzionali. Infine, affinché la rete sia parte dell'amministrazione europea, operi cioè per un fine pubblico, dovrà godere di una propria organizzazione interna, delle risorse e attività definite, un autonomo dialogo istituzionale in modo tale da potersi definire strutturata[333]. Le esperienze selezionate, in tal modo, saranno "reti urbane di città a rilevanza europea", accomunate dalla partecipazione predominante delle città. Va comunque precisato che le reti delle quali qui si tratta sono prevalentemente le c.d. reti settoriali, attive cioè su una o poche politiche pubbliche; le reti chiamate generaliste sono, invece, quelle che svolgono un'attività più trasversale, in grado di coprire una pluralità di materie[334].

---

[327] Fünfgeld, H. (2010). Institutional challenges to climate risk management in cities. Current Opinion in Environmental Sustainability. http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2010.07. 001.

[328] Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Chu, S. Y., et al. (2009).Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning.World Bank Urban Symposium on Climate Change, 28, 30.

[329] Pact of Amsterdam. Working Programme of the Urban Agenda for the EU

[330] Per una mappatura più esaustiva delle reti si veda G. Vesperini (in collaborazionecon G. Sgueo), Il governo decentrato dell'Unione, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, Bologna, il Mulino, 2012,329 ss. Nonché Elisabetta Tatì, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano* (Franco Angeli 2020).

[331] Si v. C. Ratti, M. Claudel, La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano, Torino, Einaudi, 2017, passim.

[332] F. Zucca, Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, in M. Lazar et al. (a cura di), Europa. Cultura e società, cit., 195 ss.

[333]Le altre caratteristiche, pure sostenute dalla dottrina e previamente elencate, come la presenza o meno di uno statuto, l'adesione formalizzata, la partecipazione di altri partners, il tipo di attività, la struttura o la tipologia di risorse disponibili formano tuttavia mero corollario.

[334] Un esempio delle prime è il Covenant of Mayors, delle seconde EUROCITIES. Ulteriori distinzioni tra reti sono quelle tra le reti europee istituzionali, ovvero, nate in seno all'amministrazione europea, le reti europee istituzionalizzate, nate cioè spontaneamente ma eventualmente riconosciute dall'amministrazione europea e le reti non istituzionalizzate, emerse spontaneamente e operanti in modo indipendente per le politiche europee e nazionali.

Tra gli ulteriori elementi propri delle reti urbane di città, si ricorda che in molti casi la veste giuridica è quella di associazioni o organizzazioni non governative, tuttavia va tenuto presente che i membri sono parte di amministrazioni locali, democraticamente eletti e quasi sempre in forma diretta[335]. Questo comporta che, se da una parte esse godono di una loro autonomia politica rispetto allo Stato, dall'altra restano comunque sottoposte ai vincoli del loro incarico politico istituzionale[336]. In secondo luogo, va evidenziato che il *focus* specifico del loro lavoro è l'Europa, il riconoscimento di problemi comuni e l'individuazione di soluzioni tramite la condivisione di pratiche e delle esperienze vissute. In terzo luogo, grazie alla prossimità al territorio, le reti godono di una specifica comprensione delle necessità delle comunità e dei territori, divenendo portatrici di elevate competenze tecniche. Infine, la capillare diffusione sul territorio dei soggetti partecipanti alle reti e la loro legittimità democratica dal basso, rende indubbiamente tali soggetti *accountable*[337].

Alla luce di quanto descritto, la dottrina considera le reti come parte dell'amministrazione europea composita, evidenziandone la loro natura ibrida ove in alcuni casi la rete coincide con l'organizzazione stessa, dotata di una propria governance interna e di autonomia operativa; in altri, invece, essa rappresenta il risultato funzionale dell'attività di un'organizzazione più ampia, strutturata secondo orientamenti provenienti dalla Commissione europea[338].

Le reti urbane citate in questo lavoro: NetZeroCities, Covenant of Mayors e GCoM, Eurocities, ICLEI, CCFLA, C40 soddisfano, con diversi gradi, i tre criteri fondamentali per essere considerate parte dell'amministrazione europea composita: la partecipazione predominante delle città, il riconoscimento istituzionale da parte dell'Unione e una propria autonomia organizzativa.

In particolare la rete NetZeroCities, sostenuta dal programma *Horizon Europe*, presenta una struttura organizzativa coordinata da un consorzio tecnico-scientifico, con ampio coinvolgimento di città europee, e funge da supporto operativo per la Missione UE "*100 Climate-Neutral and Smart Cities"* offrendo assistenza tecnica, strumenti di finanziamento e strategie innovative per accelerare la decarbonizzazione urbana[339], allineando le città agli obiettivi net-zero dell'UE e promuovendo un modello di governance più flessibile e adattabile rispetto alle tradizionali normative vincolanti[340].

---

[335] Elisabetta Tatì, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano* (Franco Angeli 2020).

[336] Secondo la letteratura sono definite "quasi autonome" si veda G. Bouckaert, G. B. Peters, What is available and what is missing in the study of quangos?, in C. Pollit, C. Talbot (eds.), Unbundled Government, London-New York, Routledge, 2004.

[337] Come evidenziato altrove, nonostante la distinzione tecnica che sussiste tra accountability e legittimità, la natura ibrida delle città, intese sia come amministrazioni sia come governi locali, conferisce a queste reti una configurazione peculiare, capace di svolgere funzioni europee in modo responsabile, grazie alla ridotta distanza tra governanti e governati si v.Elisabetta Tatì, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano* (Franco Angeli 2020).

[338] ibidem

[339] European Commission, *Horizon Europe Mission: 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030* (2023) https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2023-cities-01-01. Nonchè NetZeroCities, *About Us* (NetZeroCities, 2023) https://netzerocities.eu/about-us/ European Commission, *Climate-Neutral and Smart Cities Mission: Implementation Plan* (2023) https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-mission-cities-01-01 European Commission, *Mission Innovation and NetZeroCities: A New Approach to Urban Decarbonization* (2024) https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/netzerocities; European Commission, *Soft Law and the Future of EU Climate Policy* (2023) https://ec.europa.eu/environment/soft-law-eu-climate-policy; European Commission, *Supporting Cities on Their Path to Climate Neutrality* (2023) https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/supporting-cities-climate-neutrality.

[340] European Commission, *EU Net-Zero Targets and Local Implementation* (2023) https://ec.europa.eu/climate-action/net-zero-targets-local-implementation. NetZeroCities, *Our Approach to Capacity Building* (2023) https://netzerocities.eu/capacity-building/. European Commission, *Scaling Local Climate Action in Europe* (2023) https://ec.europa.eu/climate-action/scaling-local-climate-action.

C40 Cities, una rete planetaria di quasi 100 sindaci delle principali città del mondo, ma con un forte radicamento europeo, lavora per fornire l'azione urgente e necessaria per affrontare la crisi climatica [341]. Attraverso iniziative come la "Sustainable Finance Action and Advocacy: A Roadmap for Global South City Mayors", C40 fornisce una guida strategica per i sindaci delle città del Sud globale su come agire e fare advocacy per la finanza sostenibile[342]. C40 supporta inoltre le città attraverso la condivisione di dati, lo sviluppo di piani d'azione e il coordinamento di campagne globali, rappresentando così un attore chiave nella lotta ai cambiamenti climatici a livello urbano[343].

NetZeroCities e C40 rappresentano due approcci distinti alla promozione della sostenibilità urbana. Mentre NetZeroCities si focalizza specificamente sulla neutralità climatica entro il 2030, supportando le città con strumenti di capacity building, sperimentazione e normalizzazione delle pratiche di sostenibilità, C40 opera invece come rete più politica, con un forte focus sulla rappresentanza delle città nelle negoziazioni climatiche globali e sull'adozione di politiche ambiziose a livello locale. Questa differenza strutturale si riflette anche negli obiettivi strategici: mentre NetZeroCities enfatizza l'innovazione locale, C40 promuove l'azione climatica attraverso il coordinamento di grandi città globali.

Il Covenant of Mayors e il Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCoM) rappresentano invece reti settoriali, con una struttura fortemente istituzionalizzata riconosciuta dalla Commissione e dotata di una governance formalizzata, orientata alla promozione degli obiettivi europei in materia di energia e clima attraverso piani d'azione locali[344]. Il Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCoM) supporta le città nello sviluppo di progetti climatici attuabili attraverso iniziative come *Bankable Cities*, che aiuta le città a sviluppare progetti climatici pronti per il finanziamento[345]. Nato dalla fusione del Covenant of Mayors europeo con il Compact of Mayors, GCoM opera a livello globale, mantenendo il supporto istituzionale della Commissione europea ma operando con una governance multilivello, che include città di tutti i continenti[346]. Entrambe le reti si distinguono per la loro capacità di integrare diversi livelli di governo e attori non statali, configurandosi come esempi di "governance composita", capace di colmare le lacune lasciate dai modelli tradizionali incentrati sugli Stati. Rispetto ad altre iniziative transnazionali, coinvolgono città piccole e medie incluse quelle con meno di 10.000 abitanti.

Alcuni autori hanno evidenziato come il modello di governance del Covenant of Mayors risulta particolarmente adattabile ai contesti nazionali europei, caratterizzati da un'elevata frammentazione

[341] C40, 'About C40' (2024) https://c40.org.

[342]C40 Cities. "Sustainable Finance Action and Advocacy: A Roadmap for Global South City Mayors." https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2025/02/Sustainable-Finance-Roadmap_English-version.pdf.

[343] Come le altre reti, C40 porta avanti iniziative atte a promuovere lo sviluppo locale in modo globale come Deadline 2020, che definisce un percorso per le città verso il rispetto degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, o Reinventing Cities, che promuove la riqualificazione urbana sostenibile attraverso partenariati pubblico-privato, dimostrano il potenziale delle amministrazioni locali nel mobilitare investimenti per la transizione ecologica. Particolarmente rilevanti sono i progetti condotti in città come Milano e Barcellona per la riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti, che evidenziano l'integrazione tra pianificazione urbana e finanza sostenibile. Cfr. C40, 'Deadline 2020' (2024) https://c40.org/deadline2020; C40, 'Reinventing Cities' (2024) https://c40.org/reinventingcities; C40, 'Urban Transport Emission Reduction' (2024) https://c40.org.

[344] European Commission, *Covenant of Mayors for Climate & Energy* (2023) https://www.eumayors.eu

[345] Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. "Invest4Cities.". https://www.globalcovenantofmayors.org/invest4cities/

[346]Global Covenant of Mayors for Climate & Energy, *About Us* (2023) https://www.globalcovenantofmayors.org/about-us/

amministrativa; ciò grazie anche all'implementazione dei *Covenant Territorial Coordinators* (CTCs), ossia enti pubblici sovracomunali come regioni o province che agiscono da intermediari tra le istituzioni europee e le autorità locali. Questo modello di governance multilivello consente anche alle municipalità minori, spesso carenti di risorse tecniche e finanziarie, di elaborare e implementare *Sustainable Energy and Climate Action Plans* (SEAP/SECAP), facilitando così una partecipazione più equa alla transizione sostenibile promossa dall'UE. L'efficacia di tale modello è testimoniata dai dati: in Spagna, fino al 98% dei firmatari è supportato da un CTC, in Belgio il 93% e in Italia il 70%. In questi contesti, i CTC svolgono un ruolo determinante nell'abilitare politiche climatiche locali coerenti con il quadro normativo e strategico europeo, rappresentando un esempio virtuoso di come la finanza sostenibile e le strategie di decarbonizzazione possano essere territorializzate con successo[347].

Eurocities e ICLEI sono reti generaliste, fortemente radicate sul territorio europeo e dotate di una lunga tradizione organizzativa e di dialogo istituzionale con le istituzioni europee. Entrambe possiedono una governance interna formalizzata, con organi rappresentativi e capacità di advocacy che permette loro di fungere da attori chiave nella rappresentanza degli interessi urbani presso le istituzioni dell'UE[348]. Eurocities copre una vasta gamma di politiche urbane, dall'energia alla mobilità, fino all'inclusione sociale ma limitatamente all'Europa; ICLEI, a sua volta, rappresenta una rete globale, che include città europee, con un forte focus sulla sostenibilità e resilienza urbana[349]. Entrambe le reti, tuttavia, si configurano come potenti strumenti di *advocacy* capaci di influenzare le politiche europee attraverso una rappresentanza istituzionale diretta e una capacità consolidata di dialogo con le istituzioni dell'UE[350], specializzandosinel tempo nel fornire strumenti per il *capacity building* e la *governance* sperimentale, in modo da promuovere l'innovazione municipale a livello europeo. Questo facilita la conformità normativa attraverso supporto tecnico e allineamento istituzionale. Eurocities: Facilita l'apprendimento politico e la costruzione di coalizioni tra città permettendo che queste possano presentare input che riflettano i bisogni urbani da inserire nel policy stream europeo.

La Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA) è una rete settoriale a livello globale, che include numerose città europee tra i suoi membri[351]. La CCFLA si concentra principalmente sulla mobilitazione di capitali privati e pubblici per finanziare la transizione climatica urbana, offrendo una piattaforma per la cooperazione tra governi locali, istituzioni finanziarie e attori del settore privato. Questa rete si distingue per il suo focus sul superamento delle barriere finanziarie e la promozione di strumenti innovativi di finanziamento urbano sostenibile.

Per dimostrare il ruolo fondamentale delle città, alcune reti urbane utilizzano casi studio di progetti implementati dalle città partner al fine di dimostrare le migliori pratiche e influenzare le politiche dell'UE. Un esempio può essere il progetto NATURANCE, finanziato dall'UE, che esamina la fattibilità

---

[347] Multilevel governance of sustainable energy policies: The role of regions and provinces to support the participation of small local authorities in the Covenant of Mayors" by Giulia Melica, Paolo Bertoldi, Albana Kona, Andreea Iancu, Silvia Rivas, and Paolo Zancanella. Sustainable Cities and Society. In questo contesto, la CdM permette di sperimentare nuovi modelli di governance adatti alla realtà odierna, in cui le decisioni migliori vengono prese a livello locale in modo inclusivo e cooperativo Ballesteros Torres, A., & Doubrava, N. (2010). "Why do cities get involved in climate governance? Insights from the Covenant of Mayors." European Urban and Regional Studies, 17(1), 65–77. Ogni autorità locale è inserita in un contesto specifico, in cui diversi livelli di governance svolgono un ruolo nell'attuazione delle strategie di mitigazione dei cambiamenti climatici Croci, E., Lucchitta, B., Janssens-Maenhout, G., Martelli, S., & Molteni, T. (2017). "Urban CO_2 mitigation strategies under the Covenant of Mayors: An assessment of 124 European cities." Journal of Cleaner Production, 169, 161–177.

[348] Eurocities, *Who We Are* (2023) https://eurocities.eu/about-us/who-we-are/.

[349] Eurocities, *Annual Report 2023* (2023) https://eurocities.eu/resources/annual-report-2023/ a

[350] ICLEI, *About Us* (2023) https://iclei.org/en/About_ICLEI.html

[351] CCFLA, 'Cities Climate Finance Leadership Alliance Overview' (2024) https://citiesclimatefinance.org.

tecnica, finanziaria e operativa di soluzioni basate sulla natura (Nature based solutions o NbS). Il progetto mira a promuovere l'adozione di principi di equità, metriche di performance e approcci raccomandati all'analisi e alla progettazione in conformità con il quadro dell'UE per la finanza sostenibile[352]. Le reti urbane cercano poi di sopperire ai ben noti problemi causati dalle limitate dimensioni della maggior parte delle città europee, le quali, non potendo contare su tutta una serie di risorse necessarie per poter accedere ai finanziamenti riescono, grazie all'intermediazione delle reti ad aggregare progetti e a creare veicoli di investimento che rendono i progetti più bancabili.

Anche il rapporto "*How National Governments Can Increase Finance for Subnational Climate Action*" di C40 evidenzia come i governi nazionali possano aumentare i finanziamenti per l'azione climatica subnazionale attraverso meccanismi di aggregazione, utilizzando programmi nazionali e finanziamenti aggregati[353]. Il rapporto suggerisce che i governi nazionali debbano coinvolgere esperti finanziari per sviluppare progetti bancabili basati sull'aggregazione, come utilities, progetti di finanza strutturata, strutture di finanziamento aggregato, fondi climatici subnazionali, partenariati pubblico-privati, obbligazioni, ecc., che soddisfino i requisiti di investimento del settore pubblico e privato.

Il rapporto "*City Climate Finance: Landscape, Barriers and Best Practices*" evidenzia poi, a sua volta, la diversità dei fondi dell'UE e il loro impatto a livello locale, nonché le risorse e gli strumenti propri delle città. Il rapporto sottolinea che, sebbene le città a volte trovino difficile coinvolgere il capitale privato, il settore finanziario sta subendo una grande evoluzione ed è disposto a lavorare con le città[354].

Le reti urbane come ICLEI, C40 e GCoM svolgono quindi, come si può notare, un ruolo fondamentale nel supportare le città, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni, nell'accesso alla finanza sostenibile e nell'influenzare le politiche dell'UE. Attraverso l'*advocacy* collettiva, la condivisione di buone pratiche e lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi, queste reti aiutano le città a superare le barriere tecniche, legali e finanziarie, promuovendo una transizione giusta e sostenibile[355].

---

[352] CORDIS. "NATURANCE Project Fact sheet HORIZON." disponbibile al link:https://cordis.europa.eu/project/id/101060464 ICLEI Europe partecipa attivamente al progetto NATURANCE, collegando le principali reti di conoscenza esistenti e promuovendo la condivisione di conoscenze e l'apprendimento reciproco tra diverse aree di politica e pratica . Attraverso laboratori di innovazione finanziaria e politica, il progetto esplora nuove aree per soluzioni di investimento e modelli di entrate a supporto delle soluzioni basate sulla natura ICLEI Europe. "Naturance - ICLEI Europe Projects." disponibile al link: https://iclei-europe.org/projects/?Naturance_=&projectID=ajE1baSd

[353] C40 Cities. "How National Governments Can Increase Finance for Subnational Climate Action.". https://www.c40.org/wp-content/uploads/2025/02/CHAMP-Guidebook-Executive-Summary.pdf

[354] NetZeroCities. "City Climate Finance: Landscape, Barriers and Best Practices.". https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2023/11/D7.1-City-climate-finance.pdf NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good

[355] NetZeroCities. "City Climate Finance: Landscape, Barriers and Best Practices.". https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2023/11/D7.1-City-climate-finance.pdf NetZeroCities (EU H2020 project) (2022). *City climate finance landscape: barriers and best practices* (D7.1 report). – Assesses European cities' financing barriers, noting lack of city capacities/skills and misaligned national/EU frameworks https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf#:~:text=Finally%2C%20Chapter%205%20summarises%20the,chapter%20also%20highlights%20the%20good

In conclusione, il ruolo di queste reti urbane è sempre più quello di strumenti funzionali alla governance europea, per via delle competenze tecnico-settoriali accumulate nel tempo e del supporto fornito all'attuazione della politica urbana europea. Il loro riconoscimento istituzionale e il ruolo di ponte tra città e Unione che hanno di fatto assunto, giustifica il loro inquadramento all'interno dell'amministrazione europea composita, a fronte dell'*expertise* che esse offrono, avvicinandole, per struttura e funzioni, a vere e proprie agenzie tecniche. In particolare, la loro attività si estende anche all'elaborazione e diffusione di strumenti di *soft law*, contribuendo così a colmare il divario che storicamente caratterizza i rapporti tra l'UE e i livelli sub-statali, come nel caso delle regioni, in termini di coinvolgimento diretto e riconoscimento giuridico[356]. Proprio in virtù della loro capacità di generare conoscenza, diffondere buone pratiche e costruire consenso attorno a priorità condivise, queste reti offrono un canale efficace per rafforzare la legittimità delle città nello spazio normativo europeo.

Se da un lato la governance multilivello dell'UE non ha mai pienamente riconosciuto alle città una funzione regolatoria formale, dall'altro le reti offrono uno spazio in cui le città possono esercitare un'influenza sostanziale. In particolare, grazie a dinamiche iterative di scambio tra livelli locali e sovranazionali - il cosiddetto *feedback loop* - le città, attraverso le reti, possono contribuire all'evoluzione del quadro normativo, affermandosi come attori regolatori di fatto e favorendo una maggiore integrazione della dimensione cittadina nei processi decisionali europei, in settori chiave come la finanza sostenibile e la transizione ecologica.

2.6. Le città come beneficiarie ed emettitrici di strumenti di finanziamento sostenibile

Resta indubbio però che le città possano svolgere un duplice ruolo nel panorama della finanza sostenibile: da un lato come beneficiarie di fondi e strumenti europei per finanziare progetti green e sociali, dall'altro possono esse stesse emettere strumenti innovativi per orientare i capitali verso lo sviluppo sostenibile. Detto questo occorre in ogni modo analizzare le sfide delle città all'accesso ai fondi UE, e le opportunità e i limiti incontrati dalle città come emettitrici di obbligazioni verdi e altri strumenti finanziari innovativi.

2.6.1 Accesso ai fondi europei e strumenti di finanziamento sostenibile

Molte città europee fanno un affidamento massiccio sui fondi strutturali e di coesione dell'UE per finanziare investimenti sostenibili, ma spesso faticano a influenzarne la struttura e l'implementazione[357]. La progettazione dei programmi europei raramente coinvolge adeguatamente il

[356] J. Mendes, La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), L'amministrazione europea e le sue regole, cit., 101. Assimilare i network alle agenzie europee potrbbe risultare problematico in vista della loro capacità di garantire una rappresentanza geografica equilibrata dell'intero territorio dell'Unione. In tal senso, la legittimazione a livello europeo delle reti aumenta proporzionalmente al numero di Stati membri coinvolti, nella misura in cui la loro partecipazione contribuisce a configurare l'interesse rappresentato come effettivamente europeo. Nonchè per un apporfondimento sul problema elle regioni e del loro rapporto con l'Unione si v. da M. Savino, Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato, cit., 436

[357] Non systematically aligning European funding programmes and cities' needs: Some of the cities consulted noted that the local level is not systematically or enough considered when designing European funding programmes. In fact, the needs of cities are not always taken into account upstream and therefore are not reflected in the proposed offer. This is particularly the case for those negotiated in the European semester (CCRE, 2022) Mélanie Bourgeois et al., *City Climate Finance Landscape, Barriers and Best Practices in City Climate Finance* (NetZeroCities Deliverable D7.1, 11 marzo 2022) https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf Pag 51

livello locale, con il risultato che i bisogni specifici delle città non sempre si riflettono nei criteri di allocazione dei fondi[358]. Inoltre, persiste una "cultura del sussidio" pubblico, da cui molti comuni tendono storicamente a dipendere o a fare un eccessivo affidamento su sovvenzioni pubbliche, nazionali o europee e a ignorare fonti alternative di finanziamento[359]. Questa tradizione, unita a competenze finanziarie interne limitate, fa sì che molte città non sviluppino progetti bancabili né relazioni col settore privato, perdendo opportunità di cofinanziamento[360]. In effetti, molte città europee di piccole dimensioni spesso hanno solo uno o due dipendenti che ricoprono più ruoli (pianificazione, autorizzazioni, raccolta fondi), senza specialisti finanziari dedicati; pertanto, non dispongono delle competenze finanziarie necessarie per gestire strumenti finanziari sostenibili complessi, il che costituisce un ostacolo significativo ai loro piani di investimento per la sostenibilità[361].

Uno degli effetti principali di questa mancanza di conoscenze è l'eccessiva e spesso esclusiva dipendenza da schemi di finanziamento classici. In genere, in assenza di competenze settoriali specifiche, le autorità locali ricorrono agli strumenti che conoscono meglio: sussidi e sovvenzioni [362]. Questa dipendenza da sovvenzioni e sussidi e in gran parte legata, secondo *Eurocities*, ad una mancanza di risorse adeguatamente formate, capaci di guidare le città nella scelta di opzioni alternative come, ad esempio, i *green bond*[363].

Questa carenza di capacità amministrative è legata, peraltro, anche allacomplessità della gestione dei progetti e alla difficoltà di partecipazione attiva alla definizione degli strumenti finanziari a livello UE.

---

[358] ibidem

[359] Lack of culture and engagement with financial sector: Some cities, all across Europe but particularly in Eastern Europe, have reported a tendency to rely on public subsidies and to ignore alternative funding possibilities. This stems from a historical legacy, a lack of culture of how the private market works, as well as a lack of knowledge on the existing alternative financing opportunities and how to mobilize them. Due to this lack of understanding of the codes of the private sector, cities sometimes find it difficult to propose 'bankable' projects and therefore to engage with the private sector. It is important that cities can build better relationships with these partners. Pagina 51 Mélanie Bourgeois et al., *City Climate Finance Landscape, Barriers and Best Practices in City Climate Finance* (NetZeroCities Deliverable D7.1, 11 marzo 2022) https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf

[360] Ibidem pag 51 ma anche Municipalities tend to rely on EU funds, national and regional funds and neglect other sources of funding that are described as innovative/alternative/creative. But innovative financing instruments are essential for municipalities to effectively finance climate resilience initiatives. A lack of information is also responsible for this lack of use of innovative sources of funding. Municipalities are not yet sufficiently familiar with innovative financing approaches and therefore make too little use of them. Interreg Central Europe, *Funding Instruments for Climate Resilience at the Municipal Level* (November 2024) https://www.interreg-central.eu/wp-content/uploads/2024/11/Funding-Instruments-for-Climate-Resilience-at-the-Municipal-Level.pdf

[361] Eurocities, 'Unlocking the Energy Transition: Why Cities Must Move Beyond Subsidies and Embrace Innovative Financing' (28 marzo 2025) https://eurocities.eu/latest/unlocking-the-energy-transition-why-cities-must-move-beyond-subsidies-and-embrace-innovative-financing/ "The barriers local authorities face in using innovative financing Despite the clear need for new financing models, many local authorities struggle to adopt them. One of the biggest obstacles is the lack of expertise and capacity within municipal governments. Many small and medium-sized municipalities simply do not have the financial expert knowledge". E "In a small municipality of 5,000 people, probably there is one or two persons in the municipality working on urban planning, finding the funds, and managing the technical office to give the permits for building constructions,"

[362] Ibidem "Cities' resources are often stretched thin and without dedicated financial expertise, local governments repeatedly default to the mechanisms they know best: grants and subsidies".

[363] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ "major barriers for cities' transition to less traditional financing stemming from restrictive national regulations and limited local capacity. Local authorities need better national regulations, clearer guidance and targeted capacity-building".

La preparazione di una proposta per i fondi europei richiede infatti analisi tecniche, studi di impatto e documentazione rigorosa, tutte attività onerose, che mettono in difficoltà gli organici ristretti dei municipi minori[364]. Al fine di capire quanto questo problema sia diffuso, si pensi che un'indagine della BEI del 2022 ha rilevato che il 69% dei comuni dell'UE ha citato la carenza di risorse umane adeguatamente formate quale principale ostacolo alla realizzazione di progetti climatici locali[365]. Queste lacune di competenze possono portare in egual modo a un'allocazione errata dei fondi o a opportunità mancate, poiché i funzionari potrebbero rinunziare ad opportunità valutate eccessivamente complesse. Anche gli esperti nel settore sono concordi nella necessità, per le città, di formazione e assistenza tecnica per comprendere modelli di finanziamento innovativi[366]. In proposito, non essendo realistico aspettarsi che ogni piccolo comune possa sviluppare autonomamente competenze negli strumenti di finanza sostenibile, sono stati istituiti progetti come il Prospect+ (finanziato dall'UE), dedicati a collaborare con le città per sviluppare la conoscenza di strumenti alternativi ai sussidi[367]. Inoltre, le raccomandazioni più diffuse prevedono tra le possibili soluzioni risorse comuni, servizi di consulenza condivisi e reti di città per contribuire a colmare il divario di conoscenze[368].

[364] Mélanie Bourgeois et al., *City Climate Finance Landscape, Barriers and Best Practices in City Climate Finance* (NetZeroCities Deliverable D7.1, 11 marzo 2022) https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf " The main barriers identified at the municipal level are the following: Lack of capacity and skills: The lack of staff and/or training of staff is the main barrier mentioned by the cities. Indeed, cities have many difficulties in managing and absorbing funds that are made available due to the lack of human resources and internal skills. This activity is very time-consuming for the existing staff which in the smaller municipalities do not have this role only. Fund opportunities for smaller cities are automatically reduced unless they are supported by local agencies or regional/national administrations. Many cities underlined how the excessive large tranche of money per fund/project creates a substantial advantage for big cities and penalize the small ones that might have not enough capacity. It creates a comparative advantage for larger cities to access funding". Ulteriori difficoltà individuate dal report sono "Cumbersome application process and myriad existing funds: This is a barrier that often comes up in discussions with cities. We note their confusion and lack of understanding of all the existing programs at European level, at national and regional level in addition to national and regional funds and opportunities in the private sector. Besides, the process of these calls for projects or requests for funds are complicated to manage and sometimes time consuming. The amount of information on the funding opportunities is not always easy to digest and available to all cities (language barriers, excessive length etc.) Small-medium cities have also found many difficulties in applying for EU funds due to the heavy and long process requiring many proof documents, studies and therefore skilled staff." Cit. pag. 51

[365]European Investment Bank, *The State of Local Infrastructure Investment in Europe: EIB Municipalities Survey 2022–2023* (EIB 2023) https://www.eib.org/en/publications/20230043-eib-municipalities-survey-2022 "Municipalities also face a shortage of experts with environmental and climate assessment skills, which poses a problem for 69% of them. Finding experts with engineering and technical skills is cited as the second-biggest challenge, with 29% of municipalities considering it a major challenge and 33% saying it is a minor challenge".

[366]Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ "major barriers for cities' transition to less traditional financing stemming from restrictive national regulations and limited local capacity. Local authorities need better national regulations, clearer guidance and targeted capacity-building".

[367] Eurocities, 'Unlocking the Energy Transition: Why Cities Must Move Beyond Subsidies and Embrace Innovative Financing' (28 marzo 2025) https://eurocities.eu/latest/unlocking-the-energy-transition-why-cities-must-move-beyond-subsidies-and-embrace-innovative-financing/ "To confidently embrace innovative financing, cities require a combination of knowledge, support, and structural changes. First and foremost, they need capacity-building programmes that can equip municipal staff with the necessary financial expertise. The barriers local authorities face in using innovative financing
Despite the clear need for new financing models, many local authorities struggle to adopt them. One of the biggest obstacles is the lack of expertise and capacity within municipal governments. Many small and medium-sized municipalities simply do not have the financial expert knowledge".

[368]Programmi solidi di rafforzamento delle capacità sono considerati fondamentali per consentire a un maggior numero di città, specialmente in paesi come l'Italia con molti piccoli comuni, di accedere ai mercati finanziari sostenibili Giuliano, F.; Pronti, A. Advancing Photovoltaic Transition: Exploring Policy Frameworks for Renewable Energy Communities. *Solar* **2025**, *5*, 10. https://doi.org/10.3390/solar5010010

I nuovi strumenti europei di finanziamento sostenibile impongono condizionalità stringenti in materia di clima e inclusione sociale, che molte città faticano a soddisfare pienamente. Ad esempio, programmi come il *Recovery and Resilience Facility* e i fondi strutturali 2021–2027 prevedono quote minime di spesa *green* e il rispetto del principio *Do No Significant Harm* (nessun intervento deve arrecare danni significativi all'ambiente), vincolando quindi l'accesso ai fondi al rispetto di precisi obiettivi ambientali e sociali. Questa enfasi, se da un lato orienta gli investimenti verso la transizione verde, dall'altro può limitare l'accesso ai capitali per i comuni meno in grado di rispettare questo tipo di esigenze. Città con scarse competenze tecniche rischiano di non centrare i *target* climatici imposti dai bandi, vedendosi escluse dal finanziamento[369]. In aggiunta, i complessi criteri di ammissibilità e i requisiti di monitoraggio/valutazione (es. misurazione dell'impatto CO_2, indicatori sociali) rappresentano spesso una barriera amministrativa significativa[370].

Numerosi comuni hanno segnalato difficoltà nel soddisfare queste condizioni entro le scadenze previste, con il paradosso di fondi UE non utilizzati a causa di incapacità locali di conformarsi ai rigidi standard di performance ambientale e sociale. In sintesi, le condizionalità verdi e sociali, pur importantissime per garantire investimenti di qualità, stanno evidenziando il bisogno di maggiore supporto tecnico alle amministrazioni locali, affinché anche le città più piccole possano progettare interventi in linea con gli obiettivi UE ed evitare di rimanere tagliate fuori dalle opportunità di finanziamento sostenibile[371].

Questo disallineamento tra le normative UE in materia di finanza sostenibile e i quadri di governance locale ostacola un'efficace attuazione a livello cittadino. Sebbene l'UE abbia introdotto strumenti ambiziosi, come la tassonomia per le attività sostenibili e lo standard per i green bond, questi non sono

---

[369] Mélanie Bourgeois et al., *City Climate Finance Landscape, Barriers and Best Practices in City Climate Finance* (NetZeroCities Deliverable D7.1, 11 marzo 2022) https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf "The amount of information on the funding opportunities is not always easy to digest and available to all cities (language barriers, excessive length etc.) Small-medium cities have also found many difficulties in applying for EU funds due to the heavy and long process requiring many proof documents, studies and therefore skilled staff. Absence of national support: Medium-small cities ask for more dialogue and collaboration with national administration but in most of the cases, there is no state institution capable to support cities at this low/small level. In addition, in some cases, the allocation of funds is highly politicised, resulting in unequal treatment of local governments that may or may not agree with the policy and political orientation of the central state. Budget prioritisation and interservice competition: In many cities, budgets have to be divided"

[370]Ibidem pag. 50 "Regional level in addition to national and regional funds and opportunities in the private sector. Besides, the process of these calls for projects or requests for funds are complicated to manage and sometimes time consuming. The amount of information on the funding opportunities is not always easy to digest and available to all cities (language barriers, excessive length etc.) Small-medium cities have also found many difficulties in applying for EU funds due to the heavy and long process requiring many proof documents, studies and therefore skilled staff" p

[371] Mélanie Bourgeois et al., *City Climate Finance Landscape, Barriers and Best Practices in City Climate Finance* (NetZeroCities Deliverable D7.1, 11 marzo 2022) https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2022/08/D7.1-City-climate-finance-landscape-barriers-and-best-practices-in-city-climate-finance-V2.pdf "The lack of staff and/or training of staff is the main barrier mentioned by the cities. Indeed, cities have many difficultiesin managing and absorbing funds that are made available due to the lack of human resources and internal skills. This activity is very time-consuming for the existing staff which in the smaller municipalities do not have this role only. Fund opportunities for smaller cities are automatically reduced unless they are supported by local agencies or regional/national administrations. Many cities underlined how the excessive large tranche of money per fund/project creates a substantial advantage for big cities and penalize the small ones that might have not enough capacity. It creates a comparative advantage for larger cities to access funding. Besides, the process of these calls for projects or requests for funds are complicated to manage and sometimes time consuming. The amount of information on the funding opportunities is not always easy to digest and available to all cities (language barriers, excessive length etc.) Small-medium cities have also found many difficulties in applying for EU funds due to the heavy and long process requiring many proof documents, studies and therefore skilled staff".

stati sviluppati nelle realtà dei comuni sebbene, come già osservato, questi siano i luoghi ove insistono le crisi sociali e climatiche. In particolare, le autorità locali non sono generalmente obbligate ad applicare la tassonomia dell'UE nella definizione del proprio bilancio o nella selezione dei progetti, il che porta a un divario tra le definizioni dell'UE e le pratiche locali [372].

Un report di *Interreg Europe*, riferito al periodo 2021-2027, illustra le conseguenze della circostanza secondo cui le città non sono ancora tenute ad allineare le loro azioni alla tassonomia (se non indirettamente, attraverso il criterio DNSH - Do No Significant Harm - di alcuni progetti finanziati dall'UE)[373]. La principale di tali conseguenze è che il progetto verde di una città potrebbe non essere etichettato o strutturato in modo da soddisfare i criteri di classificazione a livello UE, rendendo più difficile attrarre investitori che cercano progetti seguendo il linguaggio della tassonomia. A far fronte a questo tipo di criticità sono emerse iniziative come GREENGOV per aiutare le regioni e le città ad adattare le strategie regionali e locali a questo nuovo quadro europeo e a sviluppare guide per integrare la tassonomia nelle politiche locali[374]. Tuttavia, ad oggi e finché tale allineamento non migliori, un piano di sostenibilità a livello cittadino potrebbe non tradursi bene nel linguaggio della finanza sostenibile dell'UE, causando sinergie mancate.

Anche ove le città cerchino di implementare gli standard indicati dalla normativa sulla finanza sostenibile dell'Unione Europea, le relative norme, come già evidenziato nel capitolo 1, sono spesso frammentate e poco chiare anche ai privati, destinatari originari delle norme, nonché spesso anche esperti in materia[375]. In alcuni casi le difficoltà concrete sono da individuare in una legislazione nazionale non al passo con i quadri normativi dell'UE, oppure un mancato spazio di applicazione delle stesse norme UE, a livello locale[376].

Quest'incertezza normativa e l'incoerenza degli standard EU creano confusione, rendendo dubbia l'applicabilità di determinati strumenti innovativi quali green bonds o Partenariati pubblico Privati per i comuni[377]. L'azione locale potrebbe quindi essere frenata dalla circostanza che, ad esempio, una città

[372]Interreg Europe, GreenGov – GREEN finance and Do No Significant Harm principle implementation for a better regional GOVernance (Interreg Europe, 28 May 2025) https://www.interregeurope.eu/greengov: "Although local authorities are not yet required to align their actions to the Taxonomy regulation, EU Structural Funds Managing Authorities must respect the DNSH as a horizontal principle in their 2021-2027 programs, to ensure the sustainability of the actions supported. In addition, considering the impact of their policies on their territories and citizens' expectations for stronger action to combat climate change, some regional public authorities already wish to put climate commitment at the very heart of their policies".

[373] ibidem

[374] Ibidem "The project helps European regions and local authorities to better understand and implement the EU Taxonomy in their public policies. The partners work to design a common and robust process to adapt regional and local strategies to this new European framework, by developing a guide to support capacity building and awareness raising on green finance mechanisms among all the actors involved. This guidance will also be put into practice to explore green budgeting, using the tools of budgetary policymaking to help the partners redirect their investments towards sustainable priorities, develop regional green bonds frameworks and other innovative financial instruments to achieve environmental goals. The project involves 11 partners and 1 associated policy authority and targets 9 policy instruments: four ERDF regional programs, a green finance strategy, an economic transition governance strategy, a development strategy, a regional climate strategy, a sustainable energy and climate action plan".

[375] Per maggiori informazioni sulle controversie relative alla normativa specifica sulla finanza sostenibile si rimanda al primo capitolo di questo lavoro.

[376] Eurocities unloking energy Regulatory and administrative challenges also play a significant role. Energy Performance Contracting (EPC), for instance, has been successfully implemented in some countries but remains inaccessible in others due to national level legislation. "Some local authorities in some countries can benefit from the EPC model amazingly well, and for some it's absolutely a no-go yet," said **Sylwia Słomiak, Senior Climate Finance Advisor at Eurocities.** Unclear national regulations and inconsistent EU rules create further complications, making it difficult for cities to know whether certain financial instruments are even viable for them.

[377] ibidem

potrebbe desistere nell'emettere un'obbligazione verde non solo perché la sua legislazione nazionale impone limiti di indebitamento rigorosi, ma anche perché non è chiaro come lo standard UE per le obbligazioni verdi interagirà con le normative locali in materia di obbligazioni[378]. Ciò, anche tenendo presente che lo *standard* europeo sui *green bond* (EUGBS), concordato nel 2023, stabilisce requisiti elevati in materia di informativa e allineamento tassonomico per gli emittenti[379].

Sebbene intesi a garantire il rigore, questi requisiti possono essere onerosi per gli enti locali più piccoli, a meno che i loro quadri di governance e la loro capacità tecnica non si evolvano di conseguenza. Alcuni analisti avvertono che le politiche di governance locale potrebbero entrare in conflitto con criteri così stringenti, a meno che non venga fornito un adeguato sostegno per colmare il divario[380].

La realtà è che molte città operano in base a norme fiscali nazionali e leggi di bilancio che non sono state concepite tenendo conto delle particolarità della finanza sostenibile. Strumenti quali i limiti rigorosi al debito, gli obblighi di pareggio di bilancio o le limitazioni all'indebitamento possono - e di fatto limitano - la capacità di una città di sfruttare strumenti finanziari sostenibili[381]. Questo è particolarmente vero in paesi in cui gli enti locali hanno storicamente avuto un margine di manovra limitato per emettere obbligazioni o contrarre prestiti autonomamente, come ad esempio l'Italia o la Polonia [382]. Ciò spesso confligge con quanto accade in altri Paesi UE, ove le città sono fortemente incoraggiate a finanziare l'azione per il clima attraverso il ricorso al credito e ai mercati dei capitali. Il risultato è un persistente divario di attuazione: la politica UE promuove finanziamenti innovativi che i funzionari locali si trovano a non poter neppur cercare, dati i vincoli imposti da quadri di governance e normative nazionali che non sono aggiornate con i tempi.

Ad oggi, solo le città più grandi sono state in grado, ad esempio, di emettere dei green bond mentre le città più piccole rimangono paralizzate da vincoli e norme fiscali nazionali. A tale riguardo, si possono

---

[378] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ "**Marcin Gradzki, Director of the Air Protection and Climate Policy Department at the City of Warsaw,** explained how his city still encounters many barriers to accessing alternative attractive financing options. For Gradzki the national and European levels should support cities, for example, with technical assistance tailored to local needs that address existing regulatory bottlenecks in respective countries. He also emphasised the need for addressing the municipal dept caps and regulations that prevent cities from taking loans and setting up certain financing instruments, such as bonds" ma anche cit "Local authorities need better national regulations, clearer guidance and targeted capacity-building".

[379] https://ieefa.org/articles/green-bond-issuers-gear-europes-landmark-new-standard#:~:text=Green%20bond%20issuers%20gear%20up,effect%20on%2021%20December%202024 Key Takeaways:
European Union taxonomy-aligned investments reached €249 billion in 2023, suggesting significant uptake potential for European Green Bond Standard issuances.
Large corporate issuers with significant eligible investments may find it almost effortless to align with the new label for raising funds.
Public issuers are well-positioned to issue sizeable benchmark bonds that spur wider participation 16 December 2024 (IEEFA) Financial institutions and corporates with eligible sustainable investments should easily be able to raise funds with the European Green Bond Standard (EUGBS), which takes effect on 21 December 2024.

[380]Siva Muthurajah et al, 'Green bond market boom: did stricter policies spur growth?' (AIMSpress, 2023) https://www.aimspress.com/article/doi/10.3934/GF.2023002?viewType=HTML "The EC should therefore enable the conditions for CEE countries to easily access and take advantage of innovative funding sources already available but not yet fully exploited. For instance, establishing an official CEE standard for green bonds aligned with the EU taxonomy for sustainable activities would help to make this tool more attractive both for governments and companies".

[381] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/

[382] Kettunen, Pekka & Orankiewicz, Agnieszka & Oulasvirta, Lasse & Turała, Maciej. (2025). Measuring and Comparing the Financial Autonomy of Local Governments in Finland and Poland. Lex localis - Journal of Local Self-Government. 149-171. 10.52152/23.3.149-171(2025).

citare alcuni casi rilevanti in Germania, Austria, Italia[383]. Enti più vicini e sensibili alle esigenze locali, come l'OCSE e il Comitato delle regioni, concordano sulla necessità di allineare meglio i quadri normativi multilivello in modo che le iniziative di finanza sostenibile dell'UE possano effettivamente arrivare a livello cittadino (evitando mandati non finanziati e consentendo la sperimentazione di nuovi finanziamenti)[384].

La soluzione di tutti i relativi problemi dovrà probabilmente passare per un aggiornamento delle leggi nazionali; sul tema, vale approfondire la proposta della c.d. "regola d'oro verde" per esentare gli investimenti climatici dai limiti di indebitamento)[385]. Inoltre, servirà fornire orientamenti UE più chiari e adeguati al contesto delle autorità locali[386].

Il menzionato allontanamento da strategie per i finanziamenti europei basati sulle sovvenzioni pure, ha comportato che le città siano sottoposte a una pressione crescente per attrarre capitali privati per progetti sostenibili. È ormai ben noto che i fondi pubblici da soli non siano sufficienti a soddisfare le esigenze di investimento per gli obiettivi di sostenibilità[387]: il riconoscimento che i costi della sostenibilità non possano essere coperti esclusivamente da sovvenzioni pubbliche e finanziamenti

---

[383] Gli enti locali italiani hanno la possibilità di emettere obbligazioni dalla fine degli anni '90 e ne hanno fatto ampio uso all'inizio degli anni 2000 (Intervista I1). Oggi, tuttavia, i comuni e le città non emettono più obbligazioni poiché sono più costose e complesse da gestire rispetto ai prestiti degli enti locali. Attualmente, lo stock di obbligazioni comunali si aggira intorno ai 3,5 miliardi di euro su un debito totale di 32,5 miliardi di euro. Questi sono concentrati in pochi grandi comuni, principalmente Roma e Milano.

[384] "This funding gap is partly a result of poor fiscal frameworks, which do not adequately align resources with ambitions for progress on the SDGs (or other areas). The SNG-WOFI highlights the constraints faced by subnational governments due to poor fiscal decentralisation which results in unfunded or underfunded mandates. The situation is likely to get even more challenging for subnational governments in the current inflationary context, increased energy costs and rise of interest rates. OECD analysis shows that, with current interest rates, the subnational government debt profile implies a growth in interest payments of up to 1% of GDP in OECD countries, further limiting their ability to borrow further to finance crucial SDG investments" (OECD COGITO, 22 May 2024) https://oecdcogito.blog/2024/05/22/financing-our-future-how-subnational-governments-can-mobilise-the-resources-to-deliver-on-the-sdgs.

[385] Sull'importanza della regola d'oro verde o green golden rule si v. Caselli, F., Lagerborg, A., & Medas, P. (2024), Green Fiscal Rules? Challenges and Policy Alternatives – IMF Working Paper; Aligishiev, Z., Bellon, M., & Massetti, E. (2022). Macro-Fiscal Implications of Adaptation to Climate Change (IMF Staff Climate Note No. 2022/002). International Monetary Fund, Washington, DC; Caselli, F., H. Davoodi, C. Goncalves, G. H. Hong, A. Lagerborg, P. Medas, A. D. M. Nguyen, and J. Yoo. 2022. "The Return to Fiscal Rules," IMF Staff Discussion Note No. 2/22, International Monetary Fund, Washington, DC; Darvas, Z., and G. Wolff. 2021. "A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation." Policy Contribution 18/2021, Bruegel. Inoltre come evidenziato da Raffer: "In the field of policy, however, the trade-off between budget consolidation and increased green investment needs has led to different policy proposals such as a 'green golden rule', which would exempt green investments from fiscal rule compliance indicators (Darvas & Wolff, 2023). Further, embedded in the European Green Deal, the EU has set forth a taxonomy on ESG conformity of investments in 2020, which aims at determining the degree of sustainability of investment activities (Raffer et al., 2023)". Christian Raffer e Frida von Zahn, Local Governments and Sustainable Finance – A cross-country comparison (Working Paper 01/2024, Deutsches Institut für Urbanistik, 1 novembre 2024) https://difu.de/sites/default/files/media_files/Working%20Paper_Local%20Governance%20and%20Sust.%20Finance.pdf pag 6

[386] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ ma anche: https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/CoP-policy_Feedback veditи anche questo!!! https://h2020prospect.eu/sites/default/files/news_events/PROSPECT%2B_Policy-dialogue-webinar_MASTERFILE.pdf

[387] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ ma anche: https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/CoP-policy_Feedback e PROSPECT+ (Horizon 2020), Policy Dialogue Webinar: Navigating new realities – innovative financing instruments for energy transition (webinar presentation, 2023) https://h2020prospect.eu/sites/default/files/news_events/PROSPECT%2B_Policy-dialogue-webinar_MASTERFILE.pdf

tradizionali è del resto pienamente riflesso nel bilancio UE nonché nei piani di ripresa dell'UE; entrambi infatti hanno deciso di guardare ai mercati. Questo si può osservare ad esempio, nell'ambito del *NextGenerationEU*, strumento disegnato per guidare la ripresa dalla crisi pandemica, per il quale è stato previsto che il 30% del fondo di 750 miliardi di euro dovesse essere raccolto tramite investimenti privati [388].

Secondo i calcoli delle Istituzioni UE, l'Europa avrà bisogno di oltre 350 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi all'anno, in questo decennio, per raggiungere i suoi obiettivi energetici e climatici; somma, quest'ultima, che è evidentemente ben oltre la capacità dei bilanci pubblici[389]. Ne consegue che l'obiettivo principale del quadro finanziario sostenibile dell'UE è quello di convogliare i flussi finanziari privati verso progetti di sostenibilità[390].

Le medesime Istituzioni hanno anche chiarito che l'esclusiva dipendenza da fonti di finanziamento tradizionali, siano esse nazionali o proveniente dall'UE, per le città e le regioni, non possa più costituire una soluzione; le analisi dei piani climatici locali Europei mostrano che la maggior parte dei progetti di mitigazione dipende tuttora dalle sovvenzioni, con pochissime eccezioni di alcune realtà che ricorrono ad investimenti privati[391]. È evidente che questo modello non sia sostenibile a lungo termine, il che spinge verso un sistema per lo meno di finanza mista, c.d. *Blended Finance*, che combina fondi pubblici quali sovvenzioni o prestiti agevolati con capitali privati[392].

Quest'ultimo approccio sta diventando sempre più popolare e sarà meglio analizzato più avanti.

Una ricerca del C40 ha ipotizzato a riguardo un ruolo specifico delle città, che potrebbero creare condizioni favorevoli preparando una serie di progetti verdi finanziabili e persino sviluppando una

---

[388] European Commission, 'Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy' COM(2021) 390 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390

[389] "The EU sustainable finance framework will play a key role in meeting these targets and supporting a sustainable recovery from the COVID pandemic. Europe will need an estimated EUR 350 billion in additional investment per year over this decade to meet its 2030 emissions-reduction target in energy systems alone, alongside the EUR 130 billion it will need for other environmental goals 3 . Investment in unsustainable activities and assets are increasingly likely to become stranded, as climate and environmental challenges become ever more material. The insufficient integration of these risks hampers reallocation of resources and risks leading to disruptive readjustments in the future, with implications for financial stability. Accordingly, environmental regulation must be complemented by a sustainable finance framework which channels finance to investment that reduces exposure to these climates and environmental risks"
European Commission, 'Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy' COM(2021) 390 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390

[390] "As the scale of investment required is well beyond the capacity of the public sector, the main objective of the sustainable finance framework is to channel private financial flows into relevant economic activities. Private interest in sustainable investment has grown considerably in recent years but requires a framework for sustainable finance which is clear, consistent and robust. The EU is putting that framework in place". European Commission, 'Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy' COM(2021) 390 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390

[391] Climate Alliance and UTARTU, *Policy Recommendations for Central and Eastern European (CEE) Municipalities* (October 2023) https://eu-mayors.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-01/Policy%20recommendations%20for%20CEE%20municipalities.pdf Ma anche Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ "Many cities are interested in using alternative financing options to meet the funding gaps, yet face challenges due to insufficient expertise and resources, particularly with instruments like green bonds and guarantee funds. The heavy reliance on subsidies persists as cities navigate complex legal frameworks, which often restrict the options they actually have".

[392] C40 Cities, 'How cities can attract private finance for climate action' (C40 Knowledge Hub, 2020) https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-cities-can-attract-private-finance-for-climate-action?language=en_US.

"tassonomia finanziaria locale" (o local financial taxonomy), ovvero definendo chiaramente cosa loro intendano per investimento sostenibile, al fine di aumentare la fiducia degli investitori e la trasparenza [393]. Si stanno inoltre esplorando modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) e strumenti di garanzia per sfruttare i fondi privati a favore delle aree urbane, anche questi strumenti verranno analizzati in seguito[394]. La Banca europea per gli investimenti e altre Istituzioni hanno lanciato programmi di garanzia a sostegno degli investimenti climatici delle città (ad esempio, il City Climate Finance Gap Fund e le garanzie InvestEU), utilizzando efficacemente i fondi dell'UE per incoraggiare la partecipazione dei finanziatori privati[395]. Programmi come *InvestEU* e il *Just Transition Mechanism* sono entrambi dotati di fondi associati. InvestEU si basa sul precedente Piano Juncker e fornisce esempi di incentivi disponibili per gli operatori privati, tra cui garanzie e strumenti di prestito come il Fondo per gli investimenti strategici[396]. Il Meccanismo di transizione giusta (e il relativo fondo) fornisce supporto finanziario, tecnico e di consulenza ai portatori di interessi delle regioni carbonifere e di altre regioni ad alta intensità di carbonio, nella transizione verso una produzione di energia a bassissime/zero emissioni di carbonio[397].

Infine, la predisposizione da parte delle città di progetti pronti per gli investitori al fine di attrarre capitale privato, ben si coniuga con quanto previsto dalla normativa europea più recente, la quale esorta le stesse realtà locali a migliorare la bancabilità e la governance dei progetti. Per far ciò le città dovranno sviluppare solidi piani di investimento climatico, condurre un'adeguata valutazione dei rischi ed essere in grado di garantire che i progetti soddisfino le aspettative degli investitori in termini di ROI[398] ed ESG.

Come osservato dal forum Eurocities del 2024, le città dovrebbero presentare piani di investimento a lungo termine "trasparenti, dettagliati e allineati", per attirare l'interesse dei finanziatori. Questo obiettivo è sostenuto da alcune iniziative dell'UE quali lo *Smart Cities Marketplace*, che aiuta i comuni

---

[393] C40 Cities, 'How cities can attract private finance for climate action' (C40 Knowledge Hub, 2020) https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-cities-can-attract-private-finance-for-climate-action?language=en_US:"Streamline municipal financial management and, where applicable, take steps to obtain creditworthy status. To attract direct capital from private sources, cities must first be deemed creditworthy by an external rating agency. The higher your city's credit rating, the more finance is likely to be available – and at a lower interest rate".

[394] European Commission and International Finance Corporation, 'EU and IFC Announce €291 Million Guarantee Program to Finance Global Gateway Through Support for Private Sector Investments' (28 April 2025) https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-ifc-announce-eu291-million-guarantee-program-finance-global-gateway-through-support-private-2025-04-28_en

[395] Il Report del **2021 "State of Cities Climate Finance" esamina lo stato attuale degli investimenti clumatici urbani, le barriere per raggiungere gli investimenti, gli ostacoli da superare per raggiungere i necessari livelli di investimento.** Cities Climate Finance Leadership Alliance, '2021 State of Cities Climate Finance' (2021) https://citiesclimatefinance.org/publications/2021-state-of-cities-climate-finance 5

[396] Sebbene questo strumento non sia innovativo, resta indubbio il rinnovato ruolo, anche alla luce della crisi pandemica, nella politica economica dell'Unione Europea con speciale riguardo anche al ruolo della BEI che dalla sua tradizionale missione di sviluppo e supporto
all'economia, vede il rafforzarsi della sua componente istituzionale, di più sul tema: E. Tatì, Il
Programma InvestEU e la Banca europea degli investimenti nella governance economica europea in Dir. cost., 2022, n. 2; M. Gnes ed E. Chiti Cronache Europee, in Riv. trim. dir. pubbl., 2020, 265 e C. Iaione, Participatory Governance in EU cities and its potential implementation in the cultural sector: The Urban Science and Innovation Partnerships as an enabling tool, in Riv. giur. edil., 2023, n. 1, 37. Reg. Ue n. 1056/2021 del 24 giugno 2021. Cfr. C. Giannino, La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione, in Riv. giur. Mezzogiorno, 2021, 701-723.

[397] Critiche a fondi del genere sono che non includono strumenti per coprire le incertezze a lungo termine relative ai prezzi delle emissioni di carbonio o opzioni per cartolarizzare i benefici futuri per pagare gli investimenti. T. Di Marcello, Strategia europea sulla finanza sostenibile, informazione societaria e possibili riflessi sulla gestione della società, in Giur. comm., 2023, n. 4, 607

[398] Il termine ROI o *Return on Investment*, in italiano rendimento del capitale investito, è un indice finanziario che misura il rendimento di un investimento rispetto al suo costo.

a identificare gli investitori e a migliorare la preparazione dei progetti, e il nuovo *Climate City Capital Hub* nell'ambito del programma NetZeroCities, progettato per mettere in contatto le città con i capitali necessari per la transizione energetica [399]. L'OCSE e la BEI hanno riscontrato che la mancanza di affidabilità creditizia, le dimensioni ridotte dei progetti e gli elevati costi di transazione sono ostacoli che possono essere superati aggregando i progetti o mettendo in comune le risorse a livello regionale[400].

2.6.2. Città come creatrici di strumenti innovativi

Gli strumenti innovativi di finanza sostenibile come si è visto sono, nella pratica, poco utilizzati anche ove, in teoria, molti enti locali europei abbiano la facoltà legale di utilizzarlo. Ad oggi, questi strumenti sono stati utilizzati da un numero limitato di città all'avanguardia, e rappresentano tuttora una quota marginale del finanziamento municipale[401]. In altri termini, appare evidente come la finanza sostenibile a livello locale sia ancora agli esordi: l'uso di green bond o prestiti collegati agli SDG è confinato a pochi casi pilota, spesso in grandi città o regioni con esperienza finanziaria avanzata[402]. Nonostante, quindi, si sia sostenuto che spesso l'ostacolo principale non sia quello normativo, relativo

[399] Eurocities, 'Cities look for support to move to innovative financing options' (26 novembre 2024) https://eurocities.eu/latest/cities-look-for-support-to-move-to-innovative-financing-options/ "EU programmes and initiatives that cities can tap into, such as the Covenant of Mayors and the Smart Cities Marketplace, which offers help with identifying investors and improving project bankability". Climate Alliance and UTARTU, *Policy Recommendations for Central and Eastern European (CEE) Municipalities* (October 2023) https://eu-mayors.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-01/Policy%20recommendations%20for%20CEE%20municipalities.pdf "The EC should therefore enable the conditions for CEE countries to easily access and take advantage of innovative funding sources already available but not yet fully exploited. (…) Furthermore, additional emphasis should be placed on creating more widely accessible and versatile technical assistance arrangements to help smaller investors such as municipalities, small municipal utilities and local action groups, take advantage of these innovative financing mechanisms".

[400] Jorge Martinez-Vazquez and Violeta Vulovic, *How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?* (ADB Institute Working Paper No. 563, March 2016) https://www.adb.org/sites/default/files/publication/181692/adbi-wp563.pdf "Additional impediments include underdeveloped capital markets for local-level borrowing and investment, as well as lack of expertise among private investors for urban projects".

James Alexander and Darius Nassiry with Sam Barnard, Michael Lindfield, Renard Teipelke, and Martijn Wilder, *Financing the Sustainable Urban Future: Scoping a Green Cities Development Bank* (ODI Working Paper 552, April 2019) https://media.odi.org/documents/12680.pdf "Private investors lack incentives to incur the transaction costs associated with urban financing models, including the aggregation and standardisation that may be required for smaller projects, while perceptions of country, currency and exchange rate risk and uncertain development and transaction costs can deter investors whose asset allocation may limit their exposure to low-income countries. Experience from C40's engagement with cities suggests that private and institutional investors struggle with core challenges related to sustainable urban infrastructure, including lack of understanding of cities and their financial conditions. Private investors often have limited experience with the financing mechanisms that cities are able to use and limited knowledge of low-carbon, climate-resilient technologies and their long-term financial performance".

[401] "We find that the usage of sustainable finance on the local government level is currently a niche phenomenon, which is likely to gain relevance in the future. So far, tools like Green Bonds are usually used by single forerunner cities or regions and sustainability or ESG-linked loans are provided only on a small scale by a few banks and not in all sample countries. However, the number of private and development banks that relate their local government lending to sustainability targets is increasing. The usage of external debt to finance the sustainability transformation depends critically on the local government structure (e.g., size of jurisdictions) and the culture of local government debt in the specific country and city. In countries in which local governments have low levels of debt, municipalities are naturally less inclined to look for alternative financing models. We further find that forerunner cities making use of green bonds have a history of diverse funding sources regardless of the regulatory country context. Debt regulation itself seems to be a minor obstacle". Pag 6 Christian Raffer, PhD Frida von Zahn, MSc Local Governments and Sustainable Finance

[402] ibidem

alle regole sul debito, anche questo potrebbe avere un peso non indifferente, a seconda delle specificità locali.

Per aggirare i limiti di indebitamento diretto, si può guardare alla strategia via via più seguita da varie città di ricorrere a strumenti *off-budget* coinvolgendo società partecipate (aziende municipalizzate dei trasporti, dell'energia, dell'acqua, ecc.) come veicoli di investimento sostenibile. Questo approccio consente di mantenere il debito fuori dal bilancio comunale, aumentando la capacità di finanziamento di progetti sostenibili senza superare il tetto massimo al deficit locale. Possiamo ad esempio guardare alle evidenze empiriche dalla Polonia, dove è possibile trovare comuni con livelli di debito prossimi ai limiti di legge e con *utilities* con alta leva finanziaria, segno che vengono opportunamente utilizzate le società controllate per contrarre prestiti aggiuntivi destinati a investimenti pubblici[403]. In sostanza, i municipi usano le proprie aziende, dotate di bilanci separati, per accedere a capitali (ad esempio tramite *project finance* o emissione di *revenue bonds* garantiti dai flussi tariffari delle *utility*) senza appesantire i conti dell'ente locale.

Questa flessibilità *off-balance* può risultare strategica per finanziare infrastrutture sostenibili, ma non è priva di rischi: richiede solide *governance* nelle società pubbliche e un attento monitoraggio, per evitare che il debito indiretto accumulato diventi insostenibile o sfugga alle regole di finanza pubblica[404]. Inoltre, la stessa pratica è stata vagliata dagli organismi internazionali (come la stessa OCSE e la BEI) i quali sottolineano la necessità di trasparenza e di considerare il debito complessivo consolidato del settore pubblico locale[405]. In definitiva, le *partnership* con *utilities* e altri enti partecipati offrono alle città un'opzione importante per mobilitare risorse aggiuntive verso progetti sostenibili, ma vanno utilizzate in modo equilibrato e complementare agli strumenti di bilancio tradizionali.

Un esempio virtuoso di come le città possano emettere debito sostenibile condividendo risorse e rischi è offerto dal modello nordico delle agenzie di finanziamento locale. In Svezia, la maggior parte dei comuni aderisce a *Kommuninvest*, un'agenzia cooperativa creata dagli enti locali stessi per raccogliere capitali sui mercati a nome loro[406]. Questa *Local Government Funding Agency* opera come una centrale di prestito: mette in *pool* le esigenze di finanziamento di centinaia di municipalità e emette obbligazioni (anche green bonds) di ammontare consistente, godendo di *rating* elevato pari a quello sovrano[407]. In tal modo, anche piccoli comuni con fabbisogni finanziari limitati possono ottenere risorse

---

[403] Stobieniecka Weronika & Białek-Jaworska Anna, 2020. "Do local governments use municipal companies for off-balance-sheet financing?," Central European Economic Journal, Sciendo, vol. 7(54), pages 242-257, January. Questo articolo indaga se i comuni polacchi utilizzino le loro aziende municipali per aumentare la capacità di indebitamento oltre i limiti imposti dalle norme sul debito fiscale. Stobieniecka Weronika & Białek-Jaworska Anna, 2020. "Do local governments use municipal companies for off-balance-sheet financing?," Central European Economic Journal, Sciendo, vol. 7(54), pages 242-257, January.

[404] Chatry, I. et al. (2025), "Mobilising sustainable finance for regions and cities", OECD Regional Development Papers, No. 132, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2af8dadb-en

[405] Stobieniecka Weronika & Białek-Jaworska Anna, 2020. "Do local governments use municipal companies for off-balance-sheet financing?," Central European Economic Journal, Sciendo, vol. 7(54), pages 242-257, January.

[406] Kommuninvest in Svezia rappresenta un esempio di collaborazione ed efficienza nel finanziamento municipale. Fondata nel 1986, opera come cooperativa di proprietà dei comuni e dei consigli provinciali svedesi. L'impegno della banca nei confronti della sostenibilità è esemplificato dall'emissione di green bond, iniziative di finanziamento che promuovono la sostenibilità ambientale e la resilienza nei comuni svedesi. Strong Nordic Local Government Has Four Strong Municipal Banks April 22, 2024 0 Comments By Nicholas Anderson. https://forumnordic.com/denmark/strong-nordic-local-government-has-four-strong-municipal-banks/#:~:text=In%20Sweden%2C%20Kommuninvest%20is%20a,and%20resilience%20in%20Swedish%20municipalities

[407] ibidem

a costi vantaggiosi, beneficiando della massa critica e della reputazione collettiva del *network*[408]. Il "modello Kommuninvest" consente inoltre di sviluppare expertise finanziaria condivisa: l'agenzia supporta i membri nella preparazione dei progetti e nella rendicontazione ESG, facilitando l'accesso delle città minori ai mercati dei capitali sostenibili[409]. Analoghe istituzioni esistono in altri paesi nordici: *Kommunalbanken* in Norvegia, *Municipality Finance – MuniFin* in Finlandia, *Kommunekredit* in Danimarca, contribuendo alla solidità finanziaria degli enti locali della regione[410]. Queste esperienze indicano che il coordinamento sovra-comunale può essere una soluzione efficace: aggregando le domande di prestito e mutualizzando il rischio, le città possono emettere strumenti di debito sostenibile con maggiore efficacia rispetto all'azione isolata dei singoli enti.

Si tratta, in definitiva, di modelli potenzialmente replicabili altrove in Europa, con gli opportuni adattamenti istituzionali, per aiutare le città a superare le barriere di scala e competenze nell'accesso ai mercati finanziari green[411].

[408] UNFCCC, 'Green Finance and the Aggregation of Swedish Local Government Investments Projects' (UNFCCC, Momentum for Change) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly-investment/green-finance-and-the-aggregation-of-swedish-local-government-investments-projects. "Accessing climate finance to fund green projects has proven to be one of the main obstacles in achieving climate neutrality. Small local and regional governments have struggled to identify funding, as their demand for loans has been relatively small and of insufficient volume to make it interesting to the large commercial banks".

[409] ibidem

[410] Strong Nordic Local Government Has Four Strong Municipal Banks April 22, 2024 Nicholas Anderson. https://forumnordic.com/denmark/strong-nordic-local-government-has-four-strong-municipal-banks/#:~:text=In%20Sweden%2C%20Kommuninvest%20is%20a,and%20resilience%20in%20Swedish%20municipalities

411 *Final Report – Innovative Financing Schemes in European Cities*, UIA Initiative (European Commission) (June 2022) https://uia-initiative.eu/en/final-report-innovative-financing-schemes-european-cities#findings

Capitolo 3
Le città soggetti attivi e passivi nella finanza sostenibile: operatori di mercato o semplici beneficiari?

3.1. La ripartizione delle competenze nel diritto interno: dallo Stato, alla regione, alla città

Al fine di comprendere il ruolo delle città nella finanza sostenibile in Italia occorre partire dall'architettura costituzionale e delle competenze necessarie a raggiungere gli obiettivi di transizione ecologica e sostenibilità imposti dall'Europa.

La ripartizione delle competenze legislative tra Stato, Regioni ed enti locali, come noto, trova la sua collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione, su cui è intervenuta la significativa riforma di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, con la quale è stato modificato in particolare l'art. 114 Cost., sancendo il principio autonomistico e riconoscendo Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato come elementi costitutivi della Repubblica.

Il sistema di ripartizione delle competenze tracciato in Costituzione e nello specifico all'art. 117, c.2, lett. s[412], assegna, allo Stato una competenza esclusiva su materie chiave quali la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e allo stesso modo, sempre allo Stato è assegnata la competenza esclusiva sul coordinamento delle politiche finanziarie nazionali. Questa scelta è guidata dalla necessità di fissare i livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEP) e armonizzare i bilanci pubblici. Parallelamente, rientrano tra le materie concorrenti, cioè, le competenze legislative sono ripartite tra Stato e Regioni, materie che possono ritenersi rilevanti per investimenti sostenibili quali il governo del territorio, la tutela della salute, la protezione civile, le grandi reti di trasporto e la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In altri termini, il sistema disegnato nella nostra Costituzione fa sì che in tali materie lo Stato definisca i principi fondamentali e le Regioni emanino la normativa di dettaglio, come ad esempio la pianificazione territoriale, la gestione locale delle risorse idriche e del trasporto pubblico locale, che rientrano nel governo del territorio, inoltre, sempre alle Regioni è affidata una potestà legislativa residuale su ogni materia non riservata allo Stato (art. 117, c.4).

L'art. 117 Cost. attribuisce a Comuni, Province e Città metropolitane potestà regolamentare "*in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*". Ciò significa che, pur non avendo competenza legislativa, gli enti locali possono emanare regolamenti attuativi nelle materie di loro pertinenza, nel rispetto delle leggi statali e regionali[413].

L'allocazione delle funzioni amministrative è poi disciplinata all'art. 118 Cost. Quest'ultimo attribuisce ai Comuni il potere di assumere decisioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà verticale, il quale prevede che le decisioni vadano prese dall'ente territorialmente più vicino ai cittadini, purché tale ente sia adeguato a svolgerle e facendo salva la necessità di un esercizio unitario delle funzioni a livello superiore. In altre parole, se la natura della funzione richiede una gestione sovra-comunale, l'attività dovrà essere attribuita al livello territoriale gerarchicamente superiore, secondo i principi di differenziazione e adeguatezza[414]. L'ultimo comma dell'art. 118 introduce a sua volta la sussidiarietà *orizzontale*, la quale impegna tutti i livelli di governo a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per attività di interesse generale. Ciò si riflette,

---

[412] In materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni, l'articolo 117, comma 2, lettera s), attribuisce alla competenza esclusiva statale "*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", mentre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*" viene inclusa tra le materie di legislazione concorrente.

[413] Tra le materie di competenza giova citare: i regolamenti edilizi comunali orientati alla sostenibilità e i piani urbani del traffico ecologico

ad esempio, nel coinvolgimento del terzo settore e delle comunità locali in progetti di finanza sostenibile.L'articolo 119 della Costituzione, garantisce infine l'autonomia finanziaria da esercitare nel quadro del coordinamento complessivo. Di quest'ultimo aspetto si occuperà in maniera più appril presente capitolo.

3.1.1. In particolare: la tutela dell'ambiente e la sostenibilità

La tutela dell'ambiente è stata definita, come tutte le materie di cui alla lettera s) dell'art 117 Cost., da dottrina e la giurisprudenza come materie «trasversali»[415], nel senso che queste sono sì di competenza statale, ma le regioni possono derogare o modificare le disposizioni di legge statale purché *in melius*. Questo perché l'ordinamento pluralistico riconosce e tutela le autonomie locali (articolo 5 della Costituzione) ed è retto dal principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, di cui all'articolo 120 della Costituzione[416], andando «*al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, suscettibile di essere organizzato in modi diversi su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni*»[417].

Nel caso specifico poi dell'ambiente, questo è stato meglio definita dalla recente modifica costituzionale del 2022, la quale ha inserito la tutela dell'ambiente, biodiversità ed ecosistemi tra i principi fondamentali della costituzione all'art. 9 Cost. nell'interesse delle generazioni future[418]. Questa riforma nasce dall'esigenza di introdurre meccanismi capaci di controllare le attività umane e i costi ambientali da esse generate nell'esercizio del diritto di iniziativa economica e dal godimento dei diritti di proprietà. Se in un primo momento infatti, l'intervento pubblico assumeva una funzione meramente contenitiva, non certo in grado di incidere direttamente sui processi di sviluppo economico e produttivo, questa tendenza allo *short-termism*, riscontrabile in pari misura nel settore pubblico e in quello privato, ha evidenziato la necessità di una strategia stabile e coerente, in grado di promuovere adeguatamente l'internalizzazione dei costi ambientali nel sistema economico e produttivo, a favore di un modello di sviluppo qualitativamente diverso[419].

La gravità della crisi climatica ed eco-sistemica ha fatto sì che non si potesse più rinviare una radicale trasformazione alla struttura del sistema produttivo, attraverso scelte in campo economico capaci di individuare i settori ove è maggiore l'impatto delle politiche pubbliche e allo stesso tempo indirizzare

---

[415] Sulle materie statali cd. trasversali, v. R. Bifulco, Le Regioni, II, Bologna, il Mulino, 2014, 66-67. Per un quadro generale sulla potestà legislativa delle regioni ordinarie.

[416]Pronunce giurisprudenziali a sostegno di questa affermazione troviamo nella sentenza 9 novembre 2016, n. 251, della Corte costituzionale, la sentenza del 1° ottobre 2003, n. 308 Corte cost, e infine la sentenza 18 luglio 1997, n. 242 pur antecedente alla riforma del titolo V. In dottrina, si v. C. Iuvone, Il livello regionale e il raccordo multilivello, in La tela di Penelope, a cura di A. Natalini e G. Tiberi, cit., 51.

[417] Sull'evoluzione del principio di leale collaborazione, vedasi A. Gratteri, La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449.

[418] L'attribuzione ai pubblici poteri dei compiti di tutela ambientale è infatti all'origine del c.d. processo di "giuridificazione" dell'interesse ambientale, al riguardo si v. G. Rossi, Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica, in Id., Saggi e scritti scelti. III. Economia, ambiente, servizi, Torino, 2019, p. 1262 s.

[419] Alfredo Moliterni Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo. Relativamente all'impazienza dei capitali privati nel contesto della transizione verde: J. Rifkin, Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra, Milano, 2019, p. 146 ss. Sull'imprescindibilità di una strategia pubblica sullo stesso tema:UNEP, Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences, 2017. Il già citato UNEP, Green Industrial Policy, a p. 11 evidenzia che: «*green industrial policy is also different. It goes beyond the traditional notion of industrial policies*». Relativamente al ruolo pubblico per la promozione di innovazioni radicali, v. M. Mazzuccato, The Entrepreneurial State, p. 45 ss.

gli investimenti verso le innovazioni giuste, nella prospettiva di stimolare una crescita selettiva, in cui molte attività si sviluppano, altre si convertono e altre ancora vengono dismesse[420].

Così, questo cambio di paradigma è stato rapportato alla nuova lettura dell'articolo 41 della Costituzione, la quale ha promosso una visione contraria a quella sostenuta nel passato, negando una primazia assoluta delle ragioni della libertà di iniziativa economica, a favore di un ruolo più attivo dei pubblici poteri[421]. Indipendentemente dal giudizio che la dottrina ha dato sulla reale portata dell'intervento di riforma, resta significativo osservare come la necessità di raggiungere l'obiettivo della transizione ecologica abbia stimolato un'inversione di tendenza relativa al ruolo dello Stato[422].

Il novellato[423] articolo 41, comma 3, Cost., richiede quindi una necessaria mediazione della decisione legislativa, nell'ambito del coordinamento e della programmazione delle attività d'impresa, pubbliche o private. Resta tuttavia particolarmente rilevante il mancato riferimento, nella novella legislativa, all'integrazione dell'interesse ambientale in tutte le politiche pubbliche, principio espressamente previsto, invece, nei Trattati europei[424]. Questa carenza potrà essere superata valorizzando la doverosità della tutela ambientale quale compito della Repubblica mediante una lettura evolutiva dell'articolo 41, comma 3 Cost. nella parte in cui si rivolge indistintamente alle attività economiche pubbliche e private, consentendo la tutela dell'interesse ambientale all'interno di tutte le decisioni di *policy*[425].

È chiara quindi l'esigenza di una profonda trasformazione del sistema istituzionale, da cui dipende in larga parte il raggiungimento degli obiettivi della transizione verde, specialmente dal punto di vista della distribuzione verticale e orizzontale delle funzioni[426]. Se la tutela ambientale, nel suo assetto

---

[420] Si v.A. Averardi, Potere pubblico e politiche industriali, Napoli, 2018 e E. Ronchi, La transizione alla green economy, p. 119

[421] Si v. Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) e in particolare per approfondire l'iter seguito per la sua approvazione: Dossier dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati del 23 giugno 2021 e quello dell'Ufficio Studi del Senato, del giugno 2021, n. 396. L'41 Cost. è stato modificato nei termini che seguono: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Se vede come il paradigma sia oggi completamente diverso da quanto fosse ad esempio nel 2011 dove un disegno di legge costituzionale, il C. 4144, recante «Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione» presentato alla Camera dal Governo il 7 marzo 2011 si proponeva di rafforzare il contenuto del comma 1 relativo alla libertà di iniziativa privata e di depotenziare l'attuale comma 3, sia sul piano dei programmi sia su quello dei controlli con l'obiettivo di superare le difficoltà interpretative relative al rapporto tra la libertà di iniziativa economica e la sua delimitazione, che la dottrina aveva individuato come elementi delle opposte posizioni sostenute nell'Assemblea costituente dalle principali forze politiche in materia di iniziativa economica privata e del ruolo statale.

[422] Al riguardo di v. R. Bifulco, Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente, in Federalismi.it, 2022, p. 2 ss.. Sul ruolo dello Stato si v. Amato, G. (2022). Bentornato Stato, ma. Il Mulino, Bologna, p. 98. Sul cambio di paradigma si v. Rifkin, Un Green New Deal Globale, cit., p. 55 e p. 107 ss. Il rapport dell'OCSE o OECD, Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights, 2017; evidenzia come dalle scelte delle imprese dipende circa un terzo delle emissioni. Infine per per una visione d'insieme si v. G. Rossi, Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo, in G. Rossi – M. Monteduro (a cura di), L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici, Torino, 2020, p. 8.

[423] Ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1

[424] Sul ruolo del principio di integrazione, R. Ferrara, I principi comunitari della tutela dell'ambiente, in Id. (a cura di), La tutela dell'ambiente, Torino, 2006, p. 10 s ma anche M. Cecchetti, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune, in Forum di quaderni costituzionali, 3, 2021, p. 312 ss.

[425] Alfredo Moliterni, Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo.

[426] Il Piano di Transizione Ecologica («PTE»), approvato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) con delibera dell'8 marzo 2022, n. 1, ha sottolineato infatti che il successo della transizione ecologica dipenderà anche «*dalla*

tradizionale, è fondata su un approccio di tipo contenitivo, centrato cioè su strumenti volti a limitare l'attività umana nell'interesse ambientale[427] la complessità delle esigenze di transizione impone di superare questo schema, facendo leva sulla distribuzione delle responsabilità tra centro e periferia[428]. Infatti, anche quando la dimensione dei problemi ha spinto verso un'organizzazione a livello nazionale e sovra-nazionale, la realtà dei fatti comportato che la transizione, per essere efficace a livello sociale, dovrà tener conto del costo effettivo che insiste sul territorio, derivando perciò la necessità che la gestione concreta dei processi di transizione vengano affidati alla responsabilità e all'autonomia delle comunità locali[429]. L'indirizzo statale resta imprescindibile, tuttavia va comunque favorito il decentramento delle scelte produttive e di consumo, nel rispetto degli indirizzi fissati a livello centrale, per evitare che la transizione venga percepita come distante o iniqua, specie dalle fasce sociali più fragili[430].

Così, sebbene la tutela dell'ambiente resti sotto l'alveo della legislazione esclusiva statale, possiamo rilevare notevoli spazi per le Regioni e gli enti locali, ove sia permesso intervenire nell'àmbito delle competenze concorrenti o residuali loro attribuite. In pratica, lo Stato dovrà definire *standard* uniformi di tutela ambientale e obiettivi di finanza pubblica sostenibile, ma le Regioni potranno intervenire adattando e attuando tali politiche sul territorio e i Comuni potranno collaborare, realizzando concretamente molti investimenti pubblici locali (ad esempio in infrastrutture verdi, trasporti urbani, efficienza energetica degli edifici, ecc.).

In questa prospettiva si colloca anche la nozione di giustizia climatica, ossia «*un quadro di riferimento che colleghi le politiche e le tecnologie per affrontare il cambiamento climatico con un approccio alla giustizia sociale*»[431], legato quindi alla protezione dei diritti umani[432], e che richiede un

capacità della pubblica amministrazione, delle imprese e del no-profit di lavorare in sintonia di intenti secondo norme più semplici, spedite ed efficienti (...)» (p. 8); inoltre, la «*attuazione degli interventi previsti dal Piano per la transizione ecologica e dal PNRR necessitano di una efficiente pubblica amministrazione e di una accurata e precisa metodologia, basata sulla quantificazione in termini di emissioni, lavoro e flussi finanziari secondo la prospettiva del ciclo di vita*» (p. 4).

[427] Sulla logica delle decisioni condizionate, si v. E. Frediani, La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali, Bologna, 2019.

[428] Sulla tensione tra dimensione nazionale e dimensione globale si v. C. R. Sunstein, Climate Change Cosmopolitanism, in Yale Journal on Regulation, 2022, p. 1011 ss. Per un approccio in ambito locale, si v. M. Renna, L'allocazione delle funzioni normative e amministrative, in G. Rossi (a cura di), Diritto dell'ambiente, cit., p. 148 ss.

[429] In particolare, «*rigidità e centralismo, con la loro velleitaria illusione di poter dirigere ad una qualche predeterminabile armonia i processi ambientali, attraverso una calcolata e programmatica amministrazione delle singole risorse o dei comparti naturali, isolatamente considerati, sono agli occhi dello studioso di ecologia ingredienti errati di una risposta egualmente insoddisfacente ai problemi ambientali, che richiederebbero semmai modelli di gestione adattativa e flessibile, capaci di fronteggiare complessità e incertezza*»: v. M. Cafagno, Analisi economica del diritto e ambiente, p. 167,

[430] Luigi Scipione Il golden power come strumento attivo per una politica industriale "sostenibile" Giurisprudenza Commerciale, fasc.4, 1 agosto 2024, pag. 838. Ammannati, Transizione energetica, "just transition" e finanza, in Riv. trim. dir. econ., Suppl al n. 1, 2022, 289 ss.;

[431] E. Scandrett, Climate Justice: Contested Discourse and Social Transformation, cit., 477.

[432] Questo è stato confermato anche in sede giurisdizionale si pensi alla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso presentato dall'associazione Senior Women for Climate Protection Switzerland (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20), la quale con la sentenza del 9 aprile 2024, ha accolto il ricorso contro la Svizzera, stabilendo che l'inerzia del governo svizzero nell'affrontare i cambiamenti climatici viola i diritti umani, in particolare l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, relativo alla protezione della vita privata e familiare. Questo caso, il primo del suo genere, stabilisce un precedente significativo per future cause in cui si argomenti che l'inazione climatica da parte degli Stati possa costituire una violazione dei diritti umani. La sentenza sottolinea l'urgenza per gli Stati di adottare politiche climatiche più ambiziose e di monitorare sistematicamente le proprie emissioni di gas serra (Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 aprile 2024, *Senior Women for Climate Protection Switzerland v. Switzerland*). In dottrina, si v. S. Caney, Human rights, responsibilities, and climate change, in Global Basic Rights, a cura di C. Beitz e R. Goodin, Oxford, Oxford University Press, 2009, 227-247;

approccio olistico capace di superare le semplici considerazioni ambientali tenendo anche conto di fattori economici e sociali e delle complesse interazioni tra questi[433].

La particolare natura della giustizia climatica comporta che essa debba essere perseguita ricorrendo a strumenti di tutela che promuovano la lotta al cambiamento climatico, coinvolgendo un'ampia gamma di soggetti e tutti i livelli di governo. Tra gli strumenti indispensabili rientrano le politiche pubbliche e la partecipazione nei processi decisionali[434]. Le prime, nello specifico, mirano a raggiungere un'equa distribuzione degli oneri e dei benefici delle misure di adattamento al cambiamento climatico, cercando soluzioni sostenibili come succede ad esempio nei piani regionali di adattamento al cambiamento climatico (c.d. PACC) [435]. La seconda prevede il coinvolgimento delle comunità interessate nei processi decisionali, di modo che esse possano esprimere i loro reali bisogni in una sede istituzionale.

In Italia, l'interazione fra livelli di governo è garantita dalle Conferenze, sedi permanenti di confronto e strumento ideale per facilitare la partecipazione delle Regioni e degli enti locali al processo decisionale sul clima e più in generale al dibattito sulla sostenibilità. Le principali sono la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e la Conferenza Unificata (che riunisce le prime due quando sono coinvolte contemporaneamente Regioni ed enti locali)[436]. In questi consessi, Governo centrale ed amministratori territoriali discutono di provvedimenti normativi, riparto di fondi e strategie comuni, secondo il principio (appunto) della *leale collaborazione*.

---

[433] La locuzione «giustizia climatica» è stata ufficializzata con il *Climate Justice Summit* nell'ambito della Conferenza Operativa delle Parti (COP) 6 del 2002 a L'Aia, in Olanda. Tuttavia, tale espressione, frutto in gran parte di mobilitazioni ambientali indigene in merito si v. R. Tsosie, Indigenous People and Environmental Justice: The Impact of Climate Change, in 78 University of Colorado Law Review (2007), 1625 ss., compare, in ambito scientifico, già nel 1999 nel saggio di K. Bruno, J. Karliner e C. Brotsky, Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice, TRAC (Transnational Resource and Action Center), San Francisco, 1999. In assenza di un chiarimento della giurisprudenza, si deve accogliere la definizione fornita dalla dottrina secondo la quale per giustizia climatica s'intende, da un lato, la rimozione delle cause del riscaldamento globale, dall'altro, la responsabilizzazione e guida da parte delle nazioni industrializzate, storicamente le più responsabili del riscaldamento globale, a questa trasformazione. Anche il Report *Climate Justice for a Changing Planet* del 2009 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) riconosce il concetto di giustizia climatica come «modo di incapsulare gli aspetti di equità del cambiamento climatico».

[434] In tal senso, si v. M. Carducci, La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica", in Dir. pubbl. comp. eur., 2020, 1346-1348, secondo il quale «*giustizia ambientale*» «*è divenuta sinonimo di "giustizia sociale" nell'uso di luoghi e nell'esercizio dei propri diritti, rispetto a processi umani di impatto ambientale*», il concetto di «giustizia ecologica», «*da un lato può essere ricondotto al contributo di Barry Commoner sulle "forme di governo" degli ecosistemi naturali come "cicli chiusi disturbati" da regole umane giuridiche ed economiche [...], dall'altro, suoi elementi differenziali [...] sono stati scandagliati dal confronto tra economia ecologica ed ecologia politica*»; si v. inoltre G. Giorgini Pignatiello, Costituzione ecologica e giustizia climatica. Germania e Italia nel prisma del costituzionalismo ambientale globale, in Dir. pubbl. comp. eur., 2020, 945 ss. Si veda altresì F. Scalia, La giustizia climatica, in federalismi.it, 2021, n. 10, 269 ss. Si v. M. Carducci, La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica", cit., 1349; E. Scandrett, Climate Justice: Contested Discourse and Social Transformation, in 4 International Journal of Climate Change Strategies and Management (2016), 477.

[435] In particolare, i PACC promuovono soluzioni sostenibili di efficientamento energetico, fonti di energia rinnovabile, mobilità sostenibile, riduzione dei rifiuti e altre. Per una visione più onnicomprensiva: si v. A. Macchiati, Le politiche contro il cambiamento climatico nell'Unione europea e in Italia, in Astrid-online, e G. Marra e P. Polidori, Le politiche europee per la lotta al riscaldamento globale. Obblighi comunitari ed incentivi normativi all'adempimento, in Astrid-online, 21 maggio 2009. Per un approfondimento sulle politiche regionali, si v. Carlo Pezzullo, La natura della giustizia climatica e la partecipazione delle regioni nel processo decisionale pubblico italiano ed europeo, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.3, 1 settembre 2024, pag. 775 il quale, tra gli altri, cita quale esempio per i PACC il piano clima della regione Marche, adottato con delibera della giunta regionale 13 marzo 2023, n. 322. Nonché a livello metodologico si v. il documento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Metodologie per la definizione di strategie e piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici, 2022, 25-26.

[436] Nell'ambito della Conferenza unificata è operante la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato. Tale organo è stato istituito dal D.Lgs. 68/2011 (artt. 33-37), in attuazione dell'art. 5 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario.

Un attento studio sul cambiamento climatico ha osservato che «la contrattazione delle politiche ambientali [e quindi climatiche], a monte del processo legislativo, si sostituisce a una logica di attribuzione formale delle competenze»[437]; seguendo questa logica, l'istituto delle Conferenze potrebbe assumere centralità per il dialogo con gli enti substatali, stante anche l'ampliamento delle attribuzioni spettanti alle Regioni ad esempio, a partire dalla c.d. riforma Bassanini[438]. In particolare, la dottrina ha indicato come la Conferenza Stato Regioni[439], quale «organo permanente»[440], non dell'apparato statale[441], che riunisce i rappresentanti del governo nazionale e delle autonomie regionali per decidere su questioni di interesse comune, stia negli ultimi anni prendendo parte al processo decisionale sulla lotta al cambiamento climatico, ovviamente entro i limiti costituzionali delle attribuzioni legislative[442]. La trasversalità della materia ambiente, così come il clima, permette, come detto, che le regioni possano apportare derogare o modificare alle disposizioni di legge statale purché non *in peius*, nonché prendere parte al processo decisionale tramite i pareri espressi dalla Conferenza Stato-regioni[443].

D'altra parte, la dottrina ha evidenziato che, a fronte di un generale aumento dei casi di intese e accordi, che manifestano un maggior ruolo della Conferenza e della sua influenza nel processo decisionale[444] non si registrano altresì intese relative al clima, e questo neppure a seguito della sentenza del 9 novembre 2016, n. 251, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni di una legge-delega, per non avere esse previsto, in ipotesi di concorrenza di

---

[437] F. Cittadino, Competenza in materia di ambiente, perché tutte le Regioni la vogliono?, in lacostituzione.info, 1 dicembre 2018

[438] L'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è stato definito come «la più rilevante delle previsioni riguardanti la Conferenza Stato-Regioni» in T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, Lineamenti di Diritto regionale, cit., 114

[439] Istituita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 1983 e il suo funzionamento è disciplinato, per gli aspetti generali, dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

[440] Sulla composizione, la natura giuridica e le attribuzioni della Conferenza Stato-regioni, si v. T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, Lineamenti di Diritto regionale, cit., 111-114, secondo cui sarebbe «partecipazione regionale 'a livello esecutivo'». Sul sistema delle conferenze, si vedano: N. Lupo, Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato, in Rass. Parl., 2016, n. 3, 459 ss.

[441] S v. T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, Lineamenti di Diritto regionale, cit., 111.

[442] In questa direzione andrebbero alcuni pareri, tra cui quello favorevole espresso il 28 settembre 2022 ai sensi dell'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sulla Strategia nazionale «per lo sviluppo sostenibile» che, tra le aree di intervento, prevede anche quella dedicata a «Ambiente, cambiamenti climatici ed energia per lo sviluppo», e ancora il parere (favorevole), ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2019, n. 81, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'approvazione del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico.

[443] La dottrina si è interessata anche del coinvolgimento della Conferenza nell'ambito del processo nazionale di adozione degli atti dell'Unione europea, in materie di competenza concorrente tra UE e Stati membri. In particolare il parere del 31 marzo 2020, rilasciato sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (Ue) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (Ue) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e della decisione (Ue) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato. In quel caso la Conferenza ha espresso parere favorevole a maggioranza condizionando però l'accoglimento alla destinazione di alcune risorse sull'efficienza energetica alle regioni.

[444] In questo senso, si veda Openpolis, nella pagina sulla Conferenza Stato-regioni. Sulle modalità di partecipazione delle regioni e degli enti locali, si pensi anche alle audizioni nelle commissioni parlamentari: tra queste, l'audizione delle regioni (Conferenza delle regioni e delle province autonome) e dei comuni (Associazione nazionale dei comuni italiani-Anci) in Commissione ambiente della Camera dei deputati (1 marzo 2022) nell'ambito della discussione della risoluzione riguardante iniziative sulla qualità dell'aria e il contrasto al cambiamento climatico: si veda http://www.regioni.it/newsletter/n-4246/del-01-03-2022/qualita-dellaria-e-contrasto-al-cambiamento-climatico-audizione-delle-regioni-alla-camera-23849/. Openpolis, 'Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni' (12 febbraio 2024) https://www.openpolis.it/il-governo-deve-intervenire-sulla-capacita-amministrativa-dei-comuni/

competenze, includendo espressamente tra esse le materie trasversali[445], «*una intesa con la conferenza Stato-Regioni nel procedimento di formazione dei decreti legislativi*»[446].

Ad oggi, infatti, si rinviene una sola previsione di accordo con gli enti locali, in Conferenza unificata, che abbia ad oggetto misure finanziabili direttamente collegate all'ambiente, si tratta di quelle collegate all'adozione di interventi per il miglioramento della qualità dell'aria nelle regioni del Bacino Padano di cui ai decreti-legge 30 aprile 2019, n. 34, e 30 dicembre 2019, n. 162, che hanno istituito un apposito fondo da circa 900 milioni di euro fino al 2033[447].

Considerando quindi un contesto che vede assumere centralità alla lotta climatica e alla sostenibilità in generale, la vera sfida deve essere in parte orientata alla risoluzione degli squilibri di potere e all'individuazione di approcci più inclusivi per affrontare i diversi problemi. Il cambiamento climatico è un problema complesso che richiede soluzioni integrate, che affrontino le dimensioni sociali, economiche e ambientali in modo giusto ed equo. E perché il processo decisionale possa essere equo, è necessario che all'adozione di atti normativi possano partecipazione tutti i livelli territoriali. Per tale ragione, in considerazione del riparto delle competenze legislative, si è volto lo sguardo al ruolo delle Conferenze, le quali contribuiscono a garantire una migliore considerazione delle realtà locali nei processi decisionali. Esse, infatti, possono fungere da camera di compensazione e di prevenzione dei conflitti di competenza attraverso il dialogo preventivo e mediante atti di indirizzo condivisi. In definitiva, perciò, meccanismi cooperativi interistituzionali attenuano le sovrapposizioni e orientano tutte le amministrazioni verso obiettivi concordati di sostenibilità finanziaria e ambientale locale.

3.1.2. Le Città Metropolitane: investimenti per la Transizione Ecologica

Con la riforma c.d. Delrio, di cui alla Legge n.56 del 2014, in attuazione dell'articolo 114 della Costituzione, le Città metropolitane sono state introdotte quali enti territoriali di area vasta sub-regionali e che, nelle maggiori aree urbane, hanno sostituito le Province[448]. La normativa prevede per le Città metropolitane compiti strategici rilevanti, molti dei quali strettamente legati alla transizione ecologica e allo sviluppo sostenibile locale. La riforma ha investito le Città metropolitane di molte delle funzioni già proprie delle Province, ma con un ambito più ampio e orientato alla scala metropolitana[449]. Tra le funzioni specifiche e di maggior rilievo per questo lavoro, si ricorda l'adozione del piano strategico

---

[445] Le questioni poste all'attenzione della Consulta sono state promosse dalla regione Veneto e riguardano la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 7 agosto 2015, n. 124, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

[446] A. Ambrosi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016. Nota a sentenza n. 169/2020, in Le Regioni, 2021, 1-2, 272.

[447] Si veda in questo senso la relazione predisposta dal Ministro dell'ambiente, sentiti gli altri Ministri interessati, ai sensi dell'art. 10, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'art. 2, comma 2, della legge 7 aprile 2011, n. 39, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi. Pag.19

[448] Le città metropolitane sono attualmente 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

[449] "Alle città metropolitane sono attribuite: le funzioni fondamentali delle province; le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province; le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono: a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano; ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Camera dei deputati, *Città metropolitane e province* (documentazione tematica, 22 settembre 2022) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf

triennale del territorio metropolitano, atto di indirizzo generale per lo sviluppo dell'area a cui i Comuni metropolitani devono conformarsi[450]. Tale piano, di natura integrata, copre settori come mobilità, uso del suolo, ambiente, innovazione, in un'ottica di sostenibilità a lungo termine[451]. Ciò significa che la Città metropolitana pianifica infrastrutture strategiche e può fissare vincoli ed obiettivi per l'attività dei Comuni in materia urbanistica ed ambientale.

Inoltre, lo Stato o la Regione possono attribuire ulteriori funzioni alla Città metropolitana, in base a quanto previsto dai già menzionati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Così è stato per alcune Regioni che hanno, ad esempio, delegato alle Città metropolitane competenze in materia di qualità dell'aria o di pianificazione dei rifiuti su scala provinciale, nella consapevolezza che queste tematiche oltrepassano i confini del singolo Comune. Questa configurazione normativa rende le Città metropolitane attori chiave per gli investimenti della transizione ecologica, dal momento che possono pianificare interventi strutturali con una visione integrata e coordinata. Non è infatti un caso che molte delle risorse del PNRR siano state destinate direttamente a Comuni e Città metropolitane per progetti *green* e *smart*[452].

Grazie alla loro scala territoriale ampia, le Città metropolitane, dunque, possono affrontare problemi legati alla sostenibilità in maniera sistemica, tramite la pianificazione, promozione e integrazione nelle loro politiche degli interessi di sostenibilità. Dal punto di vista normativo, pur non avendo potestà legislativa, esse possono adottare regolamenti e soprattutto piani strategici e territoriali vincolanti che influenzano le politiche dei Comuni membri in senso sostenibile assumendo quindi un ruolo ideale di mediazione tra i vari livelli territoriali. Va infatti osservato che la Città metropolitana è organo di secondo livello e opera in cooperazione stretta con i Comuni del territorio attraverso la Conferenza metropolitana dei sindaci. Ciò può favorire una programmazione condivisa degli investimenti dove, ad esempio, i fondi europei e nazionali destinati all'area metropolitana vengono concertati in sede di conferenza metropolitana per massimizzarne l'impatto sulla transizione ecologica locale. In conclusione, l'inquadramento normativo delle Città metropolitane offre strumenti avanzati per la gestione coordinata e sostenibile delle aree urbane vaste, riconoscendone il ruolo centrale nel guidare la transizione ecologica sul territorio con una visione integrata (*one city, one plan*)[453].

3.1.3. Segue. Il potere regolamentare e amministrativo degli enti locali

Andando ora a rapportare il sistema così disegnato a quanto previsto dalla *governance* della finanza sostenibile, ne consegue che, al fine di ottenere i risultati sperati, molti dei programmi di investimento per lo sviluppo sostenibile dovranno essere attuati a livello locale, si pensi ai progetti comunali di rigenerazione urbana o di mobilità sostenibile, e che il coordinamento e il supporto di livelli superiori dovrà intervenire ove e se occorra garantire una coerenza nazionale. Questo, tuttavia, non è immediatamente realizzabile anche per come le varie competenze amministrative sono ripartite ai vari livelli territoriali. Ad esempio, nell'ambito della pianificazione climatica i comuni sono incaricati di predisporre i piani del clima comunali, le Regioni di indirizzare il coordinamento territoriale, ad esempio tramite politiche energetiche regionali e lo Stato di definire gli indirizzi strategici e gli obblighi internazionali, come ad esempio i *target* di riduzione delle emissioni, appare pertanto evidente la complessità di scegliere il livello territoriale adeguato a ogni specifica funzione[454].

---

[450] Camera dei deputati, *Città metropolitane e province* (documentazione tematica, 22 settembre 2022) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf

[451] Camera dei deputati, *Città metropolitane e province* (documentazione tematica, 22 settembre 2022) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf

[452] Ad esempio, nell'ambito della Missione 2 – Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica del PNRR, le Città metropolitane sono state coinvolte nel "Piano Urbano Integrato" per la rigenerazione di aree degradate e nella forestazione urbana (un DM del MiTE del nov. 2021 ha finanziato progetti di riforestazione urbana nelle città metropolitane)

[453] Alves, A., van Opstal, C., Keijzer, N., Sutton, N., & Chen, W. S. (2024). Planning the multifunctionality of nature-based solutions in urban spaces. *Cities*, *146*, 104751.

[454] La Corte Costituzionale ha evidenziato che il decentramento non può riferirsi a intere materie in blocco, ma *a funzioni specifiche* da allocare al livello ottimale secondo criteri di efficacia, efficienza e corretto equilibrio finanziario. La sentenza

Di recente è intervenuta la legge n. 86 del 2024 sull'autonomia differenziata, a modifica dell'art. 116, c.3 Cost., la quale ha previsto che le Regioni a statuto ordinario potessero ottenere forme e condizioni particolari di autonomia su materie originariamente di competenza statale o concorrente, tramite intesa con lo Stato e legge approvata a maggioranza assoluta. Questo regionalismo c.d. differenziato avrebbe potuto incidere anche sulle politiche di finanza sostenibile e investimenti pubblici, ampliando la sfera decisionale in settori rilevanti per le Regioni richiedenti. Tuttavia, la Corte Costituzionale è intervenuta sulla legge invalidando norme centrali del processo di devoluzione, come ad esempio la possibilità di trasferire intere materie a una regione e il conferimento di deleghe in bianco al Governo per determinare i livelli essenziali delle prestazioni[455].

In particolare, la Corte ha escluso la possibilità di trasferire competenze su ambiti di "rilievo generale e sovranazionale" come tutela dell'ambiente, ritenendo che tali settori avessero bisogno di una disciplina unitaria a livello nazionale anche nel rispetto di obblighi UE e impegni climatici internazionali. Nello specifico caso della tutela dell'ambiente la Corte ha ribadito il suo valore quale *"bene unitario"* e una "*materia di disciplina necessariamente generale ed unitaria"*, sottraendola di fatto all'autonomia differenziata[456].

In pratica, l'intervento della Corte ha grandemente limitato l'effetto della riforma sulle politiche di finanza sostenibile, evidenziando la necessità di un regionalismo cooperativo che non intacchi i livelli essenziali di prestazione né la coesione finanziaria della Repubblica, nel rispetto dell'originale logica costituzionale, in cui diversità locali e unità nazionale coesistono. In altri termini, la ripartizione delle competenze in materia di investimenti pubblici e finanza sostenibile si configura come un sistema multilivello dove lo Stato definisce gli obiettivi strategici, i principi uniformi e assicura l'unitarietà e il rispetto degli obblighi UE; le Regioni adattano e concretizzano tali politiche alle realtà territoriali, esercitando potestà legislative concorrenti e funzioni amministrative di programmazione, nel rispetto dei livelli essenziali e degli *standard* nazionali; gli Enti locali restano di fatto attuatori, gestiscono servizi e investimenti sul campo, innovano con progettualità sostenibili calate nei contesti locali, e partecipano alle decisioni di livello superiore tramite i meccanismi di rappresentanza come le Conferenze e le associazioni. Da ultimo il principio di sussidiarietà assicura che questa attuazione avvenga al livello più efficiente e vicino ai cittadini.

ha quindi dichiarato contrarie alla Costituzione parti fondamentali della legge n. 86 del 2024 sull'autonomia differenziata. Partendo da quanto previsto all'articolo 116, 3 co Cost, introdotto tra l'altro dalla citata riforma costituzionale del 2001 ha premesso che questo consente di attribuire anche alle Regioni a statuto ordinario «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ma lo ha definito una deroga alla ordinaria ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.Vigevani, Giulio Enea. 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata.' *Il Mulino*, 17 dicembre 2024. https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata.

E, in questa logica, la distribuzione delle competenze secondo il principio di sussidiarietà, che «richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato» la devoluzione non potràriferirsi a intere materie, come stabiliva la riforma, ma a specifiche e ben determinate funzioni, amministrative o legislative, secondo i principi di adeguatezza, efficienza, equità ed equilibrio del bilancio.

[455] La Corte Costituzionale, con la sentenza n.192 del 2024, ha evidenziato che il principio di sussidiarietà richiede che ogni funzione sia attribuita al livello territoriale più adeguato. Ha poi specificato che il decentramento non può riferirsi a intere materie in blocco, ma a funzioni specifiche da allocare al livello ottimale secondo criteri di efficacia, efficienza e corretto equilibrio finanziario e che la devoluzione delle competenze deve essere giustificata da dati e procedure condivise, basate su metodologie scientifiche, per garantire la miglior tutela dei diritti fondamentali, non potendo essere lasciato alla sola scelta politica, ma un processo rigoroso e trasparente. La sentenza ha quindi dichiarato contrarie alla Costituzione parti fondamentali della legge n. 86 del 2024 («*La Consulta ha trasformato la legge Calderoli in uno zombie*» è il parere del costituzionalista prof. Michele Ainis, in Storia di web@gazzettadelsud.it; giudizio non dissimile quello del prof. Stefano Ceccanti, Autonomia differenziata: primissime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale, con una premessa e otto punti. A riguardo, si v. inoltre Vigevani, Giulio Enea. 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata.' Il Mulino, 17 dicembre 2024. https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata; BIN, Roberto. Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine. *Le Regioni*, 2025, 53.1: 3-11.

[456] Vigevani, Giulio Enea. 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata.' *Il Mulino*, 17 dicembre 2024. https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata.

3.1.4. Segue. La giurisprudenza Costituzionale su ambiente e finanza pubblica locale

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha delineato importanti principi relativamente ai conflitti di competenza intercorsi tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di ambiente e finanza pubblica.Come già in parte evidenziato, la Corte è intervenuta più volte in materia ambientale, sottolineandone la natura trasversale e unitaria. In diverse pronunce ha riconosciuto la competenza delle Regioni su aspetti collegati, come il governo del territorio, il turismo o la tutela della salute, purché tali interventi rispettassero gli *standard* stabiliti a livello statale e si inserissero nel quadro unitario creato dalle norme statali[457]. Proprio in applicazione di questi principi, la Corte ha spesso verificato la legittimità di normative regionali in campo ambientale, dichiarandone l'illegittimità ove, pur formalmente riferite a materie concorrenti, finissero per contrastare con la disciplina statale in materia ambientale[458]. In particolare, ha escluso la possibilità per le Regioni di introdurre divieti generalizzati, o per blocchi, che alterino l'equilibrio definito a livello nazionale, potendo le regioni rafforzare la tutela ambientale, ma non ridurla o comprometterla[459]. In senso opposto, il Giudice delle leggi ha invece riconosciuto la legittimità di interventi regionali più restrittivi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, a condizione che fossero coerenti con la stessa[460]. In definitiva l'approccio adottato dalla giurisprudenza costituzionale è stato quello di garantire che l'azione locale e regionale in campo ambientale si inserisse in modo armonico nella strategia statale complessiva, scongiurando allo stesso tempo vuoti di tutela ma anche eccessive difformità territoriali[461].

La Corte Costituzionale ha più volte affrontato anche il tema dell'equilibrio tra autonomia finanziaria locale, così come disciplinato all'art.119 Cost. e il coordinamento finanziario nazionale, di cui all'art.117, co. 3 Cost. In generale, la Consulta ha riconosciuto la necessità di salvaguardare l'autonomia

---

[457] Giulio Enea Vigevani, 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata' (2024) Il Mulino https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata#:~:text=Inoltre%2C%20la%20Corte%20pone%20un,preservare%20%C2%ABl%E2%80%99identit%C3%A0%20culturale%20del%20Paese%C2%BB [a

[458] Ad esempio, la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni di una legge regionale (Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (P.I.E.A.R), Allegato alla L.R. n. 1 del 2010 Basilicata) che ponevano vincoli tassativi alla realizzazione di determinati impianti fotovoltaici nei siti Natura 2000. Secondo il Giudice delle leggi la preclusione assoluta alla realizzazione di impianti fotovoltaici nelle aree della Rete Natura 2000 imposta dalla Regione contrastava apertamente con la disciplina protezionistica statale già esistente, che regolava gli interventi all'interno delle aree protette, non già escludendone incondizionatamente l'installazione, ma sottoponendone la fattibilità alla valutazione di incidenza ambientale. Di conseguenza la legge regionale doveva ritenersi illegittima per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (sentenza 67/2011). In un caso simile (sentenza 38/2015) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale del Veneto che, in attesa di un'organica disciplina in materia di tutela della biodiversità, aveva dettato una serie di misure a tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000", invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

[459] Giulio Enea Vigevani, 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata' (2024) Il Mulino https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata#:~:text=Inoltre%2C%20la%20Corte%20pone%20un,preservare%20%C2%ABl%E2%80%99identit%C3%A0%20culturale%20del%20Paese%C2%BB [a

[460]Si pensi alla sentenza 11 gennaio 2023, n. 27, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata su un ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso l'art. 16 della legge della regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e l'art. 19 della legge della regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), in quanto contrastanti con i principi fondamentali della materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, Cost. e per violazione degli artt. 41,97,117, comma 1, della Costituzione. Nella fattispecie, secondo la ricorrente, «la disposizione impugnata proroga il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione relativo alle aree e ai siti inidonei; in tal modo, prolunga il correlato meccanismo di moratoria» (punto 1.1). La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di entrambi gli articoli delle leggi regionali in questione.Su altri temi, comunque riconducibili alla lotta al cambiamento climatico, si vedano le seguenti pronunce recenti della Corte costituzionale: sentenza 13 settembre 2022, n. 221; sentenza 26 aprile 2022, n. 144.

[461] Giulio Enea Vigevani, 'La lezione della Corte sull'autonomia differenziata' (2024) Il Mulino https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata#:~:text=Inoltre%2C%20la%20Corte%20pone%20un,preservare%20%C2%ABl%E2%80%99identit%C3%A0%20culturale%20del%20Paese%C2%BB [a

di entrata e spesa degli enti territoriali, ma allo stesso tempo ha precisato che questo debba avvenire entro i limiti della complessiva sostenibilità finanziaria statale e degli obblighi sovranazionali assunti dallo stesso. Con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio di cui alla L. Cost. 1/2012, i vincoli imposti alle Regioni ed agli enti locali sono stati ingenti (patti di stabilità interni, tetti di spesa, contributi al risanamento). Molte di queste misure, da alcuni reputate eccessivamente restrittive, sono state giudicate ammissibili dalla Consulta in nome del coordinamento della finanza pubblica, purché rispettassero alcuni criteri: temporaneità, proporzionalità e non lesione delle funzioni fondamentali degli enti. Un esempio di ciò è la sentenza n.79/2014, la quale ha dichiarato incostituzionale una norma che imponeva alle Regioni ordinarie un contributo alla finanza pubblica attuato tramite un taglio forzoso di risorse già spettanti, realizzando quello che è stato visto come una perequazione finanziaria al di fuori dei meccanismi previsti dall'art.119 Cost.[462]. Il caso in questione aveva ad oggetto una disposizione che riduceva i trasferimenti alle Regioni in proporzione alla loro spesa per acquisti intermedi. Si andava così a penalizzare in misura implicita le Regioni più virtuose alterando il sistema di perequazione previsto dalla Costituzione. Il principio sostenuto dalla Consulta è quello di evitare che il legislatore nazionale, attraverso tagli eccessivi, possa aggirare le garanzie di autonomia finanziaria locale nel rispettare la logica della leale collaborazione e delle procedure previste[463].

Di converso, in molti casi la Corte ha legittimato i vincoli di bilancio imposti sugli enti locali, a condizione però che questi fossero finalizzati a obiettivi di carattere generale, come il rispetto dei parametri europei, e fossero modulati secondo equità. Per esempio, ha confermato l'obbligo del pareggio di bilancio per le regioni (nelle sentt. n. 247/2017 e n. 101/2018), ritenendolo una conseguenza diretta di principi costituzionali fondamentali[464].

Tuttavia, la Corte ha anche sottolineato che lo Stato ha il dovere di mettere gli enti locali nelle condizioni di finanziare pienamente le funzioni loro attribuite. In altre parole, quando il legislatore centrale impone tagli o vincoli, deve parallelamente garantire che le risorse rimaste ai Comuni e alle Regioni siano comunque sufficienti per mantenere i servizi essenziali per i cittadini. Questo equilibrio, ovviamente, viene stabilito caso per caso[465]. In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha posto grande enfasi sul principio di leale collaborazione, evidenziando in molte delle sue pronunce l'illegittimità di norme statali adottate senza il dovuto coinvolgimento degli enti sub-statali[466].

---

[462] Corte costituzionale, 7 marzo - 23 maggio 2018 n.103, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/05/30/T-180103/s1#:~:text=,acquisite%2C%20che%20vengono%20assicurate

[463] https://giurcost.org/decisioni/2014/0079s-14.html#:~:text=In%20vista%20del%20raggiungimento%20di,1 In vista del raggiungimento di tale obiettivo, le norme citate, in primo luogo, determinano l'ammontare complessivo del concorso finanziario delle Regioni agli obiettivi del patto di stabilità interno, con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); poi, dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, con delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono, altresì, che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo).

[464] In particolare, sono state citate violazioni agli artt. 81 e 97 della Costituzione, oltre all'art. 119 così come modificato, che impone il principio dell'equilibrio di bilancio per gli enti locali.

[465] Ad esempio, nella sentenza n. 4/2020, la Corte ha annullato disposizioni che obbligavano Province e Città metropolitane a destinare i loro avanzi di bilancio allo Stato, ritenendo che ciò avrebbe compromesso la loro capacità di svolgere funzioni vitali, come la manutenzione di strade e scuole.

[466] Un esempio significativo in ambito ambientale, si ha con le sentenze n. 383/2005 e n. 62/2021 dove la Corte ha sottolineato la necessità di un'intesa Stato-Regioni sui criteri di localizzazione degli impianti energetici, dichiarando quindi invalide decisioni unilaterali dello Stato che avrebbero avuto un impatto significativo sul territorio regionale. Parimenti, in tema di finanza locale, la Corte ha piùvolte sottolineato l'importanza del parere della Conferenza Stato-Città al fine di garantire che l'equilibrio dei poteri previsto dal Titolo V della Costituzione e fondato sulla cooperazione tra tutti gli enti territoriali, venga rispettato, evitando che un livello di governo eserciti le proprie competenze in modo da esautorare gli altri.

3.2. Il quadro normativo italiano per le città nella finanza sostenibile

Nel processo di transizione verde, le amministrazioni locali rivestono un ruolo centrale per almeno due motivi. Da un lato, esse esercitano un potere di pianificazione che, secondo la giurisprudenza *"non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati*"[467] tanto che la dottrina l'ha inteso in relazione ad una "nuova dimensione" del concetto di urbanistica[468]. Così la pianificazione si fa espressione delle scelte urbanistiche nel loro insieme, tramite un approccio trasversale alla complessità dei fini sociali che vengono così perseguiti[469]. Tramite l'attenta ponderazione degli interessi in gioco, si valutano le esigenze di realizzazione dell'intervento pubblico insieme agli ulteriori interessi pubblici e privati coinvolti[470]. Il combinato disposto degli articoli 2, comma 4[471], e 4, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001[472] prevede *"una riserva di competenza regolamentare in favore dei Comuni" "nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa"*[473].

Tuttavia, questa autonomia è stata in parte ridimensionata dall'articolo 4, comma 1-*sexies*, del medesimo decreto[474], che prevede la definizione di un regolamento edilizio tipo, elaborato d'intesa tra Stato, Regioni e autonomie locali, allo scopo di semplificare il quadro normativo e garantire un livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. I Comuni sono chiamati a adottare questo regolamento entro i termini fissati dagli accordi raggiunti in sede di Conferenza Unificata[475].

Tra i principi generali richiamati dal decreto citato, due appaiono particolarmente rilevanti: da un lato, il richiamo alla "*semplificazione, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa*" (lett. a), dall'altro quello ad "*incentivare lo sviluppo sostenibile, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente*" (lett. g).

La sorte del processo di transizione verde in Italia dipenderà da una serie di fattori, interni ed esterni. Tra i primi, pesa in modo rilevante la dimensione normativa, che finora ha mostrato limiti evidenti, segnati da disomogeneità e discontinuità negli interventi adottati.

Nell'ottica invece dei principi che guidano l'azione amministrativa e in particolare quello di legalità, appare necessario un intervento normativo unitario, in grado di offrire un quadro chiaro di riferimento. In sua assenza, le amministrazioni si trovano spesso a dover decidere caso per caso la soluzione applicabile, con il rischio di generare incertezza, rallentamenti procedurali o scelte esposte al contenzioso.

---

[467] Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 2018 n. 3316, in www.giustizia-amministrativa.it.
[468] E. Boscolo, Nuove dimensioni della pianificazione comunale, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), La rigenerazione di beni e spazi urbani.Contributo al diritto delle città, Bologna, 2017, 155 ss.
[469] G. Gardini, Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana, in Federalismi.it, 2020, 24.(78) Così G. Cafiero, F. Calace, I. Corchia, La rigenerazione urbana, tra politiche economiche e innovazione istituzionale, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014, 3, 672-673. B. Graziosi, Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato, in questa Rivista, 2018, 6, 529.
[470] A. Giusti, La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione, cit., 135.
[471] S. Amorosino, Art. 2, in M.A. Sandulli (a cura di), Testo unico dell'edilizia, Milano, 2015, 24 ss.
[472] F. Cintioli, S. Bellomia, Art. 4, in M.A. Sandulli (a cura di), Testo unico dell'edilizia, Milano, 2015, 134 ss.
[473] M. R. Spasiano, R. Veniero, Diritto dell'edilizia, in A. Police, M. R. Spasiano (a cura di), Manuale di governo del territorio, Torino, 2016, 126.
[474] Inserito ad opera dell'art. 17-bis, comma 1, d.-l. 12 n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 164/2014.
[475] M. R. Spasiano, R. Veniero, Diritto dell'edilizia, cit., 126.

Un quadro regolatorio certo non è solo un presupposto per un'azione amministrativa efficace, ma anche uno strumento per superare l'instabilità giuridica che finora ha probabilmente scoraggiato molti attori privati dall'investire nella transizione verde.

In questa prospettiva, è indubbio come il destino delle politiche sia strettamente legato alla loro capacità di successo. Perché questo legame possa tradursi in risultati concreti, è necessario riconoscere alle amministrazioni locali un ruolo guida, sia nella fase propositiva che in quella attuativa. Ciò implica ripensare la pianificazione come un processo trasversale, capace di orientare le trasformazioni urbane all'interno della cornice della rigenerazione sostenibile, aprendo così la strada a una vera logica sociale urbana della finanza [476].

Negli anni Novanta, numerosi paesi europei hanno avviato un processo di riforma volto a responsabilizzare gli enti locali nella gestione delle risorse pubbliche e nel perseguimento degli obiettivi fissati dal Trattato di Maastricht[477]. Tali riforme si ispiravano ai principi del *New Public Management*[478]; una corrente di pensiero manageriale che cominciava a diffondersi in quel periodo. Nonostante l'intento di rendere la spesa pubblica più razionale e le *performance* degli enti più efficienti, anche tramite il decentramento, la situazione finanziaria degli enti locali ha continuato a mostrare segnali di fragilità. La successiva introduzione del Patto di stabilità e le difficoltà economiche del periodo hanno infatti avuto un impatto profondo, in particolare sulla gestione della liquidità e sui flussi di cassa[479].

La gestione dei flussi finanziari e dello *stock* di cassa degli enti locali è stata tradizionalmente affidata al bilancio di previsione[480], in linea con il tradizionale approccio della contabilità pubblica, basato sulla rilevazione finanziaria. Questo sistema, focalizzato sui movimenti monetari effettivi, mira a garantire un equilibrio costante tra entrate e uscite, ponendo particolare attenzione alla dimensione della cassa come indicatore chiave di tenuta finanziaria[481].

Il rendiconto consente a sua volta agli enti locali di valutare i risultati della gestione, sia sotto il profilo finanziario che economico-patrimoniale[482]. I primi, in particolare, emergono dai quadri generali riassuntivi del rendiconto e si distinguono in risultato di amministrazione, risultato di gestione e fondo di cassa [483]. Si tratta di tre prospettive differenti che misurano il saldo tra entrate e uscite, offrendo una fotografia della capacità dell'ente di far fronte ai propri impegni. Dal punto di vista aziendale, l'ente locale è chiamato ad agire secondo criteri di efficienza economica e razionalità gestionale. Tuttavia, la sua natura politico-istituzionale impone anche il rispetto di principi come legalità, equità, rappresentanza e consenso[484]. Questa duplice logica rende la gestione dell'ente locale particolarmente

---

476 Laura Pergolizzi, Il processo di transizione verso la promozione dell'efficientamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.3, 1 GIUGNO 2021, pag. 107

477 U. Comite, *Nuovi strumenti informativi sulla spesa nella Pubblica Amministrazione. Il sistema informativo delle operazioni degli Enti Pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2008.

478 POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

479 D.Lgs. 244/1997 « Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali ». CORTE DEI CONTI, *Deliberazione e relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per gli esercizi finanziari 2009-2010*, Roma, Corte dei conti, 2011.

480 E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2004

481 Airoldi G., Brunetti G., Coda **V.**, (2005) *Corso di economia aziendale*, Bologna, Il Mulino, pp. 254-256

482 Il risultato di amministrazione è dato dal fondo di cassa esistente alla chiusura dell'esercizio, aumentato dei residui attivi e diminuito di quelli passivi ed indica l'effetto complessivo della gestione finanziaria. Il risultato di gestione è dato dalla differenza tra le entrate accertate e le spese impegnate nel corso dell'esercizio ed evidenzia il risultato della sola gestione di competenza. Il fondo di cassa è formato dalla consistenza di cassa al 1° gennaio, aumentata delle riscossioni (in conto competenza e in conto residui) e diminuita dei pagamenti (in conto competenza e in conto residui) ed esprime la consistenza finale di cassa a disposizione dell'ente locale. **ANTHONY R.N., YOUNG W.D.**, *Non profit il controllo di gestione*, Milano, McGraw-Hill, 2002 pp. 77-79.

483 art. 227 del D.Lgs. 267/2000.

484 **MUSSARI R.**, *Economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2011

complessa, soprattutto perché impiega risorse pubbliche[485]. Proprio per questo motivo, la normativa richiede il rispetto di specifici equilibri di bilancio, da garantire non solo in fase di previsione ma anche durante la gestione e al momento del rendiconto[486]. Numerosi studi hanno evidenziato come le *performance* finanziarie degli enti locali varino sensibilmente a seconda della regione o dell'area geografica in cui operano[487]. Allo stesso modo, si riscontra una significativa variabilità nella rischiosità finanziaria, con fenomeni di dissesto concentrati in determinate aree del Paese[488].

Nel contesto attuale, segnato da una crisi strutturale della finanza pubblica sia in Italia che in Europa, gli enti locali operano in un quadro di risorse sempre più limitate. I continui tagli ai trasferimenti statali, giustificati dall'obiettivo di contenere la spesa pubblica e rispettare gli impegni assunti in sede europea, hanno messo sotto pressione i bilanci locali. Le difficoltà si sono manifestate soprattutto nella spesa corrente, ma anche per le risorse disponibili per gli investimenti[489].

Questa condizione di fragilità non si distribuisce in modo uniforme sul territorio nazionale. Le analisi su base regionale mostrano come la vulnerabilità finanziaria degli enti si concentri in specifiche aree, spesso già colpite da squilibri strutturali. I livelli di rischio, pur essendo presenti in tutte le macro-aree del Paese, risultano particolarmente elevati nelle regioni del Mezzogiorno, dove si registra anche la maggiore incidenza di enti in dissesto, che tuttavia sono anche le aree che avrebbero maggiore bisogno di investimenti[490].Come si vedrà nel prosieguo, le debolezze strutturali degli enti locali si traducono spesso nell'incapacità di rispondere in modo efficace ai bisogni del territorio. Questo genera un circolo vizioso nel quale la scarsità di risorse limita le possibilità di investimento e, proprio a causa di questa impossibilità di investire, gli enti restano in una condizione di immobilismo che ne compromette ulteriormente la capacità di sviluppo e di risposta alle esigenze locali.

La gestione finanziaria degli enti locali è disciplinata, nei suoi principi cardine, dal Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. 267/2000 (o TUEL) improntato sulla programmazione e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Questo nel rispetto di quanto già stabilito nella Costituzione italiana, all'art. 97, co.1, che impone che le pubbliche amministrazioni *"assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*[491]; coerentemente, il TUEL impone che *"gli enti locali rispettano durante la gestione [...] il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio [...]" (art. 193, co.1 TUEL)*[492]. Inoltre, l'art. 162 TUEL prescrive che il bilancio di previsione debba essere deliberato in pareggio

---

[485] **BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A.**, *Il governo delle aziende pubbliche: la dimensione istituzionale, politica ed economica*, *Azienda Pubblica*, 4, 2004, p. 527-546

[486] **GORI E.**, *Gli equilibri aziendali con riferimento agli enti locali*, Milano, Franco Angeli, 2009.

[487] **GORI E., FISSI S.**, *Are the Italian local authorities in a satisfactory financial conditions? The answer through an empirical study of their and-year results*, in Kozyrev O., Giunta F. (eds), « History of accounting, business administration doctrines and development of new methods of management in Italy and Russia », Roma, Rirea, 2011, p. 69-110.; **GORI E., FISSI S.**, *Apriamo il forziere degli enti locali italiani: comuni ricchi o poveri?*, *Azienda Pubblica*, 3, 2012b, p. 325-350.

[488] **GORI E., FISSI S.**, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, Milano, Franco Angeli, 2012a.

[489] Silvia Fissi,Elena Gori,Alberto Romolini, *il rischio finanziario dei comuni italiani: un'indagine empirica* Riv. dottori comm., fasc.3, 2013, pag. 501

[490] TENUTA P., *Le aziende pubbliche locali e il rischio di dissesto finanziario. I risultati di un'indagine empirica*, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 3/4, 2008, p. 236-247.

[491] L'art. 97 primo comma della Costituzione definisce infatti un principio di grande importanza ossia che:"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

[492] L'art. 193 del TUEL al primo comma dispone che gli enti locali debbano assicurare, nel corso della gestione e nelle variazioni di bilancio, non solo il pareggio finanziario ma tutti gli equilibri stabiliti nel bilancio al fine di coperire le spese correnti nonchè il finanziamento degli investimenti. Questo secondo le norme contabili declinate nel TUEL, con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'articolo 162, comma 6 TUEL.

complessivo, con un fondo cassa non negativo, assicurando la copertura integrale delle spese correnti e prevenendo *deficit* occulti [493].

Questi vincoli normativi, rafforzati dalla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio del 2012, mirano a garantire la sostenibilità delle finanze comunali nel lungo periodo, prevenendo squilibri strutturali e garantendo la sostenibilità intergenerazionale. In caso di disavanzi, il TUEL prevede procedure di riequilibrio finanziario e, nei casi più gravi, quella di dissesto, di cui agli artt. 243-246 TUEL, a tutela della continuità dei servizi locali. In pratica il quadro normativo è tale da imporre che la pianificazione finanziaria delle amministrazioni locali sia prudente, equilibrata e basata sul principio della programmazione, di cui all'art. 151 TUEL, assicurando che le decisioni di spesa e investimento siano sostenibili nel medio-lungo periodo.

L'entrata in vigore del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ha dato vita ad un nuovo ordinamento contabile nel quale la programmazione finanziaria e strategica di lungo periodo degli enti locali assume un ruolo centrale e diviene imprescindibile nella gestione amministrativa.

Il principio contabile di cui all'Allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011, applicato alla programmazione di bilancio, definisce la programmazione come un processo finalizzato al *"perseguimento di fini sociali e alla promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali".* Questo deve essere attuato nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie dell'ente, con un'attenzione particolare all'evoluzione gestionale *"in un'ottica di sostenibilità e adattabilità"* [494]. In altri terini la legge incoraggia i Comuni a pianificare le proprie politiche non solo in base agli equilibri di bilancio annuali, ma anche considerando gli impatti sociali, economici e ambientali a medio e lungo termine, integrando la sostenibilità nel ciclo di bilancio.

Fondamentale per questo obiettivo è il Documento Unico di Programmazione (DUP), introdotto dalla riforma, quale strumento che sintetizza la visione strategica di mandato e la traduce in obiettivi operativi e finanziari. Le previsioni di bilancio *"sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel DUP"* (art. 151 TUEL)[495]. In tal modo, il DUP collega la pianificazione finanziaria alle priorità di sviluppo locale sostenibile definite dall'amministrazione, garantendo coerenza tra risorse impiegate e fini pubblici perseguiti creando quelle che il legislatore ha ritenuto essere le condizioni ideali per

---

[493] L'art. 162 comma sesto del Tuel dispone: "Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale,al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contribuiti destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità".

[494]Quanto disposto dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al D. Lgs. 118/2011), la programmazione rappresenta un processo strutturato di analisi e valutazione che consente di comparare, ordinare e coordinare in maniera coerente politiche e piani per il governo del territorio. Tale processo si sviluppa entro un arco temporale definito e ha come obiettivo l'organizzazione delle attività e delle risorse in funzione del perseguimento di fini sociali e della promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali. Il percorso programmatorio degli enti locali si fonda sul rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tiene conto dell'evoluzione gestionale dell'ente, in un'ottica di sostenibilità e adattabilità.

[495] La funzione del DUP è propedeutica e determinante per la redazione del bilancio di previsione. L'art. 151, comma 1 del TUEL stabilisce infatti che: "Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel Documento Unico di Programmazione, osservando i principi contabili generali ed applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni"

permettere ai Comuni di perseguire un equilibrio finanziario solido e orientato al benessere collettivo, in una strategia di finanza sostenibile[496].

In pratica, strumenti come il DUP devono dimostrare in che misura le politiche locali siano in linea con gli equilibri finanziari interni, ma anche con gli indirizzi della programmazione centrale, valutandone la sostenibilità economica nel medio e lungo periodo.

Molti Comuni, però, stanno andando oltre gli obblighi normativamente previsti, adottando in modo volontario cornici strategiche ispirate all'Agenda 2030 dell'ONU e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)[497] ma anche, come nel caso del Comune di Reggio, attraverso l'approvazione di un Regolamento sulla giustizia climatica e intergenerazionale, che integra i principi di equità intergenerazionale e sostenibilità ambientale nella pianificazione locale[498]. Altre città, hanno iniziato a collegare gli obiettivi del DUP ai 17 SDGs, utilizzando indicatori di benessere e sostenibilità per orientare le scelte di bilancio[499].

Questa tendenza è supportata anche da linee guida nazionali: nel 2019, il Ministero della Transizione Ecologica (oggi MASE) ha promosso le *"Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile"*[500], invitando le città e le regioni a integrare obiettivi ambientali e sociali nella loro pianificazione. Inoltre, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) e l'ANCI hanno diffuso buone pratiche per localizzare gli SDGs, come le "*Voluntary Local Reviews*" e la misurazione degli indicatori di sostenibilità a livello comunale. Sebbene questi riferimenti, si ribadisce, non siano obbligatori, hanno spinto numerosi enti locali ad inserire nelle loro programmazioni finanziarie sezioni dedicate allo sviluppo sostenibile[501].

---

[496] Ad oggi, non esiste una definizione normativa univoca di "finanza sostenibile" applicata ai bilanci comunali. Tuttavia, diverse disposizioni legislative e linee guida incoraggiano gli enti locali a integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei propri documenti di programmazione finanziaria. Il TUEL e i relativi decreti attuativi sull'armonizzazione contabile impongono che nei bilanci pluriennali si consideri la sostenibilità delle scelte di bilancio. Ad esempio, il principio contabile impone che il bilancio di previsione deve essere accompagnato da un'analisi che copra un adeguato arco di tempo, al fine di supportare l'affidabilità delle previsioni, e implicando così la valutazione degli effetti a lungo termine delle politiche fiscali.

[497] L'Agenda 2030 è un programma globale sottoscritto nel 2015 da 139 Paesi membri dell'ONU, con l'obiettivo di raggiungere uno sviluppo sostenibile entro il 2030. Essa si articola in 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* - SDGs) e 169 Traguardi, affrontando sfide come la povertà, la fame, il cambiamento climatico e la disuguaglianza.

[498] Comune di Reggio Emilia, *Regolamento sulla giustizia climatica e intergenerazionale* (delibera consiliare n. 41/2021) https://www.comune.re.it/

[499] Si veda ad esempio l'esempio del Comune di Piacenza uno tra gli enti che hanno sperimentato nel 2024/2025 il nuovo modello di monitoraggio previsto dalla Rete dei Comuni Sostenibili in realizzazione del progetto delle Agende Locali 2030. Comune di Piacenza, Rapporto di Sostenibilità 2024 (2025) https://www.comune.piacenza.it/it/documenti_pubblici/rapporto-di-sostenibilita-2024 Maggiori informazioni a riguardo: 'Piacenza è la nuova frontiera delle politiche di sostenibilità e degli obiettivi di Agenda 2030' (22 maggio 2025) https://www.comunisostenibili.eu/2025/05/22/piacenza-e-la-nuova-frontiera-delle-politiche-di-sostenibilita-e-degli-obiettivi-di-agenda-2030/.

[500] Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (2025) https://www.mase.gov.it/portale/linee-guida-nazionali-per-l-agenda-urbana-nazionale-per-lo-sviluppo-sostenibile. "Il progetto di Linee Guida Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile si inserisce nell'ambito del percorso più ampio di attuazione della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS), la Strategia che l'Italia si è data come strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda 2030 e che riprende appieno i principi e la struttura dell'Agenda facendoli propri. Essa costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 34 del Dlgs 152/2006 e ss.mm.ii".

[501] Si veda ad esempio questo report dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile 2023 (2023) https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Rapporto_Territori/2023/Rapporto_Territori_2023.pdf

Un esempio concreto di questa tendenza è rappresentato dal Comune di Bologna, che ha adottato il DUP come strumento strategico per l'Agenda 2030, valutando l'impatto delle politiche comunali sui giovani attraverso la "Valutazione di Impatto Generazionale" (VIG) e introducendo uno "Youth check" per le delibere. Questa iniziativa, sostenuta dalle linee guida ANCI del 2023, è un esempio concreto di come i criteri ESG, in questo caso, l'impatto intergenerazionale, possano essere integrati nella programmazione locale[502].

Come premesso perciò disposizioni e prassi che integrino criteri ESG nella contabilità e rendicontazione degli enti locali, stanno gradualmente emergendo, partendo proprio dalle indicazioni relative al DUP, obbligatorio per tutti i Comuni, e che richiede un'analisi delle condizioni interne ed esterne dell'ente, inclusi quindi gli indicatori socio-economici rilevanti per valutare la sostenibilità delle politiche[503]. Le stesse riforme recenti vanno in questa direzione. Il D.Lgs. 116/2018 summenzionato, ad esempio, ha rafforzato l'obbligo per lo Stato di includere nei bilanci documenti relativi al bilancio di genere e rapporti sugli indicatori di benessere, introducendo una logica di *performance* socio-ambientale anche nella finanza pubblica[504]. Questa tendenza si riflette a sua volta sugli enti territoriali. Ad esempio, il PNRR contiene riforme orizzontali che promuovono strumenti di bilancio orientati ai risultati e all'impatto: una *"Milestone"* del PNRR (M1C1-110) prevedeva l'adozione del bilancio di genere allegato alla Legge di Bilancio dello Stato, con classificazione della spesa per genere[505].

Il principio di rendicontazione per obiettivi di equità si sta quindi diffondendo anche a livello locale, con regioni e città che sperimentano bilanci di genere e altri strumenti ESG. In particolare, nel caso nel bilancio di genere, introdotto a livello statale dall'art. 38-septies della L. 196/2009[506], non è tuttora stato reso obbligatorio per gli enti locali tuttavia vale la pena evidenziare che in Parlamento sono stati

---

[502] Luciano Monti, 'Nei comuni la Valutazione di impatto generazionale per dare futuro ai giovani' (2025) Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile https://asvis.it/approfondimenti/22-23125/nei-comuni-la-valutazione-di-impatto-generazionale-per-dare-futuro-ai-giovani Inoltre, al fine di monitorare l'efficacia delle misure generazionali adottate dai comuni si v. le nuove linee guida di Anci. Queste forniscono una batteria di indicatori comuni, anche sulla base di un set di indicatori messi a disposizone dell'Istat per la determinazione dell'Indice di fragilità dei Comuni. https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/Indicecompositodifragilitcomunale/IFC?publish=yes

[503] Zuffada, E., Guarini, E., & Mori, E., 'La cultura strategica degli enti locali attraverso l'analisi del Documento Unico di Programmazione' (2021) 1 Azienda Pubblica 37–62

[504] Dipartimento per le Pari Opportunità, Il Bilancio di genere https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/parita-di-genere-ed-empowerment-femminile/il-bilancio-di-genere/ . "Delle risultanze del bilancio di genere si dà conto al Parlamento mediante apposite Relazioni che sono predisposte dalla Ragioneria Generale dello Stato con il contributo di tutte le Amministrazioni coinvolte nelle attività di verifica. L'importanza di una lettura "di genere" del bilancio è stata ribadita e rafforzata con il decreto legislativo del 12 settembre 2018, n.116, correttivo al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 relativo al completamento della riforma del bilancio dello Stato. In tale sede, infatti, è stata ribadita la necessità che il bilancio di genere sia utilizzato come base informativa per promuovere la parità di genere nelle politiche pubbliche".

[505] Luciano Monti, 'Nei comuni la Valutazione di impatto generazionale per dare futuro ai giovani' (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 25 febbraio 2025) https://asvis.it/approfondimenti/22-23125/nei-comuni-la-valutazione-di-impatto-generazionale-per-dare-futuro-ai-giovani: "La strada è ancora lunga e devono essere vinte le reticenze che vorrebbero la Vig concentrata soltanto sugli aspetti ambientali e sociali, escludendo quelli economici, ma questa spinta dal basso non può essere disattesa e c'è già chi a Bruxelles ragiona sul come introdurre il bilancio intergenerazionale sulla falsariga dell'esperienza in corso del bilancio di genere che la Milestone M1C1-110 del Pnrr Italiano prevede sia allegato alla Legge di bilancio dello Stato, riclassificandone le spese." Ministero per le Politiche Giovanili, 'Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche' (Politiche Giovanili, 8 luglio 2022) https://www.politichegiovanili.gov.it/comunicazione/news/2022/6/linneguidaimpattogen/

[506] Il bilancio di genere, introdotto con l'art. 38 -septies della legge n. 196 del 2009 (Legge di Contabilità e Finanza pubblica), è uno strumento che mira a individuare le risorse stanziate ed erogate in favore delle politiche delle pari opportunità e ad effettuare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini. https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/parita-di-genere-ed-empowerment-femminile/il-bilancio-di-genere/#:~:text=Il%20bilancio%20di%20genere%2C%20introdotto,sulle%20donne%20e%20sugli%20uomini

presentati disegni di legge per favorirne l'introduzione[507]. Nel frattempo, sono state emanate linee guida e atti di indirizzo a riguardo: la Conferenza Unificata ha sostenuto progetti pilota in Comuni e Regioni, e la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato specifiche linee guida per applicare il bilancio di genere nei documenti contabili comunali[508]. Diverse grandi città, tra cui Bologna, Milano e Roma, già pubblicano annualmente un bilancio di genere, che affianca il tradizionale rendiconto con un'analisi dell'impatto delle politiche su uomini e donne [509]. L'adozione di questo strumento consente ai Comuni di integrare indicatori ESG, in particolare quelli relativi all'equità di genere, nei propri documenti contabili, indirizzando le risorse verso interventi mirati a ridurre le disuguaglianze[510].

Parimenti, in relazione alla comunicazione dei risultati della gestione in termini di impatti sociali, ambientali e sulla qualità dei servizi molti enti fanno ricorso al Bilancio Sociale e di Sostenibilità. Quest'ultimo è uno strumento utilizzato volontariamente da molti enti locali. Sebbene non esista un obbligo normativo generale per i Comuni, tuttavia, la pratica è incoraggiata da linee guida, come quelle del Dipartimento della Funzione Pubblica[511]. Oggi molti comuni, in particolare quelli medio-grandi, pubblicano bilanci sociali o di sostenibilità che integrano il rendiconto finanziario, riportando indicatori ESG, permettendo di valutare la *performance* degli enti rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile assunti, nel rispetto della crescente richiesta di *accountability* e trasparenza sugli impatti extra-finanziari dell'azione pubblica.

Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), disciplinato dal TUEL, è lo strumento con cui la Giunta assegna agli uffici e ai dirigenti obiettivi operativi e risorse finanziarie. Pur essendo un atto gestionale, la normativa sul ciclo della *performance*, D.Lgs. 150/2009 e successive modifiche, consente di includervi indicatori di risultato legati a finalità sociali e ambientali[512]. Dal 2022, i Comuni con più di 50.000 abitanti sono inoltre obbligati a redigere il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che integra la pianificazione della *performance*, la gestione anticorruzione e quella del personale. All'interno del PIAO, è previsto anche un Piano delle Azioni Positive per la parità di genere, un ulteriore

---

[507]Disegno di legge n. 36 del Senato: Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 36, 19ª legislatura, 2025, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/1361481/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1
"Art. 1. (Finalità) 1. La presente legge ha la finalità di favorire la redazione del bilancio di genere da parte degli enti territoriali, quale strumento per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, tramite una maggiore trasparenza della destinazione delle risorse e attraverso un'analisi degli effetti delle politiche di bilancio in base al genere".

[508] Linee guida per l'implementazione del bilancio di genere nei Comuni della Regione Emilia-Romagna:
Regione Emilia-Romagna, 'Il bilancio di genere della Regione Emilia-Romagna e le Linee guida per l'implementazione del bilancio di genere nei Comuni' https://parita.regione.emilia-romagna.it/il-bilancio-di-genere/il-bilancio-di-genere-della-regione-emilia-romagna-e-le-linee-guida-per-l2019implementazione-del-bilancio-di-genere-nei-comuni

[509] Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Quaderno 2: Bilanci di genere (ANCI 2016) https://www.anci.it/wp-content/uploads/Quaderno-2-Bilanci-di-genere.pdf Seppur risalente questo Quaderno preparato dall'ANCI offre una panoramica sulle più importanti iniziative promosse dagli enti locali rispetto alla sperimentazione del Bilancio di genere quale strumento per la promozione delle Pari Opportunità. "Il bilancio di genere rappresenta un caso particolare di valutazione di genere delle politiche pubbliche assegnando un valore agli obiettivi di equità tra uomini e donne, miglioramento delle condizioni di vita di cittadine e cittadini e trasparenza. Entrare con ottica di genere nella rendicontazione finanziaria degli enti pubblici consente di mettere a fuoco il sistema di valori su cui è costruito l'insieme delle politiche pubbliche".

[510] È importante sottolineare che il bilancio di genere non modifica gli schemi contabili finanziari obbligatori, ma si configura come un documento complementare di trasparenza, che promuove la valutazione delle politiche pubbliche, incoraggiato a livello centrale, anche attraverso il PNRR, pur non essendo ancora un obbligo di legge per i Comuni.

[511] Al contrario, gli enti del Terzo Settore hanno l'obbligo di redigere il bilancio sociale sopra certi limiti dimensionali, in base al D.Lgs.117/2017.

[512] Ad esempio, se il DUP prevede obiettivi di mobilità sostenibile, il PEG potrà includere target quantitativi come la realizzazione di chilometri di piste ciclabili o la riduzione dei consumi energetici degli edifici pubblici.

strumento per portare i temi ESG, in particolare la parità e l'inclusione, nella programmazione triennale delle amministrazioni locali.

In pratica, anche se i documenti contabili tradizionali quali il DUP, il PEG, il bilancio preventivo e consuntivo sono principalmente regolati da principi finanziari, la tendenza è quella ad integrare considerazioni di sostenibilità ambientale e sociale, a prescindere che questo avvenga tramite strumenti dedicati, come il bilancio di genere, o attraverso la scelta di indicatori di sostenibilità inseriti nei tradizionali documenti di programmazione e *performance*. Sebbene la normativa sulla rendicontazione non finanziaria che impone obblighi di rendicontazione ESG alle grandi imprese, non si applichi direttamente ai Comuni, questo non vuol dire che questo cambio di prospettiva non stia influenzando anche il settore pubblico. Difatti appare probabile che linee guida sempre più diffuse ed uniformi rendano comune la predisposizione di bilanci di sostenibilità comunali, integrati con il bilancio finanziario, come accade a livello statale[513].

3.3. Norme statali e linee guida a supporto degli investimenti sostenibili degli enti locali

Negli ultimi anni, il legislatore nazionale ha intrapreso azioni significative per supportare i Comuni nella realizzazione di investimenti sostenibili, in particolare quelli legati alla transizione ecologica. Tra queste, il finanziamento statale per progetti "green" ha assunto un ruolo centrale. Diverse leggi finanziarie e decreti hanno messo a disposizione fondi dedicati a iniziative di efficientamento energetico, mobilità sostenibile e economia circolare. Partendo dall'articolo 30 del Decreto Legge 34/2019 (Decreto Crescita) che ha previsto contributi a fondo perduto per tutti i Comuni, destinati a interventi di "efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile"[514].

Nell'ambito di questo programma, il MiSE (oggi MIMIT) ha distribuito nel 2019 500 milioni di euro per interventi come l'illuminazione pubblica a LED, il risparmio energetico negli edifici comunali e la promozione della mobilità sostenibile a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Parimenti, la Legge di Bilancio 2022 ha previsto nuovi incentivi per interventi verdi, come la manutenzione delle

---

[513] Un esempio di quanto detto e` il bilancio ambientale comunale, uno strumento volontario attraverso cui un ente locale esamina e comunica l'impiego delle risorse finanziarie in campo ambientale e gli effetti delle sue politiche. Diverse metodologie di bilancio ambientale sono state sviluppate nel corso degli anni, tra cui quelle promosse da Agenda 21 Locale e dall'ISPRA. Il "Bilancio Ambientale negli Enti Locali" pubblicato nel 2009, rappresenta una proposta metodologica condivisa per misurare e valutare i risultati ambientali delle attività comunali. https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/il-bilancio-ambientale-negli-enti-locali. Alcune Regioni (es. Toscana, Emilia-Romagna) hanno promosso sperimentazioni finanziando progetti di bilancio ambientale comunale e alcuni Comuni come Torino, Milano, Bologna hanno prodotto report ambientali a corredo del bilancio comunale. Inoltre, vale ricordare che il Ministero dell'Ambiente ha reso obbligatoria in sede di rendicontazione PNRR, la misurazione dell'impatto ambientale degli investimenti, secondo i criteri tracciati dal principio "Do No Significant Harm", segno di una sempre maggiore attenzione alla contabilità ambientale pubblica.
Relativamente al bilancio di genere, diversi Comuni hanno istituzionalizzato questo esercizio. Il Comune di Milano produce annualmente dal 2018 un bilancio di genere, ad evidenziare l'impegno finanziario dell'ente per le pari opportunità e gli esiti ottenuti. La normativa nazionale supporta indirettamente queste iniziative: l'art. 38-septies L.196/2009, pur riferito allo Stato, ha legittimato l'approccio di genere nei bilanci pubblici, e la legge Finanziaria 2020 (L.160/2019, art.1 co.16) ha finanziato progetti di bilancio di genere a livello locale tramite il Fondo pari opportunità. Infine, il nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 36/2023) prevede criteri premianti per operatori che adottano la certificazione di parità di genere e impone obblighi di *gender procurement* (art. 47 del Codice), il che coinvolge i Comuni come stazioni appaltanti nel perseguire obiettivi di parità attraverso la spesa pubblica. Tutto ciò indica che l'attenzione all'equità di genere sta diventando parte integrante della gestione finanziaria sostenibile degli enti locali, sebbene attraverso indirizzi e incentivi più che obblighi stringenti.

[514] Con l'articolo 30 del D.L. 34/2019 si e` disciplinata, l'assegnazione di contributi ai comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

strade con criteri di sostenibilità[515]. Vale la pena evidenziare che i criteri di distribuzione dei fondi spesso favoriscono i Comuni più piccoli, con importi differenziati in base alla popolazione, promuovendo tuttavia l'equità territoriale[516]. Insomma, un sistema di finanziamenti nazionali dedicato ai Comuni per sostenere investimenti ecologici, spingendo verso un maggiore impegno per la sostenibilità esiste e destina a questo obiettivo somme non indifferenti.

Occorre notare che il legislatore europeo e poi italiano non si è limitato a finanziare le iniziative dei Comuni in tema di sostenibilità, ma ha anche introdotto norme che orientano la spesa pubblica locale verso questi obiettivi. Gli strumenti della contrattualistica pubblica, superando il sistema di regole rigide dettate dal tradizionale schema del *command and control*, sono infatti stati riconosciuti come mezzi particolarmente significativi per conseguire degli obiettivi del *Green Deal* europeo e per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs)[517]."

In materia di contratti pubblici l'Europa è intervenuta nel 2014, con il pacchetto di direttive[518] in linea con la strategia "Europa 2020" la quale aveva, quale obiettivo dichiarato, una crescita "*intelligente, sostenibile e inclusiva*"[519], includendo tra i suoi obiettivi principali «*il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale*»[520]. Questo progetto di riforma è riscontrabile già nel Libro Verde di preparazione, ove si legge l'intenzione delle istituzioni di far sì che gli appalti pubblici potessero servire «*a sostegno di obiettivi sociali comuni: fra questi la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza*

[515] I commi da 407 a 414 della legge di bilancio 2022 prevedevano ad esempio l'assegnazione di contributi ai comuni, nel limite complessivo di 200 milioni di euro per l'anno 2022 e 100 milioni di euro per l'anno 2023, per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano, anch'essi in un'ottica di sostenibilità.

[516] Al riguardo si v. Ministero delle Imprese e del Made in Italy, 'Contributi in favore dei Comuni' (MIMIT, 2024) https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/contributi-in-favore-dei-comuni

[517] Il legislatore europeo, nel tentativo di rispondere all'esigenza di aprire il mercato degli appalti pubblici alla concorrenza, si è dovuto confrontare con quanto tradizionalmente previsto dall'ordinamento italiano, guidato dall'esigenza di prevenire una gestione non trasparente e i tentativi delle imprese di condizionare l'esito delle procedure di gara. In una prospettiva di chiara sfiducia nell'integrità morale delle stazioni appaltanti e delle imprese che richiedeva stringenti norme procedurali quali garanzia del migliore impiego delle risorse, della diligenza, lealtà e correttezza dell'agire pubblico. Ex multis si v. S. Fantini e H. Simonetti, Le basi del diritto dei contratti pubblici, cit., 124. A. Farì, L'uso strategico dei contratti pubblici, in L'intervento pubblico nell'economia, cit., 444.

[518] Le direttive a cui si fa riferimento sono la n.23, 24 e 25 del 2014, rispettivamente sulle concessioni, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto nei settori speciali. Per approfondimenti si v. Aa.Vv., Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni, elementi di criticità e opportunità, a cura di C. Franchini, F. Sciaudone, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; L. Torchia, La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari, testo della relazione per il 61 Convegno di Studi Amministrativi su "La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione", Varenna 17-19 settembre 2015, in www.giustizia-amministrativa.it. e anche in Dir. amm., 2015, n. 2-3, 291 ss.

[519] Si noti che la Commissione manifestò l'intenzione di avviare «ampie consultazioni» già entro il 2012 tese ad aggiornare la normativa europea sugli appalti pubblici a sostegno di altre politiche. E il COM (2010) 2020 riguardava: i) il miglioramento del contesto generale per l'innovazione nelle imprese, utilizzando politiche incentrate sulla domanda; ii) favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse (ad es. attraverso la promozione dei c.d. appalti verdi)

[520] Così il Considerando n. 2, dir. 2014/24.

energetica e sotto il profilo delle risorse, la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale [...]»[521].

In Italia, queste direttive c.d. di nuova generazione sono state recepite, non senza difficoltà, dall'allora nuovo codice dei contratti pubblici, il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Quest'ultimo, tra le principali novità, ha introdotto procedure più flessibili, come il partenariato per l'innovazione[522], la valorizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al prezzo più basso, il *Green Public Procurement* (GPP), e l'istituzione dei criteri ambientali minimi (CAM). Il codice del 2016 si è ispirato dunque alle linee-guida europee del 2014, ma allo stesso tempo ha conservato una forte impronta nazionale, adattandosi alle esigenze specifiche dell'ordinamento italiano[523].

Le tensioni tra questi due livelli, i problemi legati alla genesi stessa del codice e la necessità di rispondere alle emergenze economiche post-pandemiche, hanno reso necessario un intervento del legislatore almeno annuale[524], con il risultato di ottenere un progressivo indebolimento della coerenza e dell'accessibilità del codice, divenuto ben presto un mosaico di fonti frammentate[525].

Proprio per restituire chiarezza e fornire strumenti più efficaci per affrontare le sfide poste dal PNRR, il legislatore ha conferito al Governo una delega con la L. n. 78 del 21 giugno 2022, per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e adeguare la disciplina dei contratti pubblici al diritto europeo, alla giurisprudenza costituzionale e a quella delle corti superiori, nazionali e

---

[521] COM (2011) 15 «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici» del 27.1. 2011. Il Libro verde osservava come le strategie per utilizzare gli appalti pubblici al fine di raggiungere obiettivi strategici fossero sostanzialmente due: dettare il "come acquistare" o il "cosa acquistare". Nel primo caso occorreva «fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari per tener conto di tali obiettivi in conformità delle norme procedurali in materia di appalti pubblici»; il secondo «imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare».

[522] In argomento si v. F. Scaramuzza, Partenariato per l'innovazione, in Commentario al Codice dei contratti pubblici, II ed., a cura di M. Clarich, Torino, Giappichelli, 2019, 520.

[523] G. Fidone, Il nuovo Codice dei contratti pubblici, in Commentario al Codice dei Contratti

pubblici, cit., 45 ss. e S. Veneziano, Appalti pubblici come strumento delle politiche pubbliche: sviluppo sostenibile, tutela ambientale e tutela sociale, in Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU. Atti del LXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, Giuffrè, 2023, 37 ss., spec. 39. Il Consiglio di Stato, in sede di parere al codice aveva evidenziato che: «il testo del codice risente dei tempi ristretti e presenta pertanto inevitabili incoerenze sistematiche, refusi, disposizioni non ben coordinate, imprecisioni lessicali e di recepimento, essendo mancata, verosimilmente, una pausa di ponderazione e rilettura complessiva dell'articolato».

[524] Si sono così susseguiti numerosi provvedimenti correttivi: il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. decreto correttivo); il d.l. 18 aprile 2019 n. 32 (c.d. "Sblocca cantieri"); il d.l. 16 luglio n. 76 (c.d. decreto semplificazioni45); il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, (c.d. decreto semplificazioni-governance). Queste continue modifiche sono stata definite dalla dottrina la "semplificazione che verrà", si v. R. De Nictolis, Il Codice dei contratti pubblici: la semplificazione che verrà, in federalismi.it. 2016, n. 5. Non potendosi in questa sede approfondire tutte le modifiche apportate dal legislatore di rinvia a A. Coiante, Decreto semplificazioni: contratti pubblici, concorrenza e tutela, in Giustiziainsieme.it, 31 luglio 2020

[525] C. Contessa, Le novità del "Decreto semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "Codice"?, in Urb. app., 2020, n. 6, 757 ss.

sovranazionali. Questa delega ha portato all'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici, il cosiddetto "codice Frattini" con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36[526].

L'impianto del d.lgs. n. 36/2023, coerente con le direttive europee del 2014, mira a rafforzare la discrezionalità delle stazioni appaltanti[527]. Tale orientamento emerge chiaramente dalla Relazione illustrativa, che, nel commentare i principi generali, sottolinea come il precedente d.lgs. n. 50/2016 avesse fortemente limitato tale discrezionalità a causa di una regolazione dettagliata e prescrittiva[528]. Il nuovo codice, al contrario, valorizza l'autonomia decisionale delle amministrazioni, promuovendo una maggiore iniziativa e auto-responsabilità, delle stazioni appaltanti.

A fondamento di questa svolta metodologica, il nuovo codice pone il principio del risultato, elevato a criterio guida della disciplina e collocato emblematicamente all'art. 1. L'art. 4 ne rafforza la centralità, affiancandolo ai principi di fiducia e accesso al mercato quali chiavi interpretative di tutte le disposizioni codicistiche. Il principio del risultato assume così una funzione prioritaria nell'esercizio della discrezionalità amministrativa e nella definizione della regola del caso concreto[529]. Non si tratta di un richiamo generico, dal momento che la Relazione illustrativa lo definisce un criterio «concreto» e «operativo», che impone alle stazioni appaltanti di perseguire l'efficace affidamento e la corretta esecuzione del contratto, nella massima tempestività e con il miglior rapporto qualità/prezzo, nel rispetto della legalità, della trasparenza e della concorrenza[530].

Il risultato, che, si articola in due fasi, l'aggiudicazione del contratto e la sua esecuzione, si traduce nella concreta realizzazione dell'opera, del servizio o della fornitura, con il miglior rapporto tra qualità e prezzo[531]. Tale risultato deve essere perseguito poi nell'interesse della collettività e in coerenza con gli obiettivi dell'Unione europea, così da poter ricomprendere un'estensione implicita dei riferimenti agli interessi strategici, prima esplicitamente richiamati dal precedente art. 30 del d.lgs. n. 50/2016 ma oggi non più menzionati tra i principi generali[532].

Nel contesto delineato dalle direttive del 2014, l'uso strategico della contrattazione pubblica per finalità non meramente economiche ha acquisito crescente rilevanza. L'attenzione si è spostata dalla sola efficienza concorrenziale alla tutela di interessi orizzontali o secondati quali ambiente, lavoro, salute, PMI, in un'ottica di sviluppo sostenibile[533]. Il concetto, mutuato dall'art. 3, par. 3, TUE, implica

---

[526] L. Carbone, La genesi del nuovo Codice, in Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo, I, a cura di C. Contessa e P. Del Vecchio, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 9 ss. Per approfondimenti su Pnrr e contratti pubblici si v. per tutti, E. D'Alterio, Riforme e nodi della contrattualistica pubblica, in Dir. amm., 2022, n.3, 667 ss.

[527] M. Ramajoli, I principi generali, in Codice dei contratti pubblici, a cura di C. Contessa e P. Del Vecchio, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 45 ss.;

[528] M.A. Sandulli, Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici, in Giustiziainsieme, it, 21 dicembre 2022; L.R. Perfetti, Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio, in Urb e App., 2023, n.1, 5 ss.

[529] S. Perongini, Il principio del risultato e il principio di concorrenza, in Dir. e soc., 2022, 3, 551 ss.

[530] M.R. Spasiano,Codificazione di principi e rilevanza del risultato, in Codice dei contratti pubblici, cit., 49 ss., spec. 68.

[531] Secondo S. Perongini, op. cit., in questo modo il risultato diventa elemento della

fattispecie normativa, ricomponendo la possibile dicotomia tra risultato e principio di legalità

[532] Cfr. A.M. Chiariello, Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici, in Il diritto

dell'economia, 2023, n. 1, 141 ss., spec. 152.

[533] Questi sono stati definiti come funzioni accessorie, si v.E. Caruso, La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?, Napoli, Jovene, 2021, 45. Si fa riferimento alla ricostruzione di M.S. Giannini, secondo la quale ogni apparato pubblico persegue un interesse pubblico specifico (c.d. interesse primario) il quale è individuato dalla legge, e a cui dovrebbero aspirare tutte le scelte dell'amministrazione. Tuttavia, la cura dell'interesse pubblico c.d. primario può e spesso entrare in contrasto con altri interessi sia pubblici che privati sono questi i cc.dd. interessi secondari. Così M.S. Giannini, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè Editore, 1970.

che la crescita economica debba accompagnarsi a miglioramenti ambientali, sociali e sanitari, in linea con l'impianto valoriale dell'Unione[534]. In tale cornice, il mercato dei contratti pubblici, che rappresenta circa il 14% del PIL europeo e l'11% di quello italiano, assume un ruolo strategico per la realizzazione delle politiche europee, inclusi gli investimenti strategici come quelli avvenuti con il PNRR[535].

Da qui l'invito rivolto dall'Ue alle amministrazioni pubbliche a utilizzare i contratti come leva per promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva[536]. L'Agenda 2030 ha ampliato il perimetro della sostenibilità, includendo obiettivi anche economici e sociali. Ne è derivata una pluralità di finalità perseguibili attraverso la contrattazione pubblica: inclusione, salute, parità di genere, tutela del patrimonio culturale, ecc.[537].

Il nuovo codice del 2023, recepisce quindi queste istanze e dispone vari strumenti per promuovere la sostenibilità degli appalti. In particolare, grande rilievo è dato alla disciplina dei CAM, contenuta oggi all'art. 57«Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale». Questa norma impone l'inserimento obbligatorio di specifiche tecniche e clausole contrattuali ambientali nei documenti di gara, in coerenza con il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale della PA[538]. Inoltre, i criteri premianti sono tenuti in considerazione nella stesura dei documenti di gara; l'art. 108 specifica infatti che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) deve essere valutato tenendo conto di criteri oggettivi anche ambientali e sociali[539].

Accanto a ciò, l'art. 57 include anche le clausole sociali, che impongono agli operatori economici il rispetto di determinati *standard* in materia di lavoro e inclusione, con particolare attenzione alla stabilità occupazionale e all'applicazione dei contratti collettivi. L'attenzione alla sostenibilità è confermata anche dalla possibilità, prevista dall'art. 108, di utilizzare criteri basati sul ciclo di vita, includendo le

---

[534] l'art. 3, par. 3 del Tue prevede che: «l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»

[535] Per i numeri relativi agli appalti europei: COM (2017) 572, «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa», per i numeri relativi all'Italia: Commissione europea, Public Procurement Indicators: https:// ec.europa.eu/docsroom/documents/38003. Inoltre secondo dati Unindustria le risorse Pnrr e gli altri fondi complementari dovrebbero comportare un aumento del Pil del 3,6% G. Fidone, Uso strategico dei contratti pubblici e sviluppo sostenibile, in Il Governo dello sviluppo sostenibile, cit., 253

[536] G. M. Racca, La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale, in La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili, a cura di C. Marzuoli e S. Torricelli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 171 ss

[537] Le cinque "P" dell'Agenda 2030 racchiudono cinque concetti chiave: i) Persone: eliminare fame, povertà e garantire dignità e uguaglianza; ii) Prosperità: garantire vite prospere e in armonia con la natura; iii) Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive; iv) Partnership: implementare l'Agenda attraverso solide Partnership; v) Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.

[538] Il piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, adottato a seguito della Comunicazione della Commissione europea «Politica integrata dei prodotti, sviluppare il

concetto di ciclo di vita ambientale» COM(2003)302, fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement. Il piano è stato aggiornato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 3 agosto 2023. Un'approfondita ricostruzione dell'evoluzione dei CAM è contenuta in F. De Leonardis, Criteri di sostenibilità energetica e ambientale, cit., spec. 170. L'art. 83, codice rubricato «Bandi e avvisi: contenuti e modalità di redazione», richiama la necessità di indicare i Cam di cui all'art. 57, c. 2, codice.

[539] Sulla tematica dell'Oepv alla luce del nuovo codice si v. M. Mirrione, La selezione delle offerte, in Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine, a cura di S.

Fantini e H. Simonetti, Il Foro Italiano-Gli speciali, 2023, n. 1, 146 ss.

esternalità ambientali e sociali o la disposizione prevista al comma 7 dello stesso articolo che, a tutela delle PMI (piccole e medie imprese), prevede la suddivisione dell'appalto in lotti ove possibile [540].

La mancata riproduzione nel nuovo codice dell'art. 30, comma 1, del previgente d.lgs. n. 50/2016 rubricato «Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni», che riconosceva esplicitamente la possibilità di subordinare il principio di economicità, entro determinati limiti, a esigenze sociali e ambientali, ha però lasciato perplessi molti interpreti[541].

Tale mancanza appare particolarmente rilevante, se si considera che, pur a normativa europea invariata, il nuovo codice non ripropone nei principi generali un'esplicita valorizzazione degli interessi orizzontali. Al contrario, il principio-guida è oggi il risultato, orientato alla tempestività e alla qualità dell'esecuzione, rischiando così di marginalizzare gli altri obiettivi strategici.

Si rileva, peraltro, che, sebbene il nuovo codice non menzioni espressamente lo sviluppo sostenibile tra i principi generali, alcuni riferimenti normativi permettono comunque di valorizzarlo. In primo luogo, la giurisprudenza e la dottrina più avvertita riconoscono la necessità di un bilanciamento tra i principi, anche in assenza di una previsione esplicita. In secondo luogo, l'art. 3-*quater*, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 riconosce lo sviluppo sostenibile come principio generale dell'azione amministrativa, anche discrezionale. In terzo luogo, l'art. 1 del nuovo codice fa riferimento all'interesse della comunità e agli obiettivi europei, nei quali lo sviluppo sostenibile non potrebbe non essere ricompreso[542].

Una lettura evolutiva del principio del risultato, capace di inglobare anche tali finalità, potrebbe costituire la chiave per orientare l'intera disciplina verso una contrattazione pubblica più attenta agli effetti sociali e ambientali delle proprie scelte[543].

Gli obblighi introdotti dall'assetto del nuovo codice, tra cui quello di *green public procurement* e quello relativo ai CAM[544] ha comportato di fatto che i Comuni, in quanto stazioni appaltanti, debbano inserire nei bandi requisiti ambientali e in generale di sostenibilità. Questo obbligo ha un impatto concreto sulla spesa comunale, orientando una parte significativa delle risorse verso soluzioni più sostenibili. I risultati di questa applicazione sono monitorati, a livello nazionale, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). Così anche il già menzionato inserimento nel

---

[540] v. A. De Siano, Tutela del lavoratore e buon andamento della P.A. secondo il nuovo codice dei contratti pubblici, in federalismi.it, 2023, n. 14, 98 ss. Nel previgente codice le clausole sociale e i criteri ambientali erano disciplinati, Rispettivamente, agli artt. 50 e 34; ora la disciplina è confluita all'interno dell'art. 57 rubricato «Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale» e riprova di come la visione della sostenibilità sia concepita in maniera unitaria. A. Coiante, L'accesso delle PMI al mercato dei contratti pubblici tra la concorrenza per il mercato e la discrezionalità amministrativa: lo strumento della suddivisione in lotti quale "chiave di volta" che non risolve, in Dir. e soc., 2021, n. 4, 795 ss.

[541] A maggior ragione dal momento che tale disposizione era presente anche nel codice del 2006 con la sola aggiunta nel codice del 2016 del riferimento al patrimonio culturale. A. Massera, I criteri di economicità, efficacia ed efficienza, in Codice dell'azione amministrativa, a cura di M.A. Sandulli, II ed., Milano, Giuffrè, 2017, 45 ss.

[542] In particolare, è previsto che «anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione». Questo anche considerando la recente modifica costituzionale all'art. 9 Cost., che nel far riferimento alla tutela ambientale e alle future generazioni ha introdotto il concetto di sostenibilità anche in costituzione. M. Ramajoli, I principi generali, in Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo.

[543] Coiante, Alessandra. "L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile: linee evolutive alla luce del principio del risultato."*Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2024* (2024): 99-139.

[544] Così F. De Leonardis, Criteri di sostenibilità energetica e ambientale, in Trattato sui Contratti pubblici, cit., 167 ss., spec. 170; Id., L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM, in Riv. quadrim. Dir. amb., 2020, n. 3, 62 ss., spec., 64.

Codice del 2023 di clausole sociali e di parità nei bandi, a riflettere gli indirizzi europei in materia di sostenibilità e inclusione sociale come previsto all'art.57[545].

Il fatto che ogni decisione di spesa pubblica debba necessariamente tenere conto dei criteri ambientali e, sempre più spesso, sociali, rappresenta un passo fondamentale per promuovere una finanza pubblica sostenibile[546]. I Comuni non possono più aggiudicare gli appalti esclusivamente in base al prezzo più basso, ma devono valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, considerando l'impatto ecologico, i costi nel ciclo di vita e gli effetti sociali della spesa pubblica.

Oltre a quanto previsto dalle normative vincolanti appena citate, esistono varie iniziative nazionali che promuovono l'adozione di *standard* di finanza sostenibile locale. Il "Catalogo dei fabbisogni *standard*" presvisto al D.Lgs. 216/2010, ha cominciato a includere indicatori di *performance* qualitativi per le funzioni ambientali e sociali, spingendo i Comuni a misurare i risultati delle politiche implementate. Nel 2022, la Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato un documento sugli *"Indicatori territoriali per le politiche di coesione"* contenente indicatori su ambiente e inclusione, offrendo ai Comuni strumenti utili per valutare l'efficacia delle loro politiche di coesione. Anche la Corte dei conti, nell'ambito dei controlli sui bilanci locali, ha intensificato la sua attenzione sugli investimenti legati al PNRR e al Green Deal, monitorando come i Comuni gestiscono questi fondi. Nel settore finanziario, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha emesso "*Social Bond*" e "*Sustainability Bond*", utilizzando i proventi per finanziare mutui agevolati a Comuni che realizzano progetti *green* o sociali, come l'edilizia scolastica sostenibile o interventi contro il rischio idrogeologico.

Infine, il Ministero dell'Interno ha previsto incentivi specifici per i Comuni, come ad esempio il decreto "Clima" che nel 2019 ha previsto un fondo per promuovere iniziative locali di mobilità sostenibile.

In conclusione, il quadro normativo italiano sta progressivamente consolidando il ruolo dei Comuni nella finanza sostenibile, lavorando su due fronti principali. Da un lato, si cerca di garantire la solidità e la trasparenza delle finanze locali; dall'altro, si promuovono criteri, vincoli e incentivi che orientano la spesa e gli investimenti pubblici verso obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale. Sebbene non esista ancora un testo unico sulla "finanza sostenibile locale", e nonostante la frammentarietà delle misure summenzionate, si sta mano a mano creando un contesto favorevole agli investimenti sostenibili da parte delle realtà locali.

---

[545] L'articolo 57 del nuovo codice degli appalti è stato dedicato alle "clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale". Questo aspetto, già presente nel vecchio Codice, ha il merito di stimolare le imprese ad attivarsi e a investire nella sostenibilità tramite azioni e certificazioni al fine di restare competitive nell'ambito degli appalti pubblici, facendo si che attraverso i contratti d'appalto, si possa promuovere l'adozione di pratiche e comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale, sociale e di governance (ESG) da parte delle aziende.

[546]Questo a discapito del fatto che le disposizioni previste agli artt. 1-12, d.lgs. n. 36/2023 dedicate ai principi, non contengono alcun esplicito riferimento al principio dello sviluppo sostenibile o alla sostenibilità ambientale e alla tutela dell'ambiente. Questo ha delineato un significativo scostamento con quanto previsto dal Codice dei contratti del 2016, che all'art. 30, comma 1 stabiliva che il principio di economicità potesse essere subordinato «*ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico»*. Andrea Maltoni, 'Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"' (CERIDAP, Fascicolo 3/2023, 12 luglio 2023) DOI: 10.13130/2723-9195/2023-3-5 https://ceridap.eu/contratti-pubblici-e-sostenibilita-ambientale-da-un-approccio-mandatory-rigido-ad-uno-di-tipo-funzionale/?lng=en revisitazione della Relazione presentata al convegno su "La Pubblica Amministrazione nel Nuovo Millennio", tenutosi il 15-16 dicembre 2022 presso l'Università degli studi di Milano, in occasione dei tre anni dalla costituzione del CERIDAP

3.4. La *governance* centralizzata del PNRR e il ruolo ridimensionato degli enti territoriali

La gestione dei fondi europei votati a obiettivi di sostenibilità, tra cui il fondo per la coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno evidenziato, ancora una volta, tensioni e sovrapposizioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Se tradizionalmente, nella programmazione dei fondi strutturali UE (FESR, FSE), l'Italia aveva adottato un modello concertato, in cui le Regioni gestivano direttamente una quota significativa di risorse attraverso Programmi Operativi Regionali, in coordinamento con lo Stato e nel rispetto del principio di leale collaborazione e di codecisione. Le iniziative più recenti, e in particolare il PNRR, hanno invece registrato una strategia votata ad un accentramento dei poteri decisori in capo al Governo[547]. Questa impostazione ha comportato una marginalizzazione del ruolo degli enti locali, allontanando sempre di più, specialmente nella fase di progettazione, i centri decisionali dal livello in cui i progetti vanno a insistere, anche su materie di competenza locale, come sanità, trasporti locali o transizione ecologica urbana[548]. Come ha affermato attenta dottrina, infatti, la centralità delle priorità del Piano non determinano un ruolo di centralità dell'ente locale, dal momento che il *focus* sul territorio è più che altro relativo al luogo ove insiste l'attività o il progetto finanziato dal Piano, e non un richiamo alle funzioni dell'ente locale. A conferma di ciò l'art. 9, d.lgs. 31 maggio 2021, n. 77, condiziona i poteri dell'ente locale non al quadro disegnato dal Tuel, bensì alla titolarità degli interventi così come definita nel Pnrr.[549]

A seguito dell'emanazione del Regolamento europeo (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il 29 aprile 2021 è stato come noto approvato per l'Italia, da parte del Consiglio dei Ministri, il PNRR, successivamente validato dalla Commissione Europea e dal Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021[550]. Con questo strumento l'Italia ha ricevuto € 194,4 miliardi di cui € 71,8 a fondo perduto (*grants*) ed € 122,6 di prestiti (*loans*)[551]. Il Piano prevede un orizzonte temporale limitato ed è prossimo alla scadenza, essendo la sua conclusione fissata per il 2026.

Oltre al limitato coinvolgimento dei comuni in fase di elaborazione del Piano, in fase di attuazione si sono poi create delle sovrapposizioni, dal momento che i Ministeri hanno selezionato direttamente progetti comunali o regionali da finanziare e le Regioni si sono trovate ad attuare interventi con risorse PNRR senza però aver partecipato appieno alla loro definizione strategica[552]. Questa ripartizione è stata

---

[547] Sul rinnovato *favor* per il mercato e la concorrenza con la sostanziale marginalizzazione degli affidamenti *in house che* ha potato ad un recupero del rilievo sovracomunale degli ambiti di riferimento si v. Dugato, Marco. "L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza." *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2022* (2022): 1-16.

[548] Dugato, Marco. "L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza." *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2022* (2022): 1-16. Ma anche, in parte, L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 220 ss.

[549] La previsione di rilevantissimi poteri sostitutivi in capo allo Stato e ha annacquato ulteriormente la capacità di interazione diretta tra enti locali e Stato anche ben oltre la misura del modello già definito della «amministrazione locale satellite». È in questo senso che dev'essere intesa la generalizzazione del supporto tecnico offerto dal governo G. Piperata, *Le nuove coordinate organizzative per l'amministrazione locale "satellite" in forma privatistica*, Munus, 2016, 675 ss.

[550] Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio, del 27 febbraio 2023 che modifica il Reg (UE) 2021/241 la maggior parte del lavoro di negoziazione è stato guidato dalla Cabina di regia nazionale presso la Presidenza del Consiglio.

[551] il dato tiene conto della recente assegnazione di € 2,9 miliardi a fondo perduto, relativi agli interventi sul RePower EU per le azioni innovative in materia energetica. Si v. il Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio, del 27 febbraio 2023 che modifica il Reg (UE) 2021/241. Il Piano prevede sei pilastri strategici: a) transizione verde; b) transizione digitale c) crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che comprende coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo ed innovazione, ed un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia, i giovani come l'istruzione e le competenze (art. 3 Reg 2021/241).

[552] Con il PNRR si è abbandonata la prassi di decisioni assunte di concerto tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, modalità che aveva caratterizzato la politica degli ultimi decenni. Anzi il Governo ha anche rinunciato ad assumere informazioni sulle esperienze maturate negli anni dalle amministrazioni regionali e locali rendendo di fatto impossibile per gli enti subnazionali di incidere anche a latere sul disegno del Piano.

giustificata da una certa sfiducia da parte del Governo nelle potenzialità degli enti territoriali di realizzare gli obiettivi programmati, e allo stesso tempo dal desiderio di mantenere un controllo accentrato sullo sviluppo del Piano[553]. Ciò non toglie che la mancata coordinazione fra amministrazione centrale ed enti territoriali ha contribuito non poco a creare difficoltà operative, specialmente se si considera che più di un terzo delle risorse è destinato agli enti territoriali.

E qui emerge la principale criticità che possiamo legare alla nuova struttura di gestione delle risorse: affidando ai ministeri il compito di individuare i progetti da finanziare, si è optato per una gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri. Questo ha creato non pochi problemi: in primo luogo, gli enti sono stati individuati con riguardo a singoli progetti senza integrare una visione complessiva dei diversi settori e ciò ha comportato che lo stesso ente possa essere affidatario di più progetti, senza che possa stabilirsi se questo ente sia in grado di affrontare il carico di lavoro con la propria organizzazione e con il proprio personale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile[554]. Inoltre, un tale contesto ha certamente privilegiato enti già dotati di capacità amministrative e tecniche in grado di affrontare il *surplus* di lavoro, non contribuendo, anzi esacerbando il divario tra gli enti locali.

Ulteriori specificità del PNRR rispetto alle pregresse programmazioni europee riguardano il ruolo attribuito alla misurazione delle *performance* dei progetti su quella della spesa e le modalità di recupero delle risorse, attraverso l'assunzione di un debito comune tramite l'emissione di titoli secondo il principio di solidarietà, di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea - TUE. Il modello dell'Europa della solidarietà e del debito comune, costituisce una novità importante, confermata dall'espresso riferimento alla norma del Trattato sul funzionamento del dispositivo di ripresa e resilienza e che, ha quindi ad oggetto le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, e meriterebbe di essere perseguito al di fuori della fase emergenziale[555].

A seguito dell'emanazione del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito nella legge 21 aprile 2023, n 41 e l'avvento del nuovo Governo, si sono registrati cambiamenti rilevanti; primo fra tutti, una *Governance* riformata, dove sono state accentrate ulteriormente le competenze presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la revisione del Piano[556]. Con la riforma è stato infatti soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, al quale partecipavano stabilmente preminenti figure in rappresentanza dell'interesse locale, quali il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed i Presidenti delle Regioni, per essere sostituito con una partecipazione, peraltro eventuale, alla Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, del Presidente della Conferenza delle regioni, del Presidente di Anci e di Upi e del sindaco di Roma capitale. Questa partecipazione, si deve evidenziare, è stata episodica, disposta solo in particolari casi espressamente previsti dalle norme. Pur cogliendo l'intento semplificatorio, non si può certamente non

---

[553] Maria Teresa Polito, 'L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano' (2024) Il Piemonte delle Autonomie https://www.piemonteautonomie.it/lattuazione-del-pnrr-con-riguardo-agli-enti-locali-alla-luce-delle-problematiche-che-emergono-dalla-revisione-del-piano

[554] Si consideri i bandi, emanati dalle amministrazioni centrali hanno previsto un ristretto arco di tempo, per rispettare le scadenze attuative del Piano. Tale situazione ha sottoposto i soggetti chiamati ad incorrere in gravi difficoltà, per predisporre i relativi progetti per provare a ottenere i finanziamenti.

[555] Serena Sileoni, Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.1, 1 Marzo 2025, pag. 72

[556] La Parte I del decreto-legge n. 13/2023 contiene, insieme alla semplificazione di procedimenti di tipo finanziario, un'accentramento di governance allo scopo di rafforzare e rendere più efficace il sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio, delineato dal decreto–legge 31 maggio 2021, n. 77. Sotto il profilo organizzativo è stata istituita la Struttura di Missione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 2 , che ha trasferito alla suddetta struttura, (art 2, c 2) i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica PNRR, previsti dall'articolo 4 del dl n. 77 del 2021, convertito dalla legge 29/7/2021, n. 108. La nuova Struttura di missione del PNRR presso la PCM è articolata in 4 direzioni Generali e svolge i seguenti compiti:
assicurare il supporto dell'attività politica delegata in materia di PNRR;
assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR;
verificare (insieme al MEF) la coerenza della fase di attuazione del PNRR;
sovraintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento, ovvero di modifica del PNRR.

osservare l'ulteriore riduzione del ruolo attribuito agli enti sub-statali, a discapito delle titolarità pur loro affidate dalla Costituzione[557].

La revisione del Piano, avvenuta nel 2023, ha poi comportato diversi cambiamenti rilevanti, spostando ulteriormente la responsabilità della spesa, di ulteriori 13 miliardi, dai Comuni al Governo centrale, riducendo i finanziamenti per opere pubbliche a favore di quelli per i privati ed infine spostando risorse da progetti orientati al miglioramento del territorio, l'ambiente urbano, la sicurezza idrogeologica verso obiettivi con un più immediato impatto sulla crescita economica, ad esempio l'innovazione verde e digitale delle imprese. Si assiste quindi, oltre alla suddetta deresponsabilizzazione degli enti subnazionali al definanziamento di molti progetti comunali, alcuni dei quali in fase avanzata di realizzazione[558].

3.4.1. Le città italiane di fronte alla sfida attuativa: capacità amministrativa, divari e strumenti di supporto

Malgrado quanto innanzi riportato, occorre comunque evidenziare che le città italiane svolgono tuttora un ruolo centrale nell'attuazione del PNRR, sia sul piano operativo sia su quello finanziario. Secondo i dati ufficiali presentati nella Relazione al Parlamento del dicembre 2021, circa il 36% delle risorse complessive del Piano, è stato destinato a interventi gestiti da amministrazioni territoriali[559]. In alcuni casi, le città sono state beneficiarie finali di interventi promossi a livello centrale; in altre, ne sono state proponenti e responsabili dirette. I Comuni, in particolare, sono attuatori in ambiti strategici come la rigenerazione urbana, l'edilizia scolastica, le infrastrutture sociali, gli asili nido, il trasporto pubblico sostenibile, la digitalizzazione dei servizi, l'*housing* sociale, l'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, la gestione dei rifiuti e l'economia circolare[560].

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UpB) ha rilevato che i Comuni e le città metropolitane risultano enti attuatori di ben 101.936 progetti PNRR, per un valore di finanziamenti assegnati di circa 40 miliardi di euro[561]. Secondo ANCI, i Comuni, risultano titolari di interventi in ben 41 investimenti (o sub-

---

[557] In ogni caso, la nuova *governance* del Piano, così come delineata dal decreto-legge n. 13/2023, è stata oggetto di parere positivo da parte della Conferenza unificata Stato – Regioni – Enti locali, acquisito l'8 marzo 2023.

[558] L'art. 21 del Reg 2021/241 prevedeva espressamente la circostanza che, se ci fossero state condizioni oggettive di particolare rilievo, gli Stati membri avrebbero potuto chiedere la modifica di alcune parti o addirittura dell'intero Piano. Ovviamente la guerra in Ucraina ha costituito una ragione sufficiente, considerata la difficoltà nel rifornimento energetico ed il conseguente forte incremento del costo dell'energia e di molti materiali. Cosi è stato e dalla discussione è scaturita l'approvazione, il 27 febbraio 2023, del Reg (EU) 2023/435 con la creazione del REPowerEU, strumento messo in atto al fine di trovare soluzioni migliorative rispetto allo sviluppo di forme energetiche alternative che potessero, in qualche modo, valorizzare l'autonomia energetica, favorendo lo sviluppo dei Paesi. Si è intervenuto anche attraverso l'inserimento di investimenti dedicati ad interventi di miglioramento energetico, per definire azioni coordinate di diversificazione dell'approvvigionamento, diffusione delle energie rinnovabili e promozione di azioni di risparmio energetico, supportate da tecnologie innovative, con investimenti, ma anche con riforme. A. Fuggetta e A Perrucci, *Il ruolo delle tecnologie digitali nei processi di disintermediazione* e l'impatto sui corpi intermedi: riflessioni preliminari, in Una società di persone?, a cura di F. Bassanini, T. Treu e G. Vittadini, Bologna, il Mulino, 2021, 321 ss. In tema, è doveroso il rinvio ai bei lavori di A. Cassatella, *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in Aa.Vv., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, cit., I, 675 ss., e di D.U. Galetta, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, *ibidem.*, III, 2265 ss.

[559] In particolare, circa 66,4 miliardi di euro per il solo PNRR, e circa 80 miliardi considerando anche il Piano Complementare. Cabina di Regia – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (Doc. CCLXIII n. 1, trasmessa il 24 dicembre 2021; presentata il 23 dicembre 2021)

[560] Dugato, Marco. "La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà." SCRITTI PER FRANCO GAETANO SCOCA. Vol. 2. Editoriale scientifica, 2020. 1981-1996.

[561] Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 'Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio

investimenti) del PNRR, a cui si aggiungono ulteriori 4 del Piano Complementare[562]. In altri termini, escludendo alcune grandi opere infrastrutturali, i Comuni rappresentano la categoria di enti con il maggior numero di progetti attivati e con il volume più significativo di risorse assegnate[563].

L'afflusso straordinario di fondi in conto capitale previsto dal PNRR ha potenziato, almeno temporaneamente, l'autonomia finanziaria dei Comuni. Tali risorse hanno alimentato i bilanci locali con una disponibilità senza precedenti, vincolata tuttavia al rispetto delle scadenze europee, dei cronoprogrammi, delle *milestone* e dei *target* previsti. Questa condizione ha rappresentato per molti enti un'opportunità rara per realizzare investimenti a lungo rinviati, ma anche una sfida considerevole sul piano amministrativo e gestionale.

Tuttavia, fin dalle prime fasi, sono emerse difficoltà significative. L'insieme di procedure complesse, scadenze ravvicinate e adempimenti multilivello ha spinto diversi osservatori a definire quella del PNRR come un'occasione parzialmente mancata. Gli ostacoli incontrati sono in gran parte analoghi a quelli che storicamente limitano l'accesso degli enti locali ai fondi europei e statali: una burocrazia frammentata, norme procedurali onerose, tecnicismi progettuali e vincoli amministrativi che scoraggiano soprattutto gli enti meno strutturati *"anche solo dal presentare le domande"*, con il risultato di escludere proprio i territori che avrebbero più bisogno dei fondi[564].

Per questo motivo, analizzare l'esperienza delle città nell'attuazione del PNRR offre una chiave di lettura concreta e istruttiva sulle difficoltà strutturali che gli enti locali affrontano nell'accesso ai finanziamenti pubblici, siano essi nazionali o europei, anche in considerazione del fatto che il PNRR costituisce di per sé un piano di investimenti e non finanzia la spesa corrente impegnando gli Stati membri a mettere in campo le riforme necessarie per rendere l'amministrazione più efficiente[565]

Il rischio di esclusione dei territori più deboli, che proprio il PNRR avrebbe dovuto aiutare a colmare, è stato riconosciuto dallo stesso Governo, che nel 2023 ha avviato una revisione delle misure più frammentate. La versione aggiornata del Piano, approvata dall'Unione Europea a dicembre 2023, ha semplificato il quadro eliminando o accorpando alcuni interventi minori, per concentrare le risorse su progetti più consistenti e gestibili. Tuttavia, questa razionalizzazione ha comportato anche la

---

2023' (Doc. XIII, n. 1), presso la Camera dei Deputati p.19 Tab.7 Stando a quanto previsto dalla nota dell'ufficio parlamentare di bilancio, nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 'Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) i progetti di cui i comuni risultano essere enti attuatori sono **101.936**. In termini di finanziamenti, si parla di circa 40 miliardi di cui 33 miliardi provenienti dal PNRR e i restanti dal Fondo Complementare.

[562] Il numero effettivo risulta comunque in fase di continuo aggiornamento, data la revisione del piano stesso, approvata dall'Ue lo scorso dicembre. Associazione Nazionale Comuni Italiani, Dossier ANCI: Attuazione del PNRR (ANCI, 30 gennaio 2024) https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-30-gennaio-2024.pdf

[563] I cinque gruppi principali di attuatori PNRR sono RFI (Rete Ferroviaria Italiana), Comuni, Regioni, società in-house nazionali (come Infratel) e Ministeri. Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 'Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio 2023' (Doc. XIII, n. 1), presso la Camera dei Deputati p.19 Tab.7 "Distribuzione per soggetto attuatore delle assegnazioni a progetti provvisti di CUP e CLP distinte per fonte di finanziamento (milioni di euro e percentuali)"

[564] Openpolis, 'Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni' (12 febbraio 2024) https://www.openpolis.it/il-governo-deve-intervenire-sulla-capacita-amministrativa-dei-comuni/Per quanto, sempre stando all'ultima nota Upb, il comparto comunale sia tra quelli con la maggior percentuale di avvio dei progetti, si tratta pure di uno di quelli che presenta le maggiori fragilità. La quantità di passaggi burocratici a cui è necessario adempiere e la complessità della documentazione da fornire fa sì che gli enti locali meno efficienti siano scoraggiati anche solo dal presentare le domande. Il risultato è che rischiano di essere esclusi dai fondi proprio quei territori che ne avrebbero più bisogno.

[565] Secondo quanto previsto all'art. 9, c. 1 D.L. 31/5/2021 n. 77 convertito dalla legge n 108 /2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedano le Amministrazioni centrali ma anche le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sulla base delle specifiche competenze e della diversa titolarità attribuita dal PNRR.

soppressione di alcune iniziative molto attese da parte di piccoli enti e la seguente perdita di opportunità per essi[566].

Una volta ottenuti i finanziamenti, i Comuni si sono poi trovati ad affrontare le fasi di realizzazione dei progetti, dalla progettazione definitiva fino al collaudo, entro tempistiche contingentate. Sebbene la normativa nazionale abbia introdotto alcune semplificazioni procedurali, come quelle previste dal cosiddetto "Decreto Semplificazioni" di cui al D.L. 77/2021, queste non sono state sufficienti a rimuovere tutti gli ostacoli. Tale instabilità ha richiesto ai funzionari comunali un costante aggiornamento su normative complesse, rallentando l'operatività e aumentando il margine di errore[567].

Permangono, inoltre, passaggi autorizzativi particolarmente onerosi, soprattutto nei settori della tutela ambientale, dei beni culturali e dell'edilizia[568].

Ai limiti procedurali si sommano quelli di natura finanziaria. I Comuni in disavanzo o con bilanci rigidi faticano a cofinanziare i progetti o ad anticiparne la spesa, soprattutto nei casi in cui la liquidità deve essere erogata prima della rendicontazione[569]. Sebbene il legislatore abbia previsto l'esclusione delle risorse PNRR dal calcolo del saldo di bilancio, per non violare il vincolo del pareggio di bilancio, la gestione di cassa si è comunque rivelata un collo di bottiglia, in particolare per gli enti già indebitati. Inoltre, il divieto del "doppio finanziamento" previsto dalla normativa europea impone ai Comuni l'obbligo di verificare che sugli stessi interventi non vengano utilizzate altre sovvenzioni pubbliche, nazionali o regionali[570]. Questo comporta ulteriori oneri di coordinamento e controllo amministrativo, generando un carico gestionale non indifferente che in caso di errori, può portare fino all'obbligo di restituzione dei fondi già spesi, spesso in assenza di risorse alternative per farvi fronte, con impatti potenzialmente destabilizzanti per i bilanci comunali.

Molte delle difficoltà operative riscontrate dai Comuni nell'attuazione del PNRR sono direttamente legate alla carenza di personale e alle lacune nelle competenze tecniche e gestionali. Questo limite rappresenta, di fatto, uno degli ostacoli più significativi non solo nell'ambito del PNRR, ma anche nell'accesso ordinario ai fondi europei e nazionali da parte degli enti locali, soprattutto quelli di dimensioni medio-piccole [571].

Dopo anni di blocco del *turnover* e di progressiva contrazione degli organici, molti Comuni e in particolare quelli del Mezzogiorno e delle aree interne, dispongono oggi di uffici tecnici e

---

[566] Il governo Meloni, con la sua revisione del PNRR ha richiesto ed ottenuto il definanziamento di numerose misure che prevedevano la maggior frammentazione delle risorse**.** È il caso, ad esempio, del definanziamento della misura "Sport e Periferie", che ha ridotto le risorse disponibili per impianti sportivi nei Comuni. Openpolis, 'Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni' (12 febbraio 2024) https://www.openpolis.it/il-governo-deve-intervenire-sulla-capacita-amministrativa-dei-comuni/.

[567] Un esempio emblematico riguarda il continuo mutamento del quadro normativo sugli appalti pubblici: negli ultimi dieci anni si sono succeduti ben tre Codici degli Appalti, l'ultimo dei quali è entrato in vigore nel 2023.

[568] Ad esempio, per l'edilizia (permessi di costruire, conferenze di servizi), l'ambiente (Valutazioni di impatto ambientale per progetti maggiori). Pur essendo stati fissati tempi accelerati per conferenze di servizi e VIA nel contesto PNRR, nella pratica i Comuni lamentano ancora ritardi.

[569] Nel caso del PNRR per molti progetti i comuni si sono ritrovati a dover anticipare alcune spese a fronte del ritardo da parte dei fondi

[570] Su questo la Corte dei conti ha piu volte messo in guardia le amministrazioni "Altro aspetto al quale l'Amministrazione dovrà prestare attenzione, in prosieguo di tempo, è quello del rischio del doppio finanziamento, derivante dalla compresenza di una pluralità di fonti di finanziamento sia a livello locale che nazionale ed euro-unitario destinate alla stessa finalità ed aventi come target la stessa categoria di soggetti attuatori" Corte dei conti, Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 21 marzo 2025, n. 41/2025/G https://www.corteconti.it/Download?id=46d0b9bd-5d87-4fa4-8b85-f73d4a05a6a5. Pag 88

[571] Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 18 gennaio 2022, n. 4 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022) https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2022/04/Circolare-del-18-gennaio-2022-n.-4.pdf

amministrativi largamente sottodimensionati, spesso privi delle professionalità specialistiche richieste per affrontare progetti complessi. Le competenze necessarie per gestire le procedure del PNRR, dalla progettazione alla rendicontazione, passando per il monitoraggio e l'interlocuzione con le istituzioni europee sono altamente qualificate e raramente presenti in modo stabile nelle strutture comunali[572]. Si tratta di profili capaci di operare su piattaforme digitali, gestire bandi pubblici, redigere documenti tecnici in lingua inglese, condurre valutazioni di impatto e interagire con i sistemi di *audit* europei[573].

Questo comporta rischi concreti che, nel caso dei progetti PNRR includono ritardi nella conclusione dei progetti oltre al 2026, che determinerebbe la perdita del finanziamento europeo, oppure realizzazioni frettolose e approssimative, suscettibili di compromettere la qualità pur di rispettare le scadenze, o ancora una rendicontazione difforme, con possibili contestazioni di spesa.

Gli ostacoli citati non hanno colpito il territorio in modo omogeneo: le differenze dimensionali e territoriali hanno inciso profondamente sulla capacità delle città di accedere alle risorse, partecipare ai bandi e realizzare gli interventi finanziati. In linea generale, le grandi città hanno dimostrato maggiore reattività e capacità di gestione, mentre i piccoli Comuni, soprattutto quelli situati in aree interne o montane, si sono trovati in condizioni di maggiore vulnerabilità.

In molti casi, inoltre, specialmente della prima fase del PNRR, i progetti poi finanziati sono stati quelli che si innestavano su iniziative preesistenti. Questo ha ovviamente favorito le grandi città le quali, grazie alla disponibilità di un portafoglio progettuale preesistente, hanno potuto candidare rapidamente interventi già cantierabili, saturando i *plafond* disponibili con un numero elevato di proposte, spesso superiori alla capacità effettiva di finanziamento. Al contrario, numerosi piccoli Comuni, non hanno avuto il tempo necessario per sviluppare *ex novo* iniziative compatibili con i vincoli e le scadenze del Piano. La finestra temporale ristretta concessa dal PNRR ha così accentuato una disparità preesistente, generando una sorta di asimmetria nell'accesso ai fondi, in cui centinaia di piccoli enti sono rimasti esclusi, pur a fronte di bisogni analoghi, se non superiori.

Dal punto di vista normativo, ciò solleva il tema della debolezza dell'autonomia finanziaria per le città di minori dimensioni dal momento che se l'allocazione delle risorse aggiuntive avviene esclusivamente attraverso bandi competitivi, chi parte da una posizione di svantaggio, per carenza di personale, progettualità o esperienza, si trova penalizzato in modo intrinseco. Per attenuare queste criticità, il Governo ha introdotto in alcuni bandi meccanismi di riparto automatico tra gruppi di Comuni o criteri preferenziali per le aree svantaggiate. Tuttavia, i risultati sono stati disomogenei: in diversi casi, tali correttivi non sono riusciti a compensare pienamente gli squilibri strutturali.

Al riguardo, emerge la necessità di adeguata capacità amministrativa, intesa come disponibilità di personale qualificato, strutture organizzative efficienti e *know-how* tecnico-progettuale, quale chiave per il successo degli investimenti pubblici e specialmente di quelli orientati alla sostenibilità: questi ultimi, infatti, tendono a richiedere soluzioni innovative, approcci integrati e competenze specialistiche

---

[572] Atelli, Massimiliano. "Pnrr, scelte pubbliche e cultura del risultato."*Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2022* (2022): 5-10.

[573] L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha segnalato che, sebbene il comparto comunale abbia attivato una buona percentuale di progetti PNRR rispetto ad altri settori, rimane uno di quelli con *"*le maggiori fragilità*"* esecutive. Questa debolezza amministrativa ha avuto ricadute dirette sul tasso di partecipazione ai bandi. Gli enti meno strutturati hanno spesso incontrato difficoltà nel predisporre progetti validi entro i termini stabiliti, perdendo così l'opportunità di accedere alle risorse disponibili. I dati lo confermano, le Regioni del Sud, dove la capacità amministrativa media è storicamente più bassa, il numero di proposte ritenute ammissibili è stato significativamente inferiore rispetto ad altre aree del Paese. In molti casi, il vincolo del 40% di risorse da destinare al Mezzogiorno non è stato raggiunto, non per mancanza di volontà politica, ma per l'assenza di un numero sufficiente di candidature da quei territori .

che raramente trovano riscontro nei quadri tecnici ordinari dei Comuni. Da questa consapevolezza emerge un duplice impatto negativo nei confronti degli interventi sostenibili. Il primo riguarda la fase di progettazione tecnica: molti progetti di transizione ecologica, rigenerazione urbana o inclusione sociale richiedono studi di fattibilità approfonditi, un livello elevato di dettaglio progettuale e una capacità di integrare criteri ambientali e sociali avanzati. In assenza di tali competenze, i progetti risultano spesso deboli e non superano la valutazione, oppure, se finanziati, si espongono a difficoltà esecutive che ne compromettono l'efficacia. Anche interventi formalmente innovativi rischiano così di essere realizzati in forme ridotte o tradizionali, vanificando buona parte del loro potenziale trasformativo.

Il secondo impatto si manifesta nella fase attuativa, dove la carenza di personale dedicato rallenta le procedure di gara, la gestione dei contratti e il coordinamento delle attività. Questo è particolarmente critico nei casi in cui i progetti sostenibili implicano modalità operative atipiche, come gli appalti integrati, i partenariati pubblico-privati in ambito energetico o le consultazioni pubbliche nei progetti di inclusione e *housing* sociale. Una scarsa capacità amministrativa espone i Comuni al rischio di non rispettare i vincoli temporali, qualitativi o di rendicontazione imposti dal PNRR, con potenziali ricadute negative sull'erogazione dei fondi.

Il Governo ha riconosciuto il problema, tanto da includere il rafforzamento della capacità amministrativa tra le riforme abilitanti del PNRR (Riforma 1.3)[574]. L'obiettivo dichiarato è quello di stabilizzare entro il 2026 una capacità tecnica e gestionale adeguata a sostenere non solo il Piano in corso, ma anche la futura gestione dei fondi strutturali europei. Se implementate in modo efficace, queste misure potranno rappresentare una leva importante per permettere anche ai Comuni meno attrezzati di concepire e realizzare interventi sostenibili con maggiore competenza, tempestività ed efficacia[575].

Le grandi città come Milano, Roma, Napoli hanno ottenuto un supporto dedicato da parte del Governo che ha anche previsto strumenti specifici per supportare le grandi aree urbane come il "Fondo per il sostegno degli obiettivi del PNRR nelle grandi città" di cui al DL 50/2022, art.42 con una dotazione di 665 milioni di euro nel 2023-2026 riservata ai 6 comuni con oltre 500.000 abitanti[576]. Ma più in generale questi centri urbani dispongono già di strutture amministrative più articolate: uffici tecnici specializzati, dirigenti esperti, *budget* per l'assistenza esterna, team dedicati ai rapporti con le istituzioni europee; questo ha permesso loro di intercettare una quota significativa di fondi PNRR in

[574] La normativa ha previsto poi, specifiche forme di ausilio per l'attuazione dei progetti, si v. l'art. 9 c. 2 e 10, c.6 del dl. n. 77/2021, ove e`stato previsto che le Amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale per la fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Le società possono recuperare gli esperti incaricati di rafforzare la capacitàamministraiva degli enti tra le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato. Questa disciplina non e`andata esente da critiche in quanto ai comuni e`` stato imposto di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione, previsti per i soggetti pubblici. La criticità emerge, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, che, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, hanno difficoltà ad effettuare i richiamati ed indispensabili controlli.

[575] Serena Sileoni, Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.1, 1 Marzo 2025, pag. 72

[576]Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova Tali risorse aggiuntive sono destinate a rafforzare o cofinanziare interventi PNRR di queste città, riconoscendo che le metropoli affrontano progetti complessi e di ampia portata. https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/enti-territoriali-e-pnrr#collapseListGroup1#:~:text=,del%20PNRR%20nelle%20grandi%20citt%C3%A0

modo più efficiente[577]. Sebbene le grandi città abbiano quindi ricevuto attenzione dedicata e una maggiore autonomia finanziaria per gestire il PNRR, esse non sono andate esenti da sfide dovute specialmente alla mole di interventi nelle metropoli[578]. Tuttavia, il merito delle grandi città è quello di fungere da forza trainante per il cambiamento: al Nord i Comuni capoluogo hanno avviato percentuali di gara più alte, con oltre il 39% dei progetti comunali PNRR già in gara, contro il 31% del Sud[579].

Al contrario, i piccoli Comuni, che in Italia rappresentano oltre il 70% del totale e, in larga parte, contano meno di 5.000 abitanti, spesso hanno disertato i bandi PNRR, oppure ove hanno partecipato lo hanno fatto in forma associata tramite Unioni Montane o Consorzi. Molti hanno lamentato di essere stati esclusi *de facto* dalla prima fase del PNRR, quando i bandi erano altamente competitivi e richiedevano progetti immediatamente cantierabili, aggravando una dinamica già nota: quella dell'asimmetria tra i Comuni più strutturati e quelli più fragili.

Il legislatore ha tentato di correggere questo squilibrio prevedendo criteri di riparto automatico o punteggi premiali per i territori svantaggiati[580]. Nelle more dell'implementazione di queste misure, tuttavia, molti fondi PNRR sono stati assegnati ad altre realtà territoriali. Un altro divario è quello geografico e, nonostante il PNRR abbia imposto la *"Quota Mezzogiorno"* del 40%, questa spesso non è stata raggiunta proprio per mancanza di partecipazione[581]. Al contrario, i piccoli comuni del Nord, grazie anche al supporto di regioni più organizzate, in alcuni casi si sono consorziati per presentare progetti[582].

Una posizione particolare è occupata dalle città di medie dimensioni, come i capoluoghi di provincia non metropolitani, con popolazioni tra i 50.000 e i 150.000 abitanti. Questi Comuni hanno generalmente avuto accesso a un buon numero di misure PNRR, ma non sempre dispongono delle risorse umane e organizzative necessarie per reggere il peso amministrativo che esse comportano. In diversi casi, si sono registrate situazioni di *stress* operativo, con rischi di sovraccarico e *burn-out* del personale.

Le disparità tra grandi e piccoli Comuni si riflettono in due dimensioni fondamentali: da un lato, nel tasso di utilizzo delle risorse assegnate[583]; dall'altro, nel grado di dipendenza da supporti esterni. I piccoli enti, infatti, risultano molto più esposti alla necessità di ricorrere a consulenze, assistenza tecnica o strutture sovraordinate. Questa fragilità mina non solo l'efficacia dell'attuazione del PNRR, ma anche

---

[577] Ai Comuni sopra 250.000 abitanti, il DL 152/2021, all'art. 31 c.1-bis, consente di conferire fino a 15 incarichi di alta consulenza per accelerare l'attuazione del PNRR , con spesa annua fino a 300 mila €. https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/enti-territoriali-e-pnrr#collapseListGroup1#:~:text=Gli%20incarichi%20di%20consulenza%20e,rispetto%20dell%27equilibrio%20pluriennale%20di%20bilancio

[578] ad esempio, Roma Capitale ha dovuto scaglionare i cantieri su più anni per non congestionare la città, e ha istituito un coordinamento PNRR interno che però fatica a tenere il passo di oltre 100 progetti differenti.

[579] https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Memoria-UPB-sul-PNRR.pdf#page=19#:~:text=match%20at%20L1558%20Comuni%2041,811%2010%2C7

[580] Il governo ha stanziato fondi specifici come il Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale che all'art.12 DL 121/2021 ha destinato 161,5 milioni per pagare spese di progettazione nei Comuni del Mezzogiorno e aree interne. il fondo ha coinvolto ~4.800 Comuni fino a 30.000 abitanti in Sud e aree interne. Inoltre, è stato creato un Fondo "piccoli comuni" presso il Viminale per coprire gli oneri di assunzioni a termine PNRR nei Comuni <5.000 abitanti. Tuttavia la loro implementazione iniziale è stata lenta e solo nel 2022 avanzato i Comuni hanno potuto iniziare ad attingere a tali risorse.

[581] Openpolis, 'Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni' (12 febbraio 2024) https://www.openpolis.it/il-governo-deve-intervenire-sulla-capacita-amministrativa-dei-comuni/

[582] ad es. in Lombardia consorzi di comuni hanno partecipato ai bandi su energia e rifiuti).

[583] https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Memoria-UPB-sul-PNRR.pdf#page=19#:~:text=match%20at%20L1558%20Comuni%2041,811%2010%2C7

la coerenza degli obiettivi nazionali, come la transizione ecologica diffusa e l'equità territoriale nei servizi pubblici.

La consapevolezza dell'insufficiente capacità amministrativa di molti Comuni ha spinto il Governo ad affiancare all'erogazione dei fondi un insieme articolato di misure di supporto, con l'obiettivo di facilitare la progettazione, l'esecuzione e la rendicontazione degli interventi. Si tratta di strumenti che, pur pensati in risposta a un'emergenza, pongono le basi per una riflessione più ampia sul ruolo dello Stato nell'accompagnare gli enti locali nei processi complessi di investimento pubblico.

Tra le misure più rilevanti si colloca il programma di rafforzamento del personale comunale. Il decreto-legge 152/2021 ha previsto assunzioni straordinarie a tempo determinato nei Comuni attuatori del PNRR, in deroga ai limiti ordinari sulla durata dei contratti pubblici. Questa norma ha consentito agli enti locali di reclutare figure tecniche e gestionali con contratti fino al 2026[584]. Secondo i dati della Funzione Pubblica, tra il 2022 e il 2023 sono stati assunti circa 15.000 dipendenti a termine con incarichi PNRR: ingegneri, *project managers*, esperti in rendicontazione e monitoraggio. Il loro contributo si è rivelato essenziale per alleggerire il carico dei funzionari di ruolo e garantire il rispetto delle tempistiche europee[585].

Infine, merita una menzione il sistema informativo ReGiS, sviluppato da MEF-RGS in collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di una piattaforma digitale attraverso la quale tutti i soggetti attuatori devono registrare dati anagrafici, avanzamenti fisici, procedurali e finanziari dei progetti, in modo da consentire un monitoraggio puntuale e coerente con i requisiti europei. Anche se non si configura come uno strumento di supporto in senso stretto, ReGiS ha richiesto un forte investimento in formazione, a cui il Governo ha risposto con corsi online e guide operative rivolte agli enti locali.

Parallelamente agli interventi di rafforzamento amministrativo, il Governo ha cercato di intervenire anche sul piano normativo, con l'obiettivo di semplificare i percorsi attuativi del PNRR e rimuovere alcuni degli ostacoli che gravano sulle amministrazioni locali. A partire dal 2022, sono stati emanati diversi decreti cosiddetti "omnibus", tra cui il D.L. 13/2023, noto come "decreto PA PNRR", che hanno introdotto correttivi in materia di appalti, proroghe contrattuali, gestione del personale e adempimenti procedurali. Alcune di queste modifiche hanno cercato di rispondere direttamente alle segnalazioni delle task force e degli enti locali, attraverso un confronto costante nella Cabina di Regia di Palazzo Chigi, che ha coinvolto anche ANCI e UPI[586]. Anche questi interventi, pur di natura tecnica, hanno costituito una forma concreta di supporto, in quanto hanno evitato che i Comuni andassero in difficoltà su aspetti finanziari fuori dal loro controllo diretto.

---

[584] Il DL 80/2021 ("Decreto Reclutamento") e successivi provvedimenti hanno autorizzato le amministrazioni, inclusi gli enti locali, ad assumere personale tecnico-amministrativo a tempo determinato con costi a carico del PNRR. In particolare, art.1 DL 80/2021 consente di imputare nei quadri economici di progetto le spese di personale assunto ad hoc per attuare gli interventi PNRR, senza bisogno di autorizzazione centrale. Inoltre, l'art. 31-bis del DL 152/2021 ha introdotto deroghe ai vincoli assunzionali per i Comuni attuatori: possono assumere "personale non dirigenziale con specifiche professionalità […] anche per un periodo superiore a 36 mesi, ma non oltre il 31/12/2026"

[585]Resta di difficile soluzione il problema di attirare esperti in località piccole e magari isolate. La Legge di Bilancio 2021, L.178/2020, commi 179-184, ha autorizzato un piano di assunzioni straordinarie di 2.800 tecnici dedicati alle amministrazioni del Sud per rafforzarne la capacità di gestione di fondi UE. Questo tuttavia ha visto numerosi posti vacanti perché i profili hanno preferito sedi di lavoro più attrattive.

[586] Un tema rilevante è stato quello del caro-materiali, che ha rischiato di bloccare numerose gare comunali per insufficienza di fondi rispetto ai rincari imprevisti. Il Governo è intervenuto con la creazione di un Fondo compensazioni (D.L. 50/2022) e con la possibilità di aggiornare i quadri economici dei progetti PNRR, includendo le variazioni dei prezzi.

Al di là delle misure di semplificazione e delle risorse straordinarie, resta evidente un'altra dimensione strutturale di diseguaglianza, cioè il *digital divide* amministrativo[587]: il PNRR ha infatti imposto una gestione completamente digitalizzata del ciclo di vita dei progetti, attraverso sistemi come ReGiS, le piattaforme di *e-procurement* e la Banca Dati Nazionale per la rendicontazione. Se da un lato le grandi città erano già dotate delle infrastrutture e delle competenze per navigare in questi ambienti, molti piccoli Comuni hanno dovuto apprendere da zero le modalità operative richieste, spesso senza un'adeguata formazione interna o assistenza continua[588].

Va inoltre evidenziato che, molti di questi strumenti hanno un carattere transitorio, legato alla durata del ciclo PNRR. Una delle principali sfide per il futuro sarà pertanto quella di istituzionalizzare, almeno in parte, queste forme di rafforzamento amministrativo, affinché il patrimonio di competenze, strutture e pratiche acquisito non venga disperso dopo il 2026. Lo stesso Piano fa riferimento a questa prospettiva come parte della sua "legacy" più importante.

Nel frattempo, nel periodo 2021–2025, i Comuni hanno potuto contare su una rete di alleati istituzionali e operativi, grazie alla quale si è cercato, con esiti alterni ma innegabili, di colmare il divario tra i diversi livelli di governo. Questa rete, pur con le sue imperfezioni, rappresenta oggi una delle condizioni indispensabili per garantire non solo la riuscita del PNRR, ma anche la capacità delle città italiane di affrontare le sfide future della finanza sostenibile e dello sviluppo locale.

3.4.2. Controlli, responsabilità e capacità amministrativa: il ruolo della Corte dei conti

Il controllo sull'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, è previsto dall'art.7, comma 7, d.l. n. 77/2021 in capo alla Corte dei conti, nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994. Questa tipologia di controllo rientra tra i controlli complessivamente assegnati alla Corte dall'art. 100 della Costituzione. si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) a tutela della "sana gestione finanziaria dell'Unione"[589].

Ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 la Corte dei conti, riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR al fine di verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi

---

[587] Iaione, Christian, "Just sustainable innovation: shared systemic stewardship as Governance impact of sustainable investment?." *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2024* (2024): 1-46.

[588] Ad esempio, ANAC ha segnalato che molte stazioni appaltanti piccole non avevano inserito il CIG dei contratti PNRR nei tempi, falsando il monitoraggio iniziale del PNRR. Manna, Mario, and Davide Testa. "Digitalizzazione della pubblica amministrazione e innovazione Territoriale: quo vadis?: la necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire." *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 1, 2024* (2024): 141-175.

[589] In base all'art. 287 TFUE la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria" dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. secondo la definizione che dà l'art. 2, punto 59, del Regolamento finanziario, la Sana gestione finanziaria è «l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia», ma anche di corretta gestione finanziaria, da accertare valutando il rispetto dei vincoli e delle condizionalità. Il Regolamento (UE EURATON) 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio, prevede poi un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, in cui la legalità ed il rispetto delle regole sono indispensabili per realizzare la sana gestione. L'inciso di cui al paragrafo 3 dell'art 287 TFUE, indica la modalità di svolgimento dei controlli da parte della Corte dei conti europea, i quali non sono solo documentali, ma prevedono ispezioni sul posto, cioè nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca entrate o spese del bilancio UE. Tale richiamo sottolinea la rilevanza che gli accertamenti specifici in analogia con simili poteri istruttori che la normativa nazionale riserva alla Corte dei conti italiana (art. 3, comma 8, legge n. 20/1994).

stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei controlli interni alle amministrazioni. Tale controllo viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

I controlli sul territorio sono invece svolti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, attraverso i controlli di regolarità contabile sui rendiconti di spesa che gli enti hanno l'obbligo di predisporre (art. 158 TUEL), ma anche tramite controlli sulla gestione dei singoli progetti. Anche qui la Corte dei conti agisce a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione, al fine di intercettare un possibile uso distorto o non conforme delle risorse e garantire il rispetto degli impegni assunti con l'Europa[590].

Come più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale il controllo sull'impiego delle risorse, affidato alla Corte dei conti va inteso come rivolto a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio complessivi, svolgendo un ruolo di prevenzione che consente all'amministrazione di apprestare tempestivamente gli strumenti necessari per superare le criticità rilevate, in particolare alla realizzazione delle condizionalità sociali, ambientali e territoriali[591].

In definitiva, si delinea un modello che implementa un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, ove le Sezioni regionali forniscono agli enti le indicazioni al fine di correggere immediatamente eventuali errori e deferendo l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo in cui si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello esalta il carattere "ausiliario" del controllo, capace di evidenziare i problemi, chiederne le correzioni e porvi rimedio in caso di omessa adozione o di misure non appropriate.

Il su citato art 3, c 4, legge n. 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, nel rispetto dei principi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e in linea con i principi di precauzione. L'Unione Europea richiede infatti un'opera rigorosa di prevenzione delle frodi fiscali dei conflitti d'interessi, della corruzione, con una particolare attenzione ai doppi finanziamenti[592].

Di particolare rilievo è l'analisi di due deliberazioni della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR, approvate nell'anno 2023 dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte, le deliberazioni n. 18 del 27 gennaio 2023 e la n. 78 del 3 ottobre 2023. Entrambe permettono di analizzare e trarre interessanti conclusioni sulle difficoltà incontrate dagli enti locali nell'attuazione del PNRR e si ritiene che molte delle conclusioni possano dare luogo a riflessioni più generali, relative al ruolo dei finanziamenti e della finanza sostenibile per le città.

La prima deliberazione, preceduta da un'attività istruttoria che copre un arco temporale fra la fine del 2021 ed una parte del 2022, ha effettuato una ricognizione generale sullo stato di attuazione, nella Regione Piemonte, dei diversi enti attuatori[593]. Le criticità che sono state evidenziate in questo primo documento sono relative all'estrema parcellizzazione degli interventi[594]; alle difficoltà legate alla necessità di gestire in contemporanea altre programmazioni UE; al tempo di attuazione eccessivamente limitato rispetto alle capacità gestionali ed organizzative degli enti; alla coesistenza di requisiti differenti per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti[595] ed, infine, all'esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti per la predisposizione delle diverse gare.

---

[590] Nello specifico il controllo relativo ai finanziamenti PNRR ha ad oggetto: la verifica della rispondenza dell'intervento ai criteri richiesti per l'ammissione ai finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno e del non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi.

[591] Si v, in particolare le sentenze della Corte Costituzionale n. 60 del 2013, n. 39 del 2014, e 40 del 2014.

[592] Si v. l'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241

[593] La deliberazione n. 18/ 2023 del 27 gennaio 2023 ha preso in considerazione, in particolare, la possibilità di registrare la partecipazione ai bandi da parte delle autonomie locali e l'inizio dell'attuazione dei diversi progetti approvati.

[594] l'estrema parcellizzazione degli interventi rende più difficile l'attuazione unitaria rivolta agli obbiettivi di miglioramento e sviluppo, rendendo complessa anche la rendicontazione. Un esempio di tale problematica rappresentato riguarda la Misura 2 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", Investimento 2.2: "Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale" ove la principale criticità è stata relativa all'ingente numero di domande di finanziamento ammesse la quale ha comportato molteplici attività istruttorie, di monitoraggio fisico e procedurale e la relativa rendicontazione.

[595] La gestione contemporanea di piu fonti di finanziamento fra cui la programmazione sulla coesione 2021/2027, pone non solo problemi di sovrapposizione di attività con tempi contingentati per la realizzazione dei relativi obiettivi, ma, altresì, una ricerca di una coerenza complessiva per tutti gli investimenti individuati.

Relativamente poi agli enti locali di limitate dimensioni la stessa deliberazione ha evidenziato particolari difficoltà organizzative, con specifico riguardo a personale con adeguate capacità tecniche; carente informatizzazione; contabilità disordinata in ritardo o inaffidabile[596]; eccessivo ricorso alle risorse delle società partecipate, in assenza di personale interno dell'ente locale.

Si osserva al riguardo infatti che l'estrema parcellizzazione degli interventi è spesso riferibile alla circostanza che un ingente numero di domande di finanziamento ammesse comporta come conseguenza una moltiplicazione di attività istruttorie, di monitoraggio fisico e procedurale su tutti gli interventi e la relativa rendicontazione, rendendo difficile un'attuazione unitaria e moltiplicando le necessità di risorse umane che devono possedere specifiche professionalità, adeguate ai compiti da assolvere, sia sotto il profilo amministrativo-contabile che sotto il profilo tecnico[597].

Tuttavia, nonostante le corrette conclusioni a cui è giunta la Corte, al momento non sono rinvenibili interventi strutturali votati al potenziamento delle risorse umane a supporto degli enti locali, se si prescinde da quanto previsto all'art 1, c. 828 della legge n. 197 del 2022, legge di bilancio 2023, che ha consentito di utilizzare i fondi di cui al c. 5 dell'art 31-*bis*, del d.l. 152/2021, convertito nella legge n. 233/2021, per remunerare l'assunzione straordinaria dei segretari comunali. Questa carenza di attenzione da parte del legislatore appare innegabile, specie se rapportata ai massicci interventi di potenziamento delle strutture ministeriali, avvenute in tempi recenti[598]. In generale, si rileva che il supporto nelle diverse regioni è stato inadeguato rispetto alle effettive esigenze degli enti locali, e, anche ove siano stati previsti provvedimenti legislativi votati all'assunzione di risorse, queste hanno favorito soluzioni a tempo determinato, notoriamente inappetibili per figure ad alta professionalità[599].

La situazione è quindi tale che le città, le cui capacità interne sono state fortemente erose nel tempo, sono state chiamate a far fronte all'esigenza di progettazione di nuovi interventi e alla loro rapida realizzazione; senza un adeguato rafforzamento delle competenze, amministrative tecniche e contabili. Non è stato infatti permesso di finanziare con il PNRR l'assunzione di personale a tempo indeterminato e la stessa possibilità di contratti a tempo determinato non ha portato ai risultati desiderati. Paradossalmente, lo scopo del PNRR, concepito come una occasione di grande riforma, si è scontrato con i grandi problemi irrisolti che insistono sulle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, causando non solo il rischio di impedire la realizzazione degli interventi previsti, ma addirittura di mettere in crisi l'agire quotidiano degli enti locali.

---

[596] le criticità di natura contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione, tenuta della contabilità confusa e non veritiera) con esiti di non affidabilità sulla situazione degli equilibri dell'ente e serie problematiche finanziarie, rinvenibili negli ultimi rendiconti, comportamenti incauti e /o negligenti degli operatori; costituiscono tutti indici di forte rischio nella corretta ed efficace gestione.

[597] In particolare, la delibera individua come figure necessarie il segretario comunale, il responsabile finanziario, il revisore dei conti e il personale dell'ufficio tecnico. Al riguardo occorre evidenziare che al fine di combattere la carenza di personale l'art 1, c 828 della legge n. 197 del 2022, legge di bilancio 2023, consente di utilizzare i fondi di cui al c. 5 dell'art 31 bis, del dl 152 /2021, convertito nella legge n 233 /2021 per remunerare l'assunzione straordinaria dei segretari comunali all'interno di comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. Maria Teresa Polito, 'L'attuazione del PNRR c on riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano' (2024) Il Piemonte delle Autonomie https://www.piemonteautonomie.it/lattuazione-del-pnrr-con-riguardo-agli-enti-locali-alla-luce-delle-problematiche-che-emergono-dalla-revisione-del-piano

[598] Si pensi a quanto previsto dal dl 9 giugno 2021 n 80, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2021 n. 113, con cui il Ministro della funzione pubblica, ha assunto circa mille unità di personale a tempo determinato.

[599] L'art. 1 del dl n. 80/2021 ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del PNRR di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del PNRR; l'art. 31-bis del dl n. 152/2021, convertito con modificazioni in legge n. 233 del 29 dicembre 2021, ha ampliato i vincoli finanziari al lavoro flessibile per consentire ai Comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio; l'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021) ha escluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR dai limiti di spesa ex art. 33 del dl n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. L. n. 296/2006; il dl. n. 36 del 2022, all'articolo 7, comma 1, lett. c), ha previsto ulteriori risorse, per un ammontare pari a 30 milioni di euro, da destinare al conferimento delle amministrazioni attuatrici di nuovi incarichi professionali. Inoltre, sono destinate risorse per 18,1 miliardi di euro al coordinamento e al rafforzamento delle attività operative di governance del progetto.

La successiva deliberazione della Corte dei conti ha offerto una visione ancora più ampia dell'attuazione del PNRR nella Regione Piemonte, concentrando la sua analisi proprio sugli Enti locali di piccole dimensioni[600].

Questa analisi è particolarmente significativa per il presente lavoro specialmente per la caratteristica della regione Piemonte di godere di una concentrazione, pari a circa l'87%, di Comuni con meno di 1.500 abitanti; costituendo così un perfetto esempio delle potenzialità e complicazioni cui incorrono, nel finanziare i propri progetti, i Comuni di ridotte dimensioni. L'indagine di è concentrata su un campione di comuni individuati secondo due soglie di rilevanza: la dimensione demografica degli enti (non superiore a tremila abitanti), e il Codice Unico di Progetto (CUP), assegnato in relazione agli importi dei lavori dei progetti approvati pari o superiore al mezzo milione di euro. Questa verifica è avvenuta tramite la banca dati ReGis, selezionando i progetti ove l'intervento risultasse in stato "avviato"[601].

La richiesta istruttoria inviata agli enti si è concentrata sul verificare lo stato di avanzamento dei progetti rispetto ai cronoprogrammi[602], l'aggiornamento della procedura ReGis e i profili di tipo organizzativo, quali l'eventuale ricorso a soggetti o società esterne e, in relazione agli appalti, il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza, nonché più in generale una domanda sulle eventuali criticità riscontrate nell'attuazione dei progetti[603].

Le criticità segnalate dai comuni sono state relative alla fase della progettazione, specialmente in relazione all'esigenza di effettuare approfondimenti di natura tecnica, di acquisire autorizzazioni, pareri e valutazioni di altre amministrazioni pubbliche e nella fase di stipula e aggiudicazione, spesso legati alla necessità di approvare delle varianti per adeguamento prezzi. Sono state segnalate difficoltà di adempimento per progetti "non nativi PNRR", avviati in una cornice regolamentare differente e quindi legati ad obblighi procedurali del tutto diversi. Significative difficoltà sono emerse anche nell'utilizzo della Piattaforma ReGis, spesso connesse all'assenza di risorse in grado di curarne l'aggiornamento, alla circostanza che l'alimentazione della piattaforma assorbisse energie e tempo, che sarebbero dovuti essere dedicati ad altre attività, tanto che alcuni comuni hanno optato per incaricare ditte esterne per l'alimentazione del Sistema. Talvolta quest'ultima soluzione ha dato luogo a incompletezze o inesattezze nei dati forniti dalle strutture centrali rendendo incerte le risultanze per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti[604].

Interessante risulta poi la gestione degli appalti. Dalle risultanze dell'indagine è emerso che l'80% degli enti si avvale di stazioni appaltanti gestite dalla Provincia o dall'Unione montana di appartenenza. Questo in ogni caso non sorprende in quanto l'art 52 del dl 31.05.2021 n. 77, convertito nella legge n. 108/2021, prevede che i comuni non capoluogo di provincia debbano ricorrere alle centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e fornitura di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro centocinquantamila, nel regime derogatorio, di cui all' art 225, c 8 del d.lgs 36/2023. Gli enti che non si sono affidate alle stazioni appaltanti hanno fatto ricorso all'affidamento diretto, anche attraverso il frazionamento degli appalti o utilizzando il MEPA (Mercato elettronico della Pubblica amministrazione)[605] .

Relativamente ai profili organizzativi metà dei comuni hanno fatto ricorso a consulenze e soggetti esterni, in particolare per funzioni tecniche, mentre marginale è stato il ricorso alle società partecipate, anche a causa delle ridotte dimensioni degli enti. A riguardo si è osservato che l'esternalizzazione di

---

[600] E`questa l'attività di controllo che si è conclusa con l'approvazione della Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023

[601] Il sistema ReGiS, sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato – come previsto dalla Legge di Bilancio 2021 e dal DPCM 15 settembre 2021 – rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). A giugno 2023 su ReGis risultavano approvati circa 17 mila progetti per 535.235.547 euro

[602] Con riferimento al mancato rispetto del cronoprogramma inizialmente predisposto si noti che circa. il 31% del campione ha segnalato ritardi. Per alcuni tuttavia il ritardo e`stato riassurbito nelle fasi successive.

[603] In particolare si ricordi che, a norma dell'articolo 52 del dl. n. 77/2021, e`stato previsto apportare eventuali modifiche organizzative alla struttura dell'ente.

[604] Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023

[605] Questo `stato reso possibile dal fatto che l'art. 14, c. 4 del dl n. 13/2023 ha propogato l'efficacia degli adempimenti semplificati, introdotti dal dl n. 76/2020, per gli interventi sul PNRR e PNC.

intere fasi e funzioni tecniche, espongono inevitabilmente i comuni a rischi dovuti in particolar modo all'asimmetria informativa fra l'ente e il soggetto esterno direttamente impegnato nell'attività rendendosi essenziali misure di monitoraggio e controllo interno, che non si è sempre rivelato adeguato nel campione esaminato[606].

Le risultanze dell'indagine evidenziano ulteriori questioni irrisolte. Viene confermato, innanzitutto, che nei comuni di minori dimensioni significative modifiche nell'organizzazione e nei processi gestionali al fine di affrontare il maggior carico di lavoro dovuto dalle richieste di trasformazione non possano essere affrontate tramite assunzioni temporanee o *outsourcing* di intere fasi, senza incorrere in significative asimmetrie informative. La significatività del ruolo dei controlli interni e degli organi di revisione economico-finanziaria al fine di assicurare un adeguato monitoraggio dell'andamento dei progetti, del rispetto delle tempistiche nonché del raggiungimento degli obiettivi, oltre alla legittimità degli atti e alla regolarità degli adempimenti contabili[607].

Molti enti hanno segnalato poi significative criticità relative alle anticipazioni necessarie a rispettare i tempi di fatturazione delle imprese trovandosi a dover anticipare i pagamenti con fondi propri, con evidenti problemi legati alla carenza di liquidità e agli stessi equilibri di bilancio. Un ausilio alle difficoltà organizzative ed operative segnalate è stato individuato nel supporto, il più delle volte spontaneo, prestato dalle province e città metropolitane[608].

In definitiva, appare evidente che i comuni siano stati chiamati a far fronte ad aspettative sempre più alte a fronte di capacità interne fortemente ridotte rispetto al passato. Come già evidenziato, non è stato previsto alcun tipo di rafforzamento stabile del personale, a fronte di contratti a tempo determinato poco attrattivi. Si rende quindi inevitabile una riflessione sulle risorse umane e sulla conseguente spesa corrente per il futuro. La mancanza di soluzioni stabili per potenziare l'organico degli enti sub-nazionali e l'accentramento dei poteri di direzione in capo allo Stato fanno emergere la sfida presente: riallineare il principio di leale collaborazione, così che l'impulso statale non rinunci al prezioso apporto di conoscenze ed esperienza degli enti locali.

3.5. I vincoli di bilancio e la sostenibilità del debito a livello locale

Negli ultimi decenni l'autonomia finanziaria dei Comuni italiani è stata fortemente condizionata da rigidi vincoli alla finanza pubblica. Dal 1999 in poi, il Patto di Stabilità Interno ha rappresentato lo strumento principale attraverso cui lo Stato ha imposto a Regioni ed enti locali obiettivi di saldo finanziario per contribuire al rispetto dei parametri europei[609]. Ogni anno i Comuni ricevevano un obiettivo di bilancio, espresso in termini di competenza mista che spesso implicava avanzi obbligati o

---

[606] Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023

[607] Ai sensi dell'art. 239 TUEL, comma primo, l'Organo di revisione vigila sulla "regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità". Le risultanze dell'indagine non sembrano rilevare un ruolo sufficientemente attivo degli Organi di revisione nel garantire la regolarità delle attività. la rilevanza finanziaria dei progetti PNRR, cosìcome quelli con simili obiettivi, è tale che il compito dei revisori non potrebbe considerarsi correttamente assolto in mancanza di un'adeguata considerazione di tali attività. E' infatti emerso che circa il 70% degli organi di revisione non accedono alla piattaforma ReGis per le verifiche non essendo neanche abilitati ad accedervi.

[608] Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023

[609] *Secondo molti, le risorse distribuite nei sei anni in cui Patto di stabilità interno è stato applicato, non sono state utilizzate in modo efficiente. Ciò è stato imputato all'eccessiva rigidità della normativa, che ha ostacola una programmazione finanziaria. Le risorse provenienti PSI sono state definite dalla dottrina come una sorta di "moneta virtuale", che avrebbe potuto consentire il libero utilizzo delle giacenze di cassa a disposizione delle amministrazioni. Tramite un'analisi di tale esperienza, sono stati ricavati spunti di riflessione sulla futura capacità programmatoria degli enti territoriali a seguito dell'entrata a regime della riforma contabile e l'applicazione della regola costituzionale del pareggio di bilancio. A riguardo si v. Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) Piemonte delle Autonomie* https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

limiti alla spesa, anche per gli investimenti[610]. Nonostante venisse chiamato "patto", questo meccanismo costituiva di fatto un'imposizione unilaterale, che ha compresso in modo significativo la capacità di spesa e programmazione degli enti locali[611]. Il Patto di stabilità interno (PSI) ha quindi rappresentato il meccanismo principale con cui la finanza pubblica territoriale italiana ha adeguato la sua struttura all'intensificarsi dei vincoli direttamente discendenti dal diritto europeo nei confronti delle politiche fiscali e di bilancio[612]. Di conseguenza, gli Stati membri hanno assunto l'obbligo di ridurre progressivamente l'entità del disavanzo e del debito pubblico sul PIL, al fine di assicurare la sostenibilità della finanza pubblica e impedire che la condotta dei poteri pubblici potesse provocare distorsioni del mercato[613]. Cronologicamente, il PSI è frutto della fase in cui v'è stato il rafforzamento dei vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali, attraverso la sottoscrizione del Piano strutturale comunale (o PSC), di cui mira a replicare sul piano interno il decentramento finanziario.

A partire dal 2016, in attuazione della riforma costituzionale del 2012, avvenuta con Legge Cost. n. 1/2012 e del successivo art. 9 della Legge 243/2012 e s.m.i., il Patto di stabilità interno è stato superato e sostituito dalla regola del pareggio di bilancio per gli enti territoriali. La nuova disciplina, a regime dal 2017, ha imposto ai Comuni di chiudere ogni esercizio in equilibrio, cioè con un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali[614]. A differenza di quanto previsto nel sistema precedente, si tratta di un vincolo più lineare: rispetto al vecchio patto non è più richiesto un avanzo annuale che concorreva al risanamento statale, essendo sufficiente non incorrere in deficit[615].

---

[610] La nuova golden rule per gli enti territoriali risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che, richiedeva il raggiungimento di un saldo finanziario, calcolato sulla differenza tra entrate e spese finali, comprese dunque le spese in conto capitale, ed espresso in termini di competenza mista. I complessi meccanismi del patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo. Il nuovo saldo obiettivo, mediante cui gli enti concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, deve essere "non negativo", vale a dire come minimo pari a zero, a differenza del saldo obiettivo del patto, posto sempre in avanzo. Il fatto che il saldo è richiesto solo in termini di competenza consente agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendo così gli investimenti. Al riguardo: Camera dei deputati, 'Il Patto di stabilità interno: evoluzione e prospettive' (Dossier n. 1105409/2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf

[611] *Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) Piemonte delle Autonomie* https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

[612] Tali vincoli sono stati espressi nel Trattato UE, dal Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi e rafforzati dal Patto europeo di stabilità e crescita (PSC).

[613] S. Sileoni, La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale, in Rivista AIC, 3, 2024, 281-311. Manzella, op. cit., 10; G. Rivosecchi, L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei, Padova, Cedam, 2007; N. Lupo, Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9, 2020, 1 ss

[614]La suddetta regola, di cui alla legge n. 160 del 2019, e`entrata in vigore, per le regioni a statuto ordinario nel 2020. Il pareggio di bilancio. La legge n. 243 del 24 dicembre 2012 ha introdotto agli articoli da 9 a 12 la nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali dettando le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci e il concorso degli enti alla sostenibilità del debito pubblico. Si è così data attuazione, a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e al principio del pareggio di bilancio con riferimento agli enti territoriali. La summenzionata legge costituzionale, ha modificandone gli articoli 97, 117 e 119 della costituzione e riformulato l'articolo 81 della Costituzione al fine di introdurre il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. L'applicaizone della nuova disciplina è stata prevista a decorrere dal 2016, da tale anno viene così a sostituire il patto di stabilità interno. La regola del pareggio è stata introdotta nel 2016 ad opera della legge n.190 del 2014 all'articolo 1, comma 463, e della legge n. 208/2015 commi 707-734 sia per le regioni che per gli enti locali rispettivamente. Camera dei deputati, 'Il Patto di stabilità interno: evoluzione e prospettive' (Dossier n. 1105409/2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf

[615]Ulteriore novità è la costituzione del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo di equilibrio. Su questo istituto è piu volte intervenuta la Corte costituzionale, con decisioni che sembrano orientate a ridurre i vincoli normativi imposti sulla gestione di bilancio degli enti territoriali. In particolare la sentenza n. 247 del 2017 si è pronunciata sulla regola del pareggio, come declinata all'art.9 della L.n. 243/2012, in quanto escludendo l'avanzo di amministrazione dalle entrate computabili ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, atteso che tale risultato deriva da risorse non imputabili alla competenza

Ora, il saldo è calcolato in termini di competenza finanziaria (c.d. *accrual*) abbandonando il complicato criterio misto competenza/cassa, consentendo finalmente ai Comuni di utilizzare la propria liquidità per pagare fornitori di opere pubbliche senza sforare i limiti (rimozione del vincolo di cassa sugli investimenti[616]). La *"golden rule"* è stata anche recepita a livello costituzionale: l'art. 119 ultimo comma, Cost. dispone che i Comuni possano indebitarsi solo per finanziare spese di investimento e mai per la spesa corrente, a pena nullità dei relativi atti[617]. In altre parole, secondo quanto previsto dalla *golden rule*, quale specifico criterio allocativo, non è possibile indebitarsi al fine di coprire disavanzi derivanti dalla gestione ordinaria e la violazione di questo divieto da parte dall'ente territoriale, porta alla nullità giuscontabile degli atti e dei contratti così posti in essere. E' tuttavia consentito indebitarsi, entro certi limiti, al fine di finaziare opere e investimenti. Tali limiti includono, ad esempio, il tetto per cui la spesa annuale per interessi non superi il 10% delle entrate correnti dell'ente[618].

Il risultato è un sistema che combina la golden rule con il pareggio di bilancio, imponendo ai Comuni di finanziare nuovi investimenti principalmente con risorse proprie, trasferimenti o avanzi accumulati. L'accensione di nuovo debito, capace quindi di generare oneri futuri, deve comunque essere sostenibile nel bilancio pluriennale[619]. In sintesi, i vincoli nazionali odierni, di cui all'art. 9 L. 243/2012, impongono ai Comuni un equilibrio di bilancio permanente e subordinano ogni nuovo indebitamento al rispetto di tale equilibrio e della *golden rule*[620]. La Corte dei conti ha ribadito che il pareggio di bilancio

---

economica dell'esercizio, non consentirebbe agli enti di utilizzare nell'esercizio corrente la quota di avanzo conseguita nell'anno precedente. La Consulta fornito una interpretazione "costituzionalmente orientata" della norma puntando a riconoscere che l'esclusione dell'avanzo dal saldo costituirebbe, ove permanente, una immotivata penalizzazione finanziaria degli enti virtuosi. Tale esclusione sarebbe quindi giustificabile solo in via transitoria, vale a dire con riferimento al bilancio di previsione ma non ove l'avanzo risulti accertato in sede di rendiconto. La successiva sentenza n.101 del 2018 ha invece dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 466 della L.n.232/2016, nella parte in cui questo stabilisce, con riferimento al fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, che le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi.
debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio. Camera dei deputati, 'Il Patto di stabilità interno: evoluzione e prospettive' (Dossier n. 1105409/2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf

[616] Camera dei deputati, 'Il Patto di stabilità interno: evoluzione e prospettive' (Dossier n. 1105409/2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf

[617] Secondo quanto stabilito dalla stessa Corte Costituzionale la golden rule costituisce «un principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali» questa assume una funzione di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, bene-valore meritevole di tutela. Si v, la sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020 della Corte cost., , n. 4. al riguardo si v. Rossana Mininno, 'La "golden rule" nelle società a partecipazione pubblica' (NT+ Diritto, 13 maggio 2025) https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/la-golden-rule-societa-partecipazione-pubblica-AH1KPkj?refresh_ce=1 La società costituita per l'esercizio di servizi pubblici è «sottratta alla regola della golden rule e al connesso divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento» (Cass. civ., Sez. n. 18280/2024)

[618] Moiso, V. (2025). L'indebitamento come risorsa? I tempi della finanza inclusiva. Etnografia e ricerca qualitativa, 18(1), 147-167.

[619] ibidem

[620] La Corte dei conti, Sez. Lombardia, con deliberazione n. 58/2021, si è pronunciata sulla richiesta di parere in da parte di un Ente locale in merito alla possibilità per lo stesso di contrarre un mutuo per l'anno 2021. Poiché la Ragioneria Generale dello Stato aveva già verificato ex ante il rispetto del pareggio di bilancio previsto dall'articolo 9 della legge 243/2012 per l'intero comparto nel biennio 2020-2021, e considerato che è stato chiarito che l'Ente territoriale non sia tenuto a rispettare lo specifico vincolo di cui all'articolo 9 L. 243/2012, ma debba limitarsi a garantire gli equilibri previsti dal decreto legislativo 118/2011, come indicato dall'art. 1, comma 821, della legge 145/2018, la Corte ha ritenuto che la risuluzione del quesito in oggetto dovesse seguire il principio di diritto formulato dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 20/2019 secondo cui: "Alle disposizioni introdotte dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, tese a garantire, fra l'altro, che gli enti territoriali concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posti in ambito europeo, strutturati secondo le regole valevoli in quella sede, si affiancano le norme aventi fonte nell'ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali, tese a garantire il complessivo equilibrio, di tipo finanziario, di questi ultimi. Gli enti territoriali hanno l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012). I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall'ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall'art. 1, comma 821, della legge

è un obbligo inderogabile *"anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti"*[621]. Per un Comune non in regola con gli equilibri sono previste sanzioni e controlli stringenti che, nei casi particolarmente gravi, congelano ulteriormente la capacità di spesa locale[622]. Quanto innanzi, evidenzia come l'impianto normativo descritto tuteli con grande rigore la sostenibilità finanziaria intesa in senso stretto, cioè la capacità degli enti locali di mantenere in equilibrio i propri conti. Ma lo fa, spesso, comprimendo la possibilità di programmare e realizzare investimenti e ciò finisce per penalizzare le politiche di sviluppo locale, che richiedono risorse, visione e flessibilità.

Le politiche di austerità e i vincoli europei di bilancio hanno influito pesantemente sulle finanze comunali italiane. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) dell'UE, con i suoi parametri su deficit <3% e debito <60% PIL, ha imposto all'Italia continui aggiustamenti delle politiche fiscali interne[623]. Poiché in sede Europea conta il saldo aggregato di tutte le amministrazioni pubbliche, lo Stato ha dovuto coinvolgere anche Regioni e Comuni nel processo di consolidamento del bilancio[624].

Come già evidenziato, il Patto di Stabilità Interno è nato come versione interna del patto europeo, trasferendo sugli enti locali una quota della responsabilità nel mantenere i conti pubblici in ordine contribuendo al rispetto dei *target* nazionali[625]. Ciò ha comportato, per i Comuni, tetti alla spesa locale o obiettivi di saldo positivi. La logica era evidente: lo Stato, unico responsabile davanti all'UE per eventuali sforamenti, deve a sua volta imporre controlli efficaci su tutti i livelli di governo al fine di rispettare i limiti imposti a livello UE[626].

Il 2012 ha segnato un momento chiave per questo processo, con il *Fiscal Compact*, che, oltre a ribadire le regole sul debito, ha introdotto per gli Stati l'obbligo del *"pareggio di bilancio strutturale"*[627]. l'Italia per dare attuazione a questo accordo ha rafforzato il vincolo costituzionale di

---

n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento". Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 58/2021/PAR (9 luglio 2021) https://upel.va.it/wp-content/uploads/2021/04/delibera_58_2021_lombardia.pdf

[621] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 58/2021/PAR (9 luglio 2021) https://upel.va.it/wp-content/uploads/2021/04/delibera_58_2021_lombardia.pdf

[622] Le sanzioni previste in caso di violazione non sono simboliche. Ad esempio, la mancata trasmissione della certificazione di pareggio può comportare il blocco dei trasferimenti statali e il divieto di effettuare nuove spese. Nei casi più gravi, quando si verifica un disavanzo profondo o una situazione di dissesto finanziario, scattano procedure straordinarie: piani di rientro pluriennali, controlli stringenti, o addirittura il commissariamento dell'ente. Camera dei deputati, L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali (2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf.

[623] Queste soglie sono stabilite dall'art. 1 del protocollo n. 12 del Tfue sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

[624] "*Per il rispetto degli standards comunitari di finanza pubblica assumono rilevanza i dati aggregati di tutte le pubbliche amministrazioni, non solo quelle centrali e periferiche dello Stato, ma anche le Regioni e gli enti locali, fermo restando che in sede comunitaria risponde delle eventuali violazioni esclusivamente lo Stato*". Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) 2 Piemonte Autonomie 1 https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

[625]Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) Piemonte delle Autonomie https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

[626] Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) Piemonte delle Autonomie https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

[627] Il Fiscal Compact, ufficialmente noto come Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (o *Treaty on Stability, Coordination and Governance*, TSCG), è un accordo intergovernativo firmato da 25 Stati membri dell'Unione Europea con l'obiettivo di rafforzare la disciplina di bilancio e la governance economica. I concetti chiavi, di cui anche il nome sono la "Stabilità", che si riferisce al controllo della spesa pubblica e alla necessità di tenere sotto controllo deficit e debito; il "Coordinamento", che implica che gli Stati devono allineare al meglio le loro politiche economiche e di bilancio, evitando comportamenti che mettano a rischio l'equilibrio dell'area euro ed infine la "Governance" riguarda il rafforzamento delle regole comuni e dei meccanismi di sorveglianza da parte delle istituzioni europee.

equilibrio di bilancio, di cui all'articolo 81 e 119 Cost e ha emanato la legge c.d. rinforzata[628], n. 243/2012.

La *governance* economica europea è stata poi ulteriormente modificata con riforma del Patto di stabilità e crescita approvata nel 2024[629]. Questa ha introdotto un rilevante mutamento di paradigma, abbandonando il rigido riferimento al saldo strutturale di bilancio e alla riduzione automatica del debito, in favore di un approccio più flessibile, centrato sulla spesa primaria netta[630]. Questo cambio di impostazione, incentrato non più su soglie uniformi ma su una valutazione bilaterale tra Commissione europea e governi nazionali, apre nuovi spazi per la programmazione pluriennale degli investimenti pubblici, anche a livello locale[631].

In particolare, la possibilità di articolare un Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, contenente non solo traiettorie di spesa ma anche riforme e investimenti coerenti con le raccomandazioni europee, riprende direttamente la logica introdotta dal PNRR, sebbene la fase di monitoraggio sia meno stringente considerando che il debito insiste sula spesa nazionale e non sul debito comune europeo[632]. In altri termini il nuovo Patto preventivo, si fonda su un metodo negoziale e condizionato, in cui gli impegni assunti dagli Stati sono valutati in base a percorsi di sostenibilità condivisi e su obiettivi tematici analoghi a quelli del *Next Generation EU*: transizione verde, digitale, resilienza e coesione territoriale. Si tratta, in effetti, di una riforma così sostanziale, che alcuni commentatori hanno sostenuto dovesse riflettersi in una nuova modifica dell'articolo 81 Cost. [633]

Tale approccio, seppur formalmente ancorato a un confronto tra Commissione e Stati membri, ha effetti indiretti anche sui livelli subnazionali di governo, in quanto rende più stabile e programmabile l'orizzonte degli investimenti pubblici e crea margini operativi più ampi per gli enti locali virtuosi**,** capaci di dimostrare una sostenibilità finanziaria pluriennale e di partecipare efficacemente alla realizzazione degli obiettivi europei. Questo comunque resta da verificare, in base a come questa normativa verrà concretamente realizzata.

Ad oggi, occorre comunque evidenziare che la riforma è stata implementata a Trattati UE e Costituzione invariati, restando quindi invariato l'obbligo per i Comuni, come tutti i livelli di governo, a rispettare il principio del pareggio a livello nazionale. Ciò a maggior ragione, considerando che nel caso degli enti locali, la L.243/2012 li vincola all'equilibrio tra entrate e spese finali su base annua,

---

[628] Perché approvata e modificabile solo dalla maggioranza assoluta dei due rami del Parlamento. La legge 243 è stata poi novellata dalla legge n. 164 del 2016.

[629] La riforma del Patto di Stabilità è stata **definitivamente approvata il 29 aprile 2024** dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE e si compone di tre provvedimenti: il regolamento (UE) 2024/1263 (braccio preventivo), il regolamento 2024/1264 (braccio correttivo) e la direttiva 2024/1265 sui quadri di bilancio nazionali.

[630] La spesa primaria netta è la spesa pubblica totale di uno Stato, al netto degli interessi sul debito pubblico, delle spese per ammortizzatori sociali (come la disoccupazione), delle misure discrezionali sulle entrate e delle spese relative ai programmi finanziati dall'Unione Europea. In pratica, è la spesa pubblica che può essere controllata più direttamente dagli amministratori pubblici, in quanto meno soggetta a fluttuazioni dovute a fattori esterni o a eventi straordinari; nel dettaglio, essa si ottiene sottraendo dalla spesa pubblica totale gli interessi sul debito pubblico, la spesa per ammortizzatori sociali e le misure discrezionali sulle entrate, come ad es. variazioni delle aliquote fiscali. Cfr. Ragioneria generale dello Stato, Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea, Audizione della Rgs presso le Commissioni riunite V e V, 22 maggio 2024, 2.

[631] Art. 2, n. 2, regolamento (Ue) 2024/1263

[632] Serena Sileoni, Primi Spunti Per Una Individuazione Di Un Indirizzo Politico Euro-Nazionale, Dal Dispositivo Per La Ripresa E La Resilienza Al Patto Di Stabilità, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.1, 1 marzo 2025, pag. 72

[633] C. Forte, La nuova *governance* fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?, in Oss. cost. AIC, 1, 2023, 222 ss. Di avviso contrario: La Ragioneria generale dello Stato, cit.; l'Ufficio parlamentare di bilancio, Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea, Commissioni congiunte V e V, 7 maggio 2024, spec. 32-33. Ma anche N. Lupo, Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita, in Diritti comparati, 6 giugno 2024.

salvo scostamenti coperti entro il triennio[634]. Inoltre, l'art. 10, comma 3 della legge 243 prevede che ogni nuovo indebitamento per investimenti, debba risultare compatibile con gli obiettivi generali di finanza pubblica, rafforzando ulteriormente il collegamento tra disciplina europea e gestione locale[635].

3.6. Segue. L'impatto delle nuove regole sull'attività degli enti locali

L'impatto pratico di queste nuove regole sulla finanza comunale si è manifestato in vari modi, ma principalmente in una drastica compressione degli investimenti. Durante gli anni di vigenza del Patto di stabilità interno, tra il 1999 e il 2015, molti Comuni, pur di rispettare i vincoli di bilancio, hanno tagliato drasticamente i propri investimenti, risultando gli interventi in conto capitale più facili da rinviare rispetto ad altre spese obbligatorie. La Banca d'Italia e altri osservatori anche regionali hanno documentato un vero e proprio crollo degli investimenti pubblici locali durante gli anni più duri dell'austerità[636].

Un caso emblematico è quello della città di Torino, dove la spesa per investimenti è passata dallo 0,9% del PIL regionale nel 2004 allo 0,1% nel triennio 2012-2014. Una contrazione quasi totale, che ha avuto ricadute dirette sulla qualità delle infrastrutture e sulla capacità della città di affrontare le sfide urbane[637].

Un altro problema è stato il mancato utilizzo degli avanzi di bilancio. Se fino al 2016, anche i Comuni virtuosi non potevano spendere liberamente le risorse accantonate, dovendo comunque rispettare obiettivi di saldo che spesso imponevano nuovi avanzi, a seguito di diverse pronunce da parte della Corte Costituzionale è stato successivamente chiarito che tali vincoli costituissero una penalizzazione immotivata per gli enti virtuosi, limitandone l'autonomia finanziaria[638]. Solo di recente, con le nuove norme si è cercato di correggere il meccanismo, con strumenti come le intese regionali e i patti di solidarietà, che consentono la cessione di spazi finanziari tra enti all'interno dello stesso comparto territoriale[639]. Anche su questo fronte, l'esperienza della Regione Piemonte è significativa. Tra il 2010

---

[634] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 58/2021/PAR (9 luglio 2021) https://upel.va.it/wp-content/uploads/2021/04/delibera_58_2021_lombardia.pdf

[635] Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 58/2021/PAR (9 luglio 2021) https://upel.va.it/wp-content/uploads/2021/04/delibera_58_2021_lombardia.pdf

[636] Fabio Busetti, Cristina Giorgiantonio, Giorgio Ivaldi, Sauro Mocetti, Alessandro Notarpietro e Pietro Tommasino, Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari (Banca d'Italia Questioni di economia e finanza n 520, ottobre 2019) https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0520/QEF_520_19.pdf

[637] Questa dinamica ha chiaramente influenzato negativamente il capitale pubblico metropolitano disponibile, oltre che impedire un rilancio dell'infrastrutturazione non solo a Torino, ma pure nei comuni legati al nucleo centrale e nei territori del resto della provincia. Osservatorio Finanza Territoriale IRES Piemonte: 'I comuni della Città metropolitana di Torino: infrastrutture locali in pericolo?' (2022) https://finanzaterritoriale.irespiemonte.it/index.php/blog/166-blog/102-i-comuni-della-citta-metropolitana-di-torino.it/index.php/blog/166-blog/102-i-comuni-della-citta-metropolitana-di-torino.it/index.php/blog/166-blog/102-i-comuni-della-citta-metropolitana-di-torino-infrastrutture-locali-in-pericolo#:~:text=Questa%20dinamica%20appare%20insostenibile%2C%20tenuto,territori%20del%20resto%20della%20provincia

[638] In particolare, le sentenze nn. 247 del 2017 e 101 del 2018. V., sul tema, Camera dei deputati, L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali (2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf.

[639] Ad esempio, l'art. 10 L.243/2012 consente la cessione di spazi finanziari tra enti locali: in pratica, Comuni che hanno margini inutilizzati rispetto al pareggio possono cederli ad altri enti che così aumentano la capacità di spesa per investimenti, mantenendo però in equilibrio il saldo del comparto regionale. Camera dei deputati, L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali (2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf.

e il 2015 sono stati redistribuiti oltre un miliardo di euro di spazi aggiuntivi tra i Comuni, sebbene con risultati parziali a causa della rigidità normativa e della difficoltà di coordinamento della spesa locale[640].

I vincoli imposti dallo Stato hanno inciso profondamente anche sull'autonomia fiscale dei Comuni. Durante gli anni dell'austerità, il Governo ha spesso bloccato gli aumenti delle aliquote tributarie locali per contenere la pressione fiscale complessiva[641]. Al contempo, una parte delle risorse locali è stata assorbita a livello centrale attraverso tagli ai trasferimenti o contributi imposti alla finanza pubblica nazionale per conseguire gli obiettivi UE.

Da più parti questa prassi è stata fermamente contestata, sostenendosi che essa violasse l'autonomia finanziaria garantita dalla Costituzione. Come anticipato, la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018, ha corretto alcune rigidità, ad esempio riconoscendo maggiori margini per l'utilizzo degli avanzi e del fondo pluriennale vincolato[642]. Tuttavia, ad oggi il principio imposto dal pareggio "rinforzato" derivato dal *Fiscal Compact* continua a prevalere e condiziona fortemente la capacità di spesa autonoma degli enti.

Il sistema così come concepito è però pensato esclusivamente per garantire stabilità contabile e controllo del *deficit* e si scontra sempre più spesso con l'urgenza di promuovere investimenti sostenibili a livello locale. I progetti ambientali e sociali, per loro natura, richiedono investimenti iniziali consistenti, ma i loro benefici economici e collettivi indiretti o differiti nel tempo. Ciò mal si concilia con regole di bilancio che valutano i costi su base annuale, senza contabilizzare i benefici sociali ed ambientali futuri, e penalizzando, di conseguenza gli interventi il cui l'impatto non è immediatamente quantificabile.

Il nodo critico è rappresentato dalla modalità di contabilizzazione. Secondo quanto previsto dalla contabilità finanziaria armonizzata, i prestiti accesi per finanziare opere pubbliche sono registrati come debito, senza contropartita tra le entrate dell'anno; dunque, anche quando sono perfettamente in linea con la *golden rule* (si pensi all'accensione di mutuo per un investimento), l'effetto immediato sul bilancio comunale è un'uscita. Di fatto, questi investimenti pesano comunque sul saldo quale spesa in conto capitale, rendendo meno conveniente il ricorso al debito rispetto ad altre fonti. È per questo che molti Comuni, pur interessati a realizzare progetti sostenibili, preferiscono utilizzare avanzi o trasferimenti a fondo perduto per finanziare tali progetti, perché il debito (interessi e ammortamento) graverebbe sui futuri esercizi e deve comunque trovare capienza nei saldi futuri [643].

Dall'altro lato, non è un segreto che gli investitori privati fatichino ancora a riconoscere pienamente il valore intrinseco di progetti con impatti ESG (*Environmental, Social, Governance*). Le norme sulla finanza sostenibile, seppur in evoluzione, sono perciò in buona parte *"soft"* o basate su adesione volontaria. Ad esempio, il regolamento sulla *disclosure ESG* (SFDR[644]) e la tassonomia UE mirano piuttosto ad indirizzare il mercato fornendo definizioni e obblighi di rendicontazione, ma non vincolano

---

[640] Barbero M. e Lobascio I., 'La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte' (2015) 2 Piemonte Autonomie 1 https://www.piemonteautonomie.it/la-territorializzazione-del-patto-di-stabilita-interno-in-piemonte/

[641] Significativi sono stati ad esempio i blocchi agli aumenti di imposte come l'IMU e TASI. A riguardo si v. Ufficio parlamentare di bilancio, Focus n. 6 – L'eliminazione della TASI sull'abitazione principale (13 novembre 2015) https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/11/Focus-_6.pdf

[642] Camera dei deputati, L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali (2020) https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105409.pdf

[643] Cohen, R. (2025). Governance, limiti e nuove frontiere del PPP. Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco, 57-65.

[644] SFDR o *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019, entrato in vigore nel marzo 2021. sulla Divulgazione di Informazioni sulla Finanza Sostenibile .

gli investitori ad allocare capitali in progetti sostenibili. In pratica, l'adesione a criteri ESG nei mercati è ancora guidata principalmente dalla reputazione e dalle scelte discrezionali degli investitori, più che da un *enforcement* normativo stringente.

Questa situazione crea un'asimmetria non indifferente: da una parte gli enti locali sono sottoposti a rigide regole contabili e fiscali, dall'altra i soggetti finanziari privati operano in un contesto ancora dominato da norme largamente volontarie in materia ESG. Sebbene l'Unione Europea abbia introdotto tassonomie, obblighi di rendicontazione e uno *standard* per i *green bond*, nessuna di queste misure obbliga realmente gli investitori a privilegiare investimenti sostenibili né a valutare i benefici sociali nelle decisioni di credito, se non nei limiti di linee guida volontarie.

Ciò comporta che un Comune, pur volendo intraprendere politiche ambiziose di sostenibilità, può trovarsi a dover fare i conti con una contabilità severa, mentre chi potrebbe finanziare i progetti è libero di farlo o meno, secondo logiche di mercato, reputazione o convenienza.

Questo squilibrio può scoraggiare anche le amministrazioni più motivate, alimentando un paradosso: vincolati nel fare debito, i Comuni non sono però sostenuti nel farlo per buone ragioni e in mancanza di un efficace riconoscimento finanziario degli impatti ESG positivi, queste iniziative rischiano di apparire onerose sui bilanci locali e di essere scoraggiate.

Molti osservatori iniziano a definire questo squilibrio un "limite sistemico" alla sostenibilità del debito. Si dovrebbe secondo alcuni sostenere una visione più ampia del concetto di debito sostenibile. Non basta considerare la capacità di rimborso di un prestito, occorre valutare anche la qualità della spesa finanziata. Un Comune che si indebita per realizzare infrastrutture resilienti o favorire la transizione ecologica dovrebbe essere trattato diversamente rispetto a chi contrae debiti per coprire disavanzi correnti. Purtroppo però, ad oggi, il sistema premia piuttosto un Comune che non si indebita affatto, magari rinunciando a investimenti necessari, piuttosto che uno che si indebita moderatamente per finanziare, ad esempio, l'adattamento climatico del proprio territorio. Le metriche di sostenibilità ambientale e sociale non entrano nel calcolo dei vincoli di bilancio pubblici né, di fatto, nei *rating* creditizi tradizionali con un peso significativo. Come già innanzi ricordato l'Unione Europea stima che la transizione verde richiederà circa 180 miliardi di euro l'anno, che dovranno provenire da fonti diverse dalle risorse pubbliche già disponibili[645]. E resta evidente come per mobilitare questi capitali sia necessario un quadro normativo più robusto, capace di orientare i mercati verso i progetti con impatti ESG positivi.

Consapevole di questi ostacoli, il legislatore ha introdotto, negli ultimi anni, alcune misure per facilitare gli investimenti locali, inclusi quelli sostenibili, senza violare i vincoli di bilancio. La *golden rule*, oggi rafforzata sul piano costituzionale e definita dalla Consulta "principio storico

[645] Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), La finanza per lo sviluppo sostenibile: tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea, Quaderno n. 1, giugno 2021, https://www.consob.it/documents/1912911/1972319/fs_1.pdf/cd935bf5-f395-d36b-732c-068399d7a308 Il processo di transizione, tuttavia, necessita di un ammontare di investimenti superiore ai fondi del bilancio UE e ai fondi pubblici disponibili in generale: il fabbisogno supplementare, in particolare, si stima pari a 180 miliardi di euro l'anno. Per superare questo funding gap4 e favorire una transizione ordinata verso un'economia low carbon il sistema finanziario è chiamato a svolgere un ruolo centrale. Affinché tale ruolo possa dispiegarsi appieno è necessario creare un quadro normativo adeguato, attinente anzitutto il cosiddetto ecosistema dell'informazione. Il Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, pubblicato dalla Commissione Europea a marzo 2018, delinea gli interventi regolamentari tesi a promuovere gli investimenti in attività sostenibili. Nel 2020, inoltre, la Commissione ha concluso la consultazione pubblica per l'adozione di una nuova strategia sulla finanza sostenibile (Renewed sustainable finance strategy), che fa seguito all'iniziativa del 2018 e definisce azioni e progetti mirati a innalzare gli investimenti privati per il raggiungimento degli obiettivi dello European Green Deal.

dell'ordinamento finanziario" degli enti territoriali, consente l'indebitamento per gli investimenti, tutelando almeno in parte la spesa per opere pubbliche[646].

A livello europeo si discute di estendere questa logica anche ai bilanci Statali, escludendo alcuni investimenti orientati alla sostenibilità dal calcolo del deficit. L'idea, sostenuta anche dall'Italia e dalla Germania, è quella di creare una golden rule europea per il clima, che consenta margini aggiuntivi per cofinanziare progetti ambientali. Al momento, però, si tratta di proposte ancora in fase di discussione. L'idea è emersa nel dibattito sulla riforma del PSC post-pandemia[647]. Se applicata, potrebbe riflettersi in maggiori margini per i Comuni nel cofinanziare progetti green (ad esempio attraverso trasferimenti statali fuori conteggio deficit). Ad oggi, comunque, la *golden rule* opera solo come divieto di indebitamento per spesa corrente, ma non garantisce spazi aggiuntivi per investimenti sostenibili.

Nel frattempo, lo Stato ha concesso spazi finanziari straordinari per investimenti prioritari, come l'edilizia scolastica, la sicurezza del territorio o l'efficientamento energetico[648]. In alcuni casi, come nel "Patto per la Transizione Verde", sono stati temporaneamente esclusi dai vincoli gli interventi cofinanziati con fondi europei, pur con effetti limitati e di breve durata, al fine di non perdere tali finanziamenti. Questo approccio riconosce indirettamente che alcuni investimenti meritano flessibilità, ma rimane limitato nel tempo e nell'importo.

Un altro margine di azione - che rappresenterà poi il focus del successivo capitolo del presente lavoro - è la possibilità di coinvolgimento di *partner* privati negli investimenti pubblici. Questo viene ottenuto attraverso l'attivazione di strumenti quali i partenariati pubblico-privati (PPP) o strumenti finanziari che tengano i debiti fuori dal bilancio comunale. Ad esempio, molti Comuni hanno adottato modelli di *project financing* o *leasing in costruendo* per realizzare opere a basso impatto ambientale, come l'illuminazione pubblica tramite LED, impianti fotovoltaici e reti idriche[649]. Attraverso questi strumenti

---

[646] Rossana Mininno, 'La "golden rule" nelle società a partecipazione pubblica' (NT+ Diritto, 13 maggio 2025) https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/la-golden-rule-societa-partecipazione-pubblica-AH1KPkj?refresh_ce=1

[647] "Il dibattito in corso in Germania, in particolare le proposte formulate da una parte del Sachverständigenrat, il Consiglio degli Esperti Economici, conduce ad essere moderatamente ottimisti sul fatto che gli interessi italiani e tedeschi possano convergere su un pacchetto di riforme che includa la golden rule per gli investimenti, l'innalzamento del livello massimo di reddito e l'allungamento del processo di rientro verso il valore di riferimento. Naturalmente questo non è scontato. La golden rule non incontra il favore di tutti nel dibattito tedesco, forse neanche della 17 maggioranza, poiché è percepita come un pozzo senza fondo attraverso cui potrebbe passare ogni tipo di spesa. La golden rule risulterebbe più credibile per gli osservatori tedeschi se fosse presentata non come un'eccezione generale ed automatica, ma come richiesta di eccezione per alcune spese d'investimento che viene valutata ed eventualmente autorizzata dalla Commissione e successivamente monitorata nei risultati, in maniera simile a quanto previsto per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)".Baccaro L, La riforma delle regole fiscali europee: le priorità per l'Italia (Camera dei deputati, 4 aprile 2022) https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/007/675/Baccaro_La_riforma_delle_regole_fiscali_europee.pdf

[648] Ad esempio, la legge di Bilancio 2017 assegnò a Comuni e Province 700 milioni di euro di spazi finanziari utilizzabili per pagare spese in conto capitale precedentemente bloccate dal patto. Si tratta di misure una tantum, negoziate spesso in sede di Conferenza Stato-Città, che creano una sorta di "zona franca" temporanea dal pareggio di bilancio per certi investimenti ritenuti prioritari.

[649] I comuni, al fine di aggirare i vincoli di bilancio si affidano alle ESCo (Energy Service Company). Le Energy Service Company (ESCo) sono regolate in Italia dal D. Lgs. 115/2008, che ha recepito la Direttiva 2006/32/CE sull'efficienza degli usi finali dell'energia. Secondo l'articolo 2, una ESCo è: «una persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici o altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica [...] e accetta un certo grado di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa (totalmente o parzialmente) sul miglioramento dell'efficienza energetica ottenuto.» Ne consegue che gli investimenti effettuati non generano (in tutto o in parte) nuovo debito nei conti dell'ente, almeno secondo alcune interpretazioni contabili. L'investimento infatti viene ripagato con i risparmi ottenuti dall'efficientamento e la società si assume il rischio tecnico e finanziario del caso in cui il risparmio promesso non si realizzi. Le ESCo sono anche riconosciute nel Conto Termico e possono accedere ai Certificati Bianchi (TEE), strumenti di incentivazione dei risparmi energetici. ENEA – Il ricorso al finanziamento tramite terzi: l'Energy Service Company (FIRE-Italia, 2014) https://www.fire-italia.org/prova/wp-content/uploads/2014/04/ftt_enea.pdf

si realizzano opere sostenibili in cambio di pagamenti legati ai risparmi futuri. Tuttavia, le regole contabili Eurostat attuali, tendono a consolidare nel debito pubblico anche molte operazioni PPP, soprattutto se il rischio resta in capo al pubblico[650]. Occorre poi evidenziare che un uso eccessivo di società partecipate può generare rischi di debito occulto e gravi responsabilità in caso di *default*. La giurisprudenza ha chiarito che le società *in house* dei Comuni non sono soggette alla *golden rule* e potrebbero indebitarsi più liberamente, ma il loro dissesto ricadrebbe comunque sull'ente controllante[651].

Negli ultimi anni, i Comuni italiani stanno peraltro beneficiando di un contesto europeo più favorevole agli investimenti, dal momento che la strategia europea ha aperto margini significativi grazie al *Next Generation EU* e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, i quali hanno messo a disposizione miliardi per progetti verdi e di inclusione sociale, di cui molti gestiti dai Comuni, senza aggravare il deficit locale.

Come già evidenziato, il PNRR ha rappresentato una forma di *golden rule* europea di fatto, seppur temporanea, allentando i vincoli di bilancio e dando respiro alla programmazione locale sostenibile senza violare i vincoli contabili e la nuova riforma del Patto di Stabilità sembra confermare l'intenzione del legislatore europeo di maggiore flessibilità, tuttavia questo si scontra sia con la normativa nazionale relativa alla contabilità sia, per quanto attiene a una maggiore responsabilizzazione degli enti locali, con la rinnovata tendenza ad accentrare gli investimenti.

In conclusione, qualche passo avanti c'è stato dal momento che gli enti locali oggi operano con regole di bilancio leggermente più flessibili rispetto al passato; tuttavia, permane un divario tra l'urgenza di investire nella transazione verde e i vincoli fiscali nazionali ed europei. Le riforme strutturali invocate, come un cambio delle regole UE che escluda davvero gli investimenti sostenibili dal computo del *deficit*, sono ancora in discussione e non pienamente attuate[652]. Nel frattempo, i Comuni devono fare leva sugli strumenti esistenti e sulla pianificazione a medio termine per coniugare equilibrio finanziario e transizione ecologica.

Oggi la sfida è superare questo paradosso: permettere ai Comuni di investire nel futuro senza mettere a rischio i conti pubblici. Servono regole nuove, capaci di riconoscere il valore degli investimenti *green*, e strumenti finanziari adeguati a sostenerli. Senza questo cambio di paradigma, la transizione ecologica rischia di restare appesa a un equilibrio contabile che, da solo, non basta a garantire il benessere delle generazioni future.

---

[650] Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt – 2019 edition (2019) https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf

[651] Cfr., in particolare, Cass. civ., n. 18280/2024. In dottrina, v. Rossana Mininno, 'La "golden rule" nelle società a partecipazione pubblica' (NT+ Diritto, 13 maggio 2025) https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/la-golden-rule-societa-partecipazione-pubblica-AH1KPkj?refresh_ce=1

[652] Baccaro L, La riforma delle regole fiscali europee: le priorità per l'Italia (Camera dei deputati, 4 aprile 2022) https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/007/675/Baccaro_La_riforma_delle_regole_fiscali_europee.pdf

3.7. Il ruolo della Corte dei conti sulla finanza sostenibile degli enti locali

La Corte dei conti svolge una funzione duplice nei confronti degli enti locali, da una parte, esercita un controllo esterno sui bilanci, sulla gestione finanziaria e sugli investimenti; dall'altra, agisce come giudice contabile nei casi di danno erariale causato da amministratori pubblici[653].

In particolare, per quel che riguarda le funzioni di controllo finanziario sugli enti la Corte dei conti, per adempiere alle sue funzioni la Corte dei conti si avvale di un sistema articolato di strumenti e procedure, gestito principalmente dalle Sezioni regionali di controllo, coordinate a livello centrale dalla Sezione delle Autonomie, al fine di garantire criteri omogenei e una visione d'insieme sul piano nazionale[654]. Tra gli strumenti principali vi sono i questionari che gli enti locali devono trasmettere periodicamente alla Corte dei conti, i pareri resi in funzione consultiva e le deliberazioni, principalmente i referti, adottate dalle sezioni regionali di controllo.

Questi documenti, presentati tramite il collegio dei revisori o altre strutture di controllo interno sono inviati periodicamente e contengono dati e relazioni sull'andamento finanziario e gestionale dell'ente. Un esempio chiave è il *referto annuale di controllo di gestione*, previsto dall'art. 198 TUEL. Questo documento, trasmesso alla Corte, offre una valutazione completa dell'attività amministrativa e gestionale dell'ente, analizzando servizi erogati e obiettivi programmati[655]. Il referto di gestione valuta le *performance* dell'ente, evidenziando risultati raggiunti e scostamenti dagli obiettivi, in un'ottica di trasparenza ed efficienza[656].

A partire dal rendiconto finanziario 2020, l'Istat ha analizzato gli stanziamenti definitivi di spesa, esaminando gli atti di programmazione dei ministeri e incrociando i dati con un questionario rivolto alle amministrazioni centrali; l'obiettivo era comprendere come e in che misura i progetti pubblici fossero riconducibili agli obiettivi dell'Agenda. Inoltre, attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, ha cercato di raccogliere indicazioni relative ai progetti e alle misure collegate agli Obiettivi dell'Agenda. Proprio dall'integrazione tra il quadro SDGs e quello BES è stato costruito un sistema di indicatori unitario.

L'Italia, grazie a questo patrimonio informativo, è il primo Paese a introdurre gli indicatori BES nel ciclo della finanza pubblica, collegandoli agli strumenti di programmazione economica e di bilancio[657].

Sebbene nel ciclo del bilancio attuale non siano ancora presenti modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda 2030, questi ultimi possono essere rintracciati nella gran parte dei settori in cui si articola l'azione pubblica. La delibera delle SS.RR. della Corte dei conti sulla programmazione dei controlli per il 2021 ha infatti previsto la redazione di uno studio sperimentale

---

[653] Secondo quanto previsto all'articolo 100 della Costituzione, la Corte dei conti svolge la sua funzione di controllo in tre momenti separati: «Esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo», esercita il controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» e partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, compresi i Comuni Ai sensi del successivo art. 103, c. 2, "La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge".

[654] Corte dei conti, *Deliberazione* n 61/SSRRCO/INPR/2024 (*Sezioni riunite in sede di controllo*, 19 dicembre 2024), *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025*.

[655] Il referto di controllo di gestione è un documento introdotto dall'articolo 198 del Testo Unico degli Enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) con lo scopo di rendicontare dettagliatamente le attività svolte da un ente locale. Deve essere trasmesso annualmente alla Corte dei conti "ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili".

[656] L'art. 197 del Tuel definisce il modo in cui il controllo di gestione viene concretamente effettuato, specificando l'ambito di applicazione, la periodicità, le fasi del processo e l'analisi per servizio e centro di costo.

[657] Si veda l'art.10, comma 10-*ter* della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di riforma del bilancio dello Stato, come modificato dalla legge n. 163 del 2016. Un ulteriore salto di qualità è stato determinato, da un lato, dall'integrazione con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la condivisione di un sottoinsieme di indicatori-chiave nell'ambito dei due *framework* e, dall'altro, mediante l'inserimento di 12 indicatori BES nel Documento di economia e finanza (Def).

allo scopo di definire "*i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più "sensibile" in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/Target dell'Agenda 2030*"[658].

L'esercizio di riclassificazione del Bilancio Statale, condotto in via sperimentale, ha richiesto la definizione di alcune scelte metodologiche preliminari, dal momento che gli Obiettivi e i *Target* dell'Agenda 2030, essendo pensati per un contesto globale, fanno riferimento a *policy* non sempre applicabili in modo diretto alla realtà italiana. Inoltre al posto della classificazione utilizzata dal Bilancio per Missioni, Programmi e Azioni, o altre classificazioni ufficiali di spesa come la COFOG (*Classification Of Functions Of Government*), l'Agenda presenta un profilo "ibrido", individuando aree di intervento, risultati attesi, strumenti operativi, scadenze temporali e obiettivi quantitativi. Il lavoro della Corte ha pertanto collegato gli Obiettivi alle aree di generali c.d. di primo livello, mentre i *Target* alle singole azioni c.d. di secondo livello.

Per delimitare il campo di osservazione, lo studio ha preso in esame la spesa finale primaria del Rendiconto 2020, pari a oltre 800 miliardi di euro. Tuttavia, per concentrare l'analisi sulle cosiddette funzioni istituzionali, le competenze tipiche delle amministrazioni, sono state escluse le spese per il funzionamento ordinario, come quelle relative al personale e ai consumi intermedi, così come i residui perenti e altre voci non facilmente riconducibili a un'area di *policy*. Il perimetro così definito ha consentito di costruire un primo nucleo metodologico coerente, che potrà essere ampliato nelle fasi successive, includendo anche categorie inizialmente escluse.

Per attribuire a ciascun piano gestionale un livello di aderenza agli SDG, lo studio ha ripreso la metodologia utilizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato nel bilancio di genere[659]. A ogni Piano gestionale (PG) è stato assegnato un grado di corrispondenza dove il grado 2 identifica le spese direttamente riconducibili a un Target mentre il grado 1 riguarda le spese indirettamente collegate. In pratica, il primo copre interventi legati direttamente ad obiettivi specifici dell'Agenda, mentre il secondo copre i finanziamenti che contribuiscono agli obiettivi dell'Agenda pur non essendo mirati esclusivamente a essi.

L'analisi della spesa statale attraverso questa nuova classificazione ha prodotto un primo quadro informativo interessante. Secondo i risultati della sperimentazione, circa il 59 per cento della spesa primaria finale risulta riconducibile, in modo diretto o indiretto, alle funzioni istituzionali delle amministrazioni classificate secondo Obiettivi e Target. In termini assoluti, si tratta di 2.823 piani gestionali, per un valore superiore ai 470 miliardi di euro.

Il contesto pandemico del 2020 ha inciso fortemente sulla composizione della spesa, spingendo il Governo a introdurre misure straordinarie per contenere gli effetti sociali ed economici del blocco delle attività. In questo quadro, l'Agenda 2030, che estende il concetto di sostenibilità alla sfera economica e sociale, si è rivelata uno strumento utile per leggere la spesa pubblica in un'ottica più ampia.

Gli altri Obiettivi e in particolare quelli legati alla sostenibilità ambientale, hanno raccolto quote residuali. Questo dato suggerisce che, nel 2020, la priorità dell'azione pubblica è stata il contenimento dell'emergenza, più che l'attuazione di strategie ambientali di lungo periodo; ciò è ovviamente legato al momento storico in cui è stato effettuato lo studio e nona costanti scelte strutturali dello Stato.

La riclassificazione certamente offre una lettura inedita del bilancio, capace di connettere le scelte pubbliche anche a obiettivi di sostenibilità e impatto concreto. Se ulteriormente perfezionata e integrata, questa metodologia potrà costituire la base per un collegamento sistemico tra il bilancio e il conto economico dello Stato, predisposto dall'Istat secondo il Sistema europeo dei conti nazionali.

In sintesi, la Corte si è dimostrata sensibile circa la necessità di collegare la valutazione degli investimenti pubblici agli obiettivi di sostenibilità. Questa prospettiva integrata tuttavia è relativamente recente e richiede ulteriori sviluppi, che dovranno riflettersi anche sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale e che guidino il percorso verso un approccio più responsabile e orientato al lungo

[658] Deliberazione delle Sezioni Riunite delle Sezioni Riunite in sede di controllo 16 dicembre 2020, n. 20/SSRRCO/INPR/20.
[659] Per la predisposizione del Bilancio di genere la Ragioneria generale dello Stato ha classificato i piani gestionali, secondo il relativo impatto sul genere attraverso l'attribuzione di codici univoci.

periodo, capace di rispondere alla necessità di coniugare contabilità pubblica e sviluppo sostenibile nelle attività delle amministrazioni centrali e locali.

3.8. Segue. Il PNRR

Nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Corte dei conti ha assunto un ruolo centrale nel monitorare la corretta attuazione dei progetti finanziati. Il legislatore le ha attribuito due forme di controllo: uno successivo, incentrato sulla gestione finanziaria dei fondi, secondo l'art. 7, comma 7, del D.L. 77/2021 e uno concomitante, finalizzato a seguire in tempo reale l'attuazione dei programmi (art. 22, D.L. 76/2020). In pratica, la Corte è stata chiamata dal legislatore a presentare rapporti semestrali al Parlamento sullo stato di avanzamento delle attività legate al PNRR, nonché ad effettuare verifiche specifiche durante l'esecuzione del Piano, individuando tempestivamente ritardi o irregolarità .

Per quel che riguarda la prima delle due funzioni, quella di cui all'art. 7 D.L. 77/2021, ogni sei mesi le Sezioni riunite in sede di controllo approvano una *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, diretta al Parlamento e pubblicata sul sito istituzionale[660]. Queste relazioni forniscono un quadro aggiornato dell'avanzamento di milestone e *target*, evidenziando progressi e ostacoli. Ad esempio, la Relazione sul II semestre 2023 mostrava un raggiungimento di circa il 75% degli obiettivi complessivi, ma con ritardi marcati in alcune missioni (istruzione, inclusione, salute) rispetto ad altre (digitale, transizione ecologica). La Corte ha inoltre segnalato vari problemi, come la carenza di personale dedicato al monitoraggio, i ritardi burocratici e la mancata alimentazione tempestiva delle banche dati (ad es. aggiornamenti irregolari sulla piattaforma ReGiS)[661]. Nelle sue relazioni, la Corte formula anche raccomandazioni: semplificare le procedure, rafforzare le competenze tecniche nelle PA, migliorare il coordinamento multi-livello. Si tratta, in altri termini, di vere e proprie linee-guida operative, rivolte sia al governo centrale sia agli enti attuatori locali, per superare le criticità riscontrate.

Accanto alle Relazioni sullo stato di attuazione, la Corte ha adottato anche deliberazioni specifiche di indirizzo sul monitoraggio delle attività legate all'attuazione del PNRR, ai sensi dell'art. 22 D.L. 76/2022, cit.[662].

---

[660] Le Sezioni Riunite in sede di controllo della corte dei conti hanno sinora pubblicato sei Relazioni, rispettivamente, nel marzo 2022, marzo 2023, novembre 2023, maggio 2024, luglio 2024 e marzo 2025; da tenere presente, inoltre, la deliberazione 21 marzo 2025, n. 41/2025/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, riguardante lo "*Stato di attuazione degli interventi PNRR E PNC oggetto di controllo nel 2024*".

[661] V., al riguardo, la deliberazione della Sezione centrale per il controllo sulla gestione, n. 41/2025, sopra citata.

[662] Prevedeva la norma, nella sua formulazione originaria (rubricata «*Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*»): "*1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile*". Il Consiglio di Presidenza, organo di autogoverno della Corte dei conti, con delibera n. 272 del 2021 ha istituito un apposito Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato e previsto che in sede locale, ove l'attuazione di piani, programmi e progetti PNRR fosse rimessa a Regioni/Province autonome o altri enti in ambito regionale, le funzioni di controllo concomitante venissero svolte dalla competente Sezione regionale di controllo.

A livello regionale, diverse Sezioni hanno svolto ricognizioni sistematiche sui progetti attivi nei rispettivi territori. Il caso della Liguria è emblematico, dal momento che la Sezione regionale della Corte ha passato in rassegna tutti i maggiori progetti PNRR e PNC realizzati da Regione, Province e Comuni, fissando criteri uniformi per il controllo[663].

A sua volta la Sezione delle Autonomie, con la Delibera n. 8/SEZAUT/2024, ha disposto che i revisori dei conti degli ee.ll. alleghino al referto di rendiconto una "tabella PNRR" con elenco dei progetti, stato di avanzamento e le eventuali criticità riscontrate[664]. I questionari annuali indirizzati ai revisori dei conti locali includono quindi ad oggi, sezioni specifiche dedicate al PNRR. Questa innovazione ha permesso alla Corte di raccogliere dati capillari direttamente dai Comuni, incrociandoli con il monitoraggio centrale e migliorando la tempestività delle analisi. Il pregio di queste ricognizioni è dato dal fatto che esse non si limitano a fotografare lo stato dell'arte, ma offrono indicazioni concrete per semplificare le procedure, rafforzare le competenze tecniche negli enti locali e migliorare il coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche.

In parallelo, la Corte ha continuato a interagire con la piattaforma ReGiS, pur rivendicando un'autonomia di controllo più qualitativa, svolto attraverso verifiche sul campo.

L'attività di controllo concomitante è stata in seguito oggetto delle modifiche di cui all'art. 1, c. 12-*quinquies*, lett. b del D.L. n. 44/2023, conv. con L. 21 giugno 2023, n. 74, il quale ha disposto che all'articolo 22, c. 1, primo periodo del d.l. n. 76/2020 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «*, ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101*». E' stata cioè esclusa l'applicabilità di questo tipo di controllo ai progetti PNRR, nel presumibile intento di accelerarne l'attuazione ed evitare eventuali rallentamenti ed intralci. La decisione del Governo è stata percepita come un arretramento dei presidi di garanzia, tanto più in un contesto in cui si muovono ingenti risorse pubbliche. Anche la Commissione europea ha manifestato preoccupazione, sottolineando come la trasparenza e la tracciabilità dei fondi siano condizioni imprescindibili per la credibilità del Piano[665].

In concreto, il Collegio del controllo concomitante ha continuato ad esaminare i principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, ma con esplicita esclusione proprio di quelli relativi all'attuazione del PNRR[666].

---

[663] La cornice normativa richiamata in quella pronuncia (Delib. n. 27/2023 Sez. Contr. Liguria) era proprio data dall'art. 22 D.L. 76/2020 e dall'art. 7 D.L. 77/2021, che delineano il perimetro del controllo concomitante sul PNRR per maggiori informazioni si v.Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n 27/2024/PAR https://www.corteconti.it/Download?id=1804704a-5565-4235-9935-d580514277ae

[664] Corte dei conti Delibera n. 8/SEZAUT/2024/INPR e Questionario contenente le Linee guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sul rendiconto 2023, per l'attuazione dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266.

[665] Cfr., sulla vicenda, Pagliarin, Carola, 'I controlli della Corte dei conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR' Diritto & conti (26 April 2019) https://dirittoeconti.it/news-anticipazioni/i-controlli-della-corte-dei-conti-e-la-riforma-della-pubblica-amministrazione-nella-stagione-del-pnrr/#:~:text=

[666] Da rilevare che, fino al momento dell'emanazione delle nuove norme del 2023 (vale a dire fino all'aprile 2023), il Collegio del controllo concomitante aveva adottato 49 delibere, delle quali una soltanto era stata trasmessa all'Amministrazione interessata per l'adozione delle misure in ordine alla responsabilità dirigenziale, previste dalla norma. L'improvvisa restrizione (adottata con decreto-legge) dell'attività di controllo concomitante della Corte ha sollevato non poche perplessità: v. Grieco, Cristina. "Abrogazione del controllo concomitante sulle iniziative del PNRR e accordi raggiunti in sede europea: quali i possibili rischi?." *QUADERNI AISDUE* 9 (2023): 170-195; ma anche Sambucci, Lio. "Le limitazioni alla

Più in generale, va evidenziato che negli ultimi anni la Corte dei conti ha operato con decisione per una trasformazione culturale del controllo sulla finanza pubblica, promuovendo un'integrazione tra contabilità tradizionale e valutazione della *performance*, dei risultati degli impatti dell'azione amministrativa[667].

Un segnale chiaro, in tal senso, viene dalle linee-guida emanate. La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha definito i principi per una corretta implementazione del controllo di gestione negli enti locali. In tale deliberazione si afferma che *"il controllo di gestione si focalizza sulla verifica della relazione 'tra obiettivi e azioni realizzate e l'accertamento del rapporto tra costi e risultati"*. Attraverso la comparazione fra costi sostenuti e servizi resi, si valutano efficacia, efficienza ed economicità dell'attività svolta per realizzare gli obiettivi[668]; questo significa che la Corte esige dagli enti una rendicontazione che non sia meramente contabile, ma strategica, capace cioè di collegare spesa pubblica e risultati ottenuti. La stessa deliberazione sottolinea la necessità di adottare strumenti di contabilità analitica e indicatori di *performance*, in modo da misurare la quantità e la qualità dei servizi erogati in rapporto alle risorse impiegate[669].

Affinché il controllo sulla gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari"[670]. La Corte chiede agli enti locali una rendicontazione che non si limiti ai numeri, ma sappia raccontare il valore prodotto dalla spesa pubblica. Serve una contabilità strategica, capace di misurare i servizi erogati in termini di qualità e quantità, anche attraverso strumenti di contabilità analitica e indicatori di *performance*. In tal modo, la contabilità pubblica viene letta in chiave di risultati.

Il referto di gestione annuale diventa così uno strumento chiave. In esso, l'ente locale è chiamato a descrivere le proprie *performance*: cosa è stato realizzato, quali obiettivi sono stati centrati, quali scostamenti si sono verificati. Questo consente alla Corte di valutare l'impatto reale delle politiche, andando oltre il rispetto formale delle regole. Se un Comune investe nella mobilità sostenibile, ad esempio, non basta che la spesa sia coerente con il bilancio: la Corte potrà chiedere di sapere quanti autobus a basso impatto sono entrati in servizio, quanti passeggeri ne hanno beneficiato e con quali effetti sulla qualità dell'aria.

Le sezioni regionali, nel valutare l'effettiva adozione del controllo di gestione, pongono grande attenzione alla maturità organizzativa degli enti[671]. Verificano che esista un ciclo della *performance* funzionante: obiettivi chiari nel Documento Unico di Programmazione (DUP), indicatori misurabili, monitoraggio, valutazione e rendicontazione[672]. Non si tratta solo di adempimenti, ma di un processo

---

responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero" buio e controbuio". Se il legislatore gioca d'azzardo con le riforme amministrative." NOMOS (2023): 1-39.

[667] Ciò rispecchia il *principio del risultato* introdotto nelle riforme della pubblica amministrazione (Dlgs 150/2009 e succ. mod.) e recepito anche nell'armonizzazione contabile.

[668]Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n 23/SEZAUT/2019/FRG (adunanza 16 August 2019) <https://www.corteconti.it/Download?id=f94c5430-1b71-4bfd-9295-4863e03365a0>

[669]Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n 23/SEZAUT/2019/FRG (adunanza 16 August 2019) <https://www.corteconti.it/Download?id=f94c5430-1b71-4bfd-9295-4863e03365a0>

[670] Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n 23/SEZAUT/2019/FRG (adunanza 16 August 2019) <https://www.corteconti.it/Download?id=f94c5430-1b71-4bfd-9295-4863e03365a0>

[671]Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n 23/SEZAUT/2019/FRG (adunanza 16 August 2019) <https://www.corteconti.it/Download?id=f94c5430-1b71-4bfd-9295-4863e03365a0>.

[672]Fanelli, Simone. "Il bilancio negli enti pubblici: caratteristiche e tendenze evolutive." (2025): 1-263.

che rafforza la legittimità dell'azione amministrativa, in linea con il principio di buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

Un'area dove il controllo contabile si fonde con la misurazione dell'impatto è la valutazione delle politiche di investimento. La Corte, come si è visto, non si accontenta di certificare che le risorse siano state spese, ma chiede anche che venga di dimostrato che l'investimento ha prodotto effetti concreti e in linea con gli obiettivi dichiarati[673]. Se questi effetti non si triscontrano, la Corte può segnalarlo come problema di *performance*.

In definitiva, la Corte dei conti, integrando il controllo contabile con il principio del risultato, sta contribuendo a consolidare una cultura della *performance* nella pubblica amministrazione. Per rispettare le linee guida fornite dalla Corte gli enti sono infatti chiamati a integrare, nei propri documenti, una rendicontazione orientata ai risultati, dotandosi di sistemi di controllo interno di gestione basati su obiettivi e indicatori. Da parte loro, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano non solo la regolarità formale ma l'andamento gestionale e l'impatto effettivo delle scelte amministrative operate. La "cultura della *performance*", pertanto, è oggi parte integrante dei giudizi di verifica e la finanza locale sostenibile rientra perfettamente in tale quadro, poiché è importante non solo tenere i conti in ordine, ma impiegare le risorse in modo efficace per migliorare concretamente il benessere della collettività amministrata.

3.9. Margini di discrezionalità per politiche innovative e rischiose

Uno dei temi più delicati relativi al rapporto tra la Corte dei conti e gli enti locali riguarda il bilanciamento tra il controllo e la discrezionalità amministrativa degli enti locali, specialmente quando questi promuovono politiche innovative assumendo tuttavia un certo grado di rischio finanziario. Quando un'amministrazione sceglie di intraprendere una politica nuova, magari ambiziosa o rischiosa sul piano finanziario, ci si chiede quale sia il suo margine d'azione e, correlativamente, il ruolo della Corte in sede di controllo.

Valgono in questo senso due principi, apparentemente in contrasto tra di loro: da un lato la Corte non può entrare nel merito delle scelte gestionali, purché queste siano legittime e non viziate da gravi errori procedurali o eccesso di potere. È questo il principio di "insindacabilità nel merito", sancito dall'art. 1, comma 1, della legge 20/1994 e più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile. Il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare l'opportunità politica o tecnica di una decisione, neanche se questa risultasse discutibile: la discrezionalità rimane un caposaldo dell'autonomia degli enti. Secondo questo principio, il giudice non può sostituirsi all'ente nel valutare le *"migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare per il perseguimento dell'interesse pubblico"*[674].

---

[673] Secondo la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, gli obiettivi qualitativi e quantitativi, fissati a livello nazionale ed europeo, sono in linea con le previsioni, ma persistono problematiche che richiedono interventi mirati, soprattutto in vista della scadenza del Piano nel 2026. Sebbene i progressi siano stati tangibili per le Missioni 1 (digitalizzazione), 2 (transizione ecologica) e 3 (infrastrutture), con una spesa tra il 37% e il 40% dei fondi disponibili, le Missioni 4 (istruzione), 5 (inclusione) e 6 (salute) mostrano un avanzamento decisamente inferiore, attestandosi tra il 14% e il 27%.
Infine, la Corte dei conti ha messo in evidenza la sostenibilità della spesa corrente, soprattutto per gli enti locali, che dovranno garantire la continuità e la gestione efficiente delle opere anche oltre il 2026, assicurando un adeguato supporto finanziario a medio-lungo termine. https://www.bilancioecontabilita.it/corte-dei-conti-analisi-sullo-stato-di-attuazione-del-pnrr/#:~:text=Sebbene%20i%20progressi%20siano%20stati,lungo%20termine

[674] Si v., *ex multis*, Corte conti, sez. riun., 3 giugno 1996, n. 30/A, nonché Cassazione civile, SS.UU., nn. 33/2001, 14448/2003, 6851/2003 e 2281/2020.

In altri termini, se un'amministrazione locale decidesse di intraprendere una politica innovativa quale è tipicamente quella coperta da investimenti sostenibili, il tutto rientra nella sfera discrezionale di opportunità politico-amministrativa e la Corte dei conti, in sede di controllo, non potrebbe che rispettare l'autonomia dell'ente, i cui margini di discrezionalità sono ampi sul piano delle scelte politiche.

Tuttavia, questa discrezionalità non significa assenza di controllo: la Corte dei conti può intervenire se nell'esercizio della discrezionalità emergono violazioni di legge, uso distorto delle risorse o scelte palesemente inadeguate. Una recente sentenza della Sezione III Centrale d'Appello, la n. 254/2024, ha chiarito che l'insindacabilità del merito "*non opera in presenza di vizi di violazione di legge o di eccesso di potere*"[675]. Ciò implica che, anche per atti discrezionali, la Corte verifica che l'amministrazione che abbia deciso di investire in un progetto ad alto rischio abbia comunque eseguito un'analisi adeguata e richiesto i pareri tecnici necessari, che non vi siano state violazioni dei principi contabili, del corretto procedimento o che la scelta non sia manifestamente irragionevole dal punto di vista finanziario. Se un'amministrazione locale adotta una politica innovativa, ma con superficialità o travalicando i limiti normativi, la Corte può intervenire, valutando anche, se del caso, l'attivazione di un giudizio di responsabilità; infatti, *"nell'accertare la responsabilità amministrativa, la Corte può vagliare la sussistenza di vizi pur senza sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa nell'esercizio della propria discrezionalità"*[676].

L'ordinamento riconosce pienamente, quindi, la possibilità dell'ente di innovare, nel rispetto dei principi di buona amministrazione e sana gestione finanziaria.

Poste tuttavia queste regole di principio, si deve dar conto di un tema, legato alla discrezionalità amministrativa, emerso soprattutto negli ultimi anni, cioè la cosiddetta "paura della firma". Molti amministratori e funzionari pubblici, specialmente nei contesti locali, nel timore di incorrere in responsabilità erariale tendono a evitare decisioni e politiche innovative. Per contrastare questa paralisi decisionale, il legislatore ha introdotto nel 2020 il cosiddetto *"scudo erariale"*, di cui all'articolo 21 del D.L. n. 76/2020, conv. con L. n. 120/2020. Si tratta di una norma, emanata nel quadro delle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19, con la quale è stata limitata la responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dipendenti pubblici, ai soli casi in cui la produzione del danno erariale sia stata «*dolosamente voluta*», ad eccezione dei «*danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*», escludendo quindi la colpa grave per le azioni intraprese in buona fede. Introdotto in via temporanea durante l'emergenza pandemica (inizialmente fino al 31 dicembre 2021), lo scudo erariale in questione è stato poi esteso e prorogato più volte, da ultimo fino al prossimo 31 dicembre 2025[677].

---

[675] Corte dei conti, Terza Sezione centrale di appello, Sentenza n 254/2024 https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/TERZA%20SEZIONE%20CENTRALE%20DI%20APPELLO/SENTENZA/254/2024. Si v. inoltre, nello stesso senso, Cassazione civile, SS.UU., n. 19661/2003.

[676] Corte dei conti, Terza Sezione centrale di appello, Sentenza n 254/2024 https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/TERZA%20SEZIONE%20CENTRALE%20DI%20APPELLO/SENTENZA/254/2024

[677] L'originario termine del 31 dicembre 2021 è stato, infatti, successivamente prorogato: al 30 giugno 2023 (art. 51 c. 1 D.L. 77/2021, conv. con L. 108/2021); al 30 giugno 2024 (art. 1, c. 12-quinquies, lett. a), D.L. n. 44/2023, conv. con L. n. 74/2023); al 31 dicembre 2024 (art. 8, c. 5-bis, D.L. n. 215/2023, conv. con L. n. 18/2024); al 30 aprile 2025 (art. 1, c. 9, D.L. 27 dicembre 2024, n. 202, c.d. Milleproroghe) e infine al 31 dicembre 2025 (art. 1 D.L. 12 maggio 2025, n. 68, conv. con L. 2 luglio 2025, n. 100).

La norma in questione e soprattutto le successive, numerose proroghe, sono state fortemente contestate, non dalla sola magistratura contabile[678]. Se da un lato, infatti, si può apprezzare l'intenzione del legislatore di incoraggiare i pubblici funzionari ad agire e non restare inerti, concedendo specialmente agli enti locali un margine di azione più ampio nel portare avanti politiche innovative, soprattutto nell'attuazione di progetti complessi quali quelli richiesti dal PNRR, non si può d'altra parte ignorare le giuste eccezioni sollevate in merito alle continue proroghe dello strumento, capaci, in ultima istanza, di svuotare la funzione deterrente e correttiva della giustizia contabile.

Sulla vicenda si è espressa la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132/2024, la quale ha escluso l'incostituzionalità dell'art. 21 d.l. 76/2020 ma, nel contempo, ha invitato il legislatore ad una riforma organica e strutturale della materia, *"(...) per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare*"; in particolare, "*il legislatore non potrà limitare (...) l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà (...) attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia (...), in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa*".[679].

Oltre a ciò, si ricorda che nel luglio del 2024 la riforma c.d. Nordio ha eliminato il reato di abuso d'ufficio, di cui all'articolo 323 del Codice penale. La norma puniva "*il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio (...) intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto*". La Riforma ha avuto quale sua *ratio* quella di contrastare, anche qui, la "paura della firma". Anche in questo caso l'argomentazione non è risultata pienamente convincente, dando luogo adun animato dibattito tra coloro che ritengono che si sia causata una sostanziale impunità per gli amministratori pubblici, e chi ha sostenuto che esistono altri reati contestabili agli amministratori che violano la legge svolgendo i loro compiti[680].

---

[678] Tra i molti commenti della norma, si possono citare: L. CARBONE, Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni"), in www.federalismi.it, novembre 2020; R. TUZZI, La medico-crazia difensiva: un confronto tra medicina e burocrazia difensiva alla luce dell'art. 21 del D.L. 76/2020, in www.federalismi.it, dicembre 2021.

[679] Tra i commenti di tale sentenza, possoino citarsi Cintioli, Fabio, La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo, in www.federalismi.it, agosto 2024; Tropea, Giuseppe. "I principi del risultato, della fiducia, della buona fede e dell'affidamento in alcune interpretazioni recenti." *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici: 2, 2024* (2024): 5-29; Palumbo, Donatella, La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?, in https://www.giustiziainsieme.it/it/costituzione-e-carta-dei-diritti-fondamentali/3305-la-sentenza-della-corte-costituzionale-n-132-2024-donatella-palumbo

[680] Con ordinanza del 24 settembre 2024, il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. b) della l. n. 114/2024 (c.d. legge Nordio), nella parte in cui abroga l'art. 323 c.p., il c.d. delitto di abuso d'ufficio per violazione degli artt. 11, 117, co. 1 e 97 Cost. è questa la prima di almeno quattordici ordinanze sullo stesso tema. In materia si v. G.L. Gatta Abolizione dell'abuso d'ufficio: a Firenze una prima ordinanza di rimessione alla Consulta. Esiste un obbligo convenzionale di non decriminalizzazione (o di stand-still)? In: SISTEMA PENALE. - ISSN 2704-8098. - 2024:9(2024 Sep 25), pp. 71-73; Cudia, Chiara. "Appunti su abuso d'ufficio e discrezionalità amministrativa: un'alternativa (interpretativa) alla abrogazione dell'art. 323 cp sarebbe stata possibile." *SISTEMA PENALE* (2024): 0-0; Martina Cazzaniga "Discrezionalità legislativa in materia penale e obblighi di criminalizzazione: le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio.*RIVISTA AIC* 2 (2025): 29-56

Quanto qui premesso indica che, sebbene il legislatore stia timidamente aprendo per gli enti locali alcuni spazi di libertà d'azione, come nel caso dello scudo erariale, le soluzioni trovate non sono risultate particolarmente apprezzate, né dagli operatori del diritto e neppure da gran parte dell'opinione pubblica.

In definitiva, l'esperienza del PNRR ha reso evidente la necessità di bilanciare velocità e responsabilità: innovare è possibile, ma solo se si agisce con una gestione attenta, trasparente e rispettosa delle regole.

3.10. Criticità strutturali nel coordinamento istituzionale per la finanza sostenibile

L'evoluzione della finanza sostenibile a livello locale ha messo in evidenza diversi limiti strutturali nel coordinamento tra i principali attori istituzionali coinvolti: la Corte dei conti, l'amministrazione centrale e gli enti locali. Tali criticità emergono in modo evidente nella gestione di fondi straordinari come quelli del PNRR e dei Fondi complementari, ma si estendono anche all'attuazione di riforme finanziarie innovative e alla gestione dei rapporti con gli investitori privati.

Una prima frattura nella tensione tra l'esigenza di garantire il controllo dei pubblici conti e la velocizzazione e semplificazione dei processi, necessaria al fine di poter attuare politiche innovative e a difesa della sostenibilità, si è verificata proprio nell'ambito della gestione del PNRR, quando nel 2023, al fine di accelerare i processi, il Governo ha deciso – come riferito innanzi - di escludere i progetti del Piano dal controllo concomitante della Corte dei conti.

Questa vicenda ha messo in luce una tensione di fondo: da un lato, l'urgenza politica per una speditezza dell'azione amministrativa; dall'altro, la necessità di mantenere un controllo rigoroso per garantire l'effettiva qualità della spesa. La Corte dei conti, privata della possibilità di intervenire in concomitanza, ha dovuto rafforzare gli strumenti di controllo *ex post*, affidandosi a rapporti, referti e ispezioni successive, per poter intercettare e correggere eventuali criticità.

Un'altra criticità riscontrata riguarda la frammentazione tra livelli di governo. La Corte dei conti ha più volte evidenziato che l'efficacia delle politiche finanziarie locali dipende da un forte coordinamento tra amministrazioni centrali e territori. Ad esempio, la Relazione sullo stato del PNRR nel 2024, innanzi citata, sottolineava la necessità di migliorare la comunicazione tra Stato e Comuni per snellire le procedure e ridurre le incertezze attuative[681]. A prescindere da quanto osservato poi nell'ambito del PNRR, molte sono le aree della finanza locale in cui vale questo principio, basti pensare al necessario coordinamento tra Ministeri, Regioni e Comuni per la transizione ecologica o al cofinanziamento di opere pubbliche dove fondi statali e bilanci locali devono integrarsi. Un mancato coordinamento può portare a sovrapposizioni nei controlli (o, al contrario, ad una loro parziale assenza), duplicazione degli adempimenti o difficoltà nella ripartizione delle responsabilità. Per ovviare a questi problemi, la magistratura contabile ha avviato protocolli di collaborazione con soggetti come l'ANAC, cercando di armonizzare le attività ispettive e migliorare lo scambio di dati e risultanze.

---

[681] La Corte ha rilevato *"la necessità di migliorare il coordinamento tra enti territoriali e amministrazioni centrali per velocizzare […] le procedure"* Corte dei conti, Deliberazione n. 41/2025/G – Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 21 marzo 2025, https://www.corteconti.it/Download?id=794b3dcf-17f4-4978-927e-c3f9a2500f7f.

Accanto alla questione del coordinamento, emerge con forza anche il problema della capacità amministrativa locale. Molti Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, non dispongono di personale sufficiente o adeguatamente formato per gestire una finanza pubblica sempre più complessa, trasparente e orientata alla sostenibilità. La Corte dei conti lo ha segnalato chiaramente nei suoi referti, osservando come la mancanza di risorse umane, ad esempio nelle aree controllo e rendicontazione, è una delle principali cause di ritardi e inadempienze, in particolare nella gestione del PNRR[682]. Ciò evidenzia un problema strutturale: senza un investimento serio nel rafforzamento amministrativo a livello locale, il rischio è di alimentare un circolo vizioso dove gli enti che non riescono a rispondere agli *standard* di monitoraggio richiesti e, proprio per questo, vengono sottoposti a controlli sempre più stringenti. Investire in rafforzamento amministrativo a livello locale potrebbe ridurre le criticità rilevate dalla Corte, migliorando allo stesso tempo l'efficienza della spesa.

Infine, esiste anche un'esigenza di coordinamento interno alla stessa Corte, ovvero tra le sezioni regionali e gli organi centrali. In passato, le prassi di controllo variavano sensibilmente da una Regione all'altra. La Sezione delle Autonomie ha cercato di superare queste difformità emanando linee-guida comuni, come quelle sul controllo delle leggi di spesa regionali o sulla valutazione dei piani di riequilibrio. Sono stati creati diversi strumenti condivisi, come il Portale Quesiti e Pareri o il sistema Con.Te per la contabilità territoriale, che hanno migliorato la coerenza delle analisi, ma il lavoro di omogeneizzazione resta in corso. L'efficacia del sistema di controllo, insomma, dipende anche dalla capacità della Corte stessa di "fare rete" al proprio interno, consolidando una visione comune e coordinata a livello nazionale[683].

Le pronunce più recenti della Corte dei conti aiutano comunque a tracciare una mappa chiara delle direzioni che sta prendendo l'attività di controllo, e allo stesso tempo di una possibile evoluzione verso una finanza pubblica più orientata ai risultati e alla sostenibilità ambientale e sociale.

Nella già menzionata Deliberazione n. 23/2019/FRG della Sezione delle Autonomie, la Corte ha fissato le basi di un controllo di gestione fondato sul principio del risultato[684]. Viene ribadito che non è più sufficiente rendicontare la mera regolarità contabile, ma occorre altresì valutare il rapporto tra costi e benefici, tra obiettivi dichiarati e risultati conseguiti. Questa impostazione si ritrova anche nella Deliberazione n. 1/2025/FRG, che analizza i controlli interni nei Comuni tra il 2021 e il 2023 [685].

A livello centrale, la Deliberazione n. 17/2023 del Collegio per il controllo concomitante ha mostrato come anche l'inerzia gestionale possa essere censurata: i dirigenti inadempienti sono stati nominativamente segnalati, pur in assenza di danni erariali quantificati, a dimostrazione di una funzione sempre più orientata alla *moral suasion* e alla responsabilizzazione[686].

Dalla giurisprudenza emerge con chiarezza una Corte dei conti sempre più consapevole del ruolo che deve assumere in un sistema pubblico che cambia. Il controllo contabile non è più soltanto un esercizio

---

[682] Corte dei conti, Deliberazione n. 41/2025/G – Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 21 marzo 2025, https://www.corteconti.it/Download?id=794b3dcf-17f4-4978-927e-c3f9a2500f7f.

[683] Rivosecchi, Guido. "Le funzioni ausiliarie della Corte dei conti e le Assemblee legislative regionali: stato dell'arte e prospettive." *FEDERALISMI. IT*2024.13 (2024): 171-185.

[684] Esposito, Salvatore. "Il principio del risultato tra procedimento e processo amministrativo." (2025).

[685] Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Relazione sui controlli interni degli enti locali. Il sistema dei controlli interni degli enti locali – Esercizi 2021–2023, Delib n 1/SEZAUT/2025/FRG (2025) https://www.corteconti.it/Download?id=91d6b340-602f-49ec-8461-645c3ac0950f

[686] Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120. La Corte dei conti, Collegio controllo Concomitante, con delibera n. 17/2023 ha rilevato la responsabilità dirigenziale nell'attuazione dei fondi PNRR.

tecnico, ma uno strumento di garanzia per la sostenibilità economica, sociale e ambientale degli investimenti locali. Nel bilanciamento tra rigore e pragmatismo, tra legalità e autonomia, la Corte sembra cercare un nuovo equilibrio: fare rete con gli enti locali, con gli altri poteri pubblici, ma anche al proprio interno e questo diventa condizione essenziale per accompagnare le trasformazioni in corso e garantire che le risorse disponibili producano valore reale per le comunità interessate.

Capitolo 4 strumenti, pratiche e prospettive della finanza sostenibile urbana

4.1. Le Città Italiane e l'Accesso al Mercato dei Capitali: Barriere, Strumenti Innovativi e Opportunità per la Transizione Ecologica

L'accesso diretto delle città italiane ai mercati dei capitali, anche per finanziare progetti legati alla transizione ecologica, è limitato da ostacoli di natura normativa, tecnica e istituzionale. La legge, infatti, correttamente consente ai Comuni di emettere obbligazioni, i cosiddetti Buoni Obbligazionari Comunali, o BOC, soltanto per coprire spese di investimento, escludendo qualsiasi utilizzo per la spesa corrente. L'emissione è sottoposta all'autorizzazione della Banca d'Italia e non può contare su garanzie statali[687]. Inoltre, i Comuni non in condizioni di equilibrio finanziario, in dissesto o strutturalmente deficitari, non possono proprio accedere al mercato obbligazionario[688]. Sebbene queste regole mirino a preservare la sostenibilità dei bilanci locali, esse oggettivamente riducono la flessibilità degli enti locali nel ricorrere all'indebitamento.

Un altro vincolo rilevante è stato il Patto di Stabilità Interno, che per anni ha imposto rigidi limiti alla spesa e all'indebitamento degli enti locali, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In molti casi, ciò ha impedito ai Comuni di utilizzare risorse già disponibili in cassa, bloccando investimenti già pianificati[689]. In pratica, come sottolineato da ampia letteratura, la principale barriera non è tanto la mancanza di idee o progetti, quanto l'impossibilità per i Comuni di mobilitare le risorse necessarie, sia per effettiva scarsità di liquidità sia per i vincoli normativi in vigore[690].

---

[687] L'emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti locali è disciplinata dall'art. 32, comma 2, lett. i della L. 8.6.1990 n.142 e nell'art.35 della L. 23.12.1994 n. 724 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" che ha esteso questa facoltà a tutti gli enti locali territoriali. I titoli obbligazionari possono essere emessi da Regioni, Province, Comuni e unioni di comuni, Comunità montane, consorzi tra enti locali territoriali che non si trovino in situazione di dissesto o in situazione strutturalmente deficitaria. I prestiti obbligazionari devono essere destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti, con divieto esplicito di emissione a copertura di spese di parte corrente. Tra i vincoli imposti dalla normativa vale segnalare che l'entità del prestito deve essere pari all'ammontare del valore del progetto cui fa riferimento, che la durata del prestito non può essere inferiore a cinque anni e che il rimborso deve essere assicurato attraverso il rilascio di delegazioni di pagamento. Inoltre il rendimento effettivo al lordo di imposta per i sottoscrittori non deve essere superiore, al momento dell'emissione, al rendimento lordo dei titoli di Stato di pari durata emessi nel mese precedente maggiorato di un punto. Non è ammessa la garanzia a carico dello Stato, così come non lo è a carico delle Regioni per prestiti emessi dagli enti locali. Tutte le emissioni obbligazionarie devono essere approvate dalla Banca d'Italia. Finora le obbligazioni emesse dai comuni sono indicate con la sigla BOC, Buono Obbligazionario Comunale. "La facoltà di emettere prestiti obbligazionari è la maggiore manifestazione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. Essi costituiscono una fonte di finanziamento alternativa a quella tradizionale del mutuo e anche uno strumento di supporto della privatizzazione delle aziende municipalizzate e alla dismissione di altre imprese e di altre attività, prevedendo la legge la possibilità che le obbligazioni siano convertibili o con warrant in azioni di società possedute dagli enti locali".

[688] Voce "obbligazioni degli enti locali" dell'Enciclopedia online di Banca, Borsa e Finanza, disponibile su Bankpedia.org, curata dall'Associazione Nazionale Enciclopedia della Banca e della Borsa o ASSONEBB nata nel 2005 a seguito della trasformazione dell'Istituto per l'Enciclopedia della Banca e della Borsa SpA, sorto nel 1972 a cura di un gruppo di banche, tra cui la Banca d'Italia. Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit.

[689] Uno studio già risalente promosso da ENEA evidenziava già nel 2015, come la principale barriera per gli enti, fosse la difficoltà a reperire internamente le risorse finanziarie necessarie per gli investimenti sostenibili, isolando in particolare sia l'effettiva carenza "di cassa" che i vincoli "formali" di bilancio. Come soluzioni al problema proponeva lo sblocco delle risorse finanziarie a disposizione dei Comuni oppure la realizzazione di Partenariati Pubblico-Privati tra Comuni ed ESCo, al fine di usufruire delle capacità sia tecniche sia finanziarie di quest'ultime ma anche di realizzare gli investimenti senza gravare sulle casse comunali.
D Chiaroni, V Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[690] D Chiaroni, Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

Inoltre, come già evidenziato in precedenza, dal punto di vista organizzativo, non si può ignorare che molti enti locali non dispongono delle competenze necessarie per gestire operazioni finanziarie complesse[691]. Questa mancanza di competenze porta a un utilizzo insufficiente e inadeguato di meccanismi innovativi e di coinvolgimento dei diversi attori del mercato, ma anche degli stessi fondi disponibili, come è accaduto con il PNRR. L'accesso a finanziamenti pubblici, sia europei che nazionali, è inoltre frenato da ostacoli burocratici e soglie dimensionali: spesso i bandi UE prevedono progetti con una dimensione minima elevata, difficilmente raggiungibile dai singoli Comuni, ma anche da unioni di questi[692]. In molti casi, la semplice mancanza di informazione sulle opportunità di finanziamento offerte a livello comunitario aggrava il problema[693].

A livello istituzionale, il problema della frammentazione amministrativa è altrettanto rilevante. L'Italia conta migliaia di piccoli Comuni, per lo più privi di rating creditizio e troppo piccoli per attrarre da soli l'interesse degli investitori o emettere bond. Questi enti dipendono quasi esclusivamente da finanziamenti bancari o dalla Cassa Depositi e Prestiti, essendo proibitivi i costi fissi legati a un'emissione obbligazionaria o di una cartolarizzazione. L'assenza di consorzi o piattaforme condivise per finanziare progetti in maniera aggregata rappresenta un ulteriore limite all'accesso diretto ai mercati di capitali. In sintesi, tra vincoli normativi e contabili, carenze di capacità tecnica e scala ridotta degli enti, le città italiane faticano a utilizzare in modo diretto i mercati dei capitali per finanziare la transizione ecologica e altri investimenti strategici.

Tuttavia, nonostante le difficoltà, negli ultimi anni alcune amministrazioni locali italiane hanno iniziato a sperimentare strumenti finanziari innovativi per attrarre capitali privati verso progetti pubblici sostenibili. Tra questi spiccano i *project bond*, i fondi d'investimento tematici e le cartolarizzazioni.

I project bond sono obbligazioni emesse per finanziare progetti specifici, in genere infrastrutturali, e ripagate con i flussi di cassa generati dagli stessi progetti. In Italia la normativa è stata rafforzata nel 2014 con il decreto "Sblocca Italia", ma l'uso di questo strumento a livello comunale è rimasto marginale. Più che i Comuni in autonomia, sono state le società di progetto o le concessionarie a emettere questo tipo di obbligazioni[694].

Un caso esemplare, seppur risalente, è rappresentato dal Progetto Andromeda, che ha previsto la realizzazione di due parchi fotovoltaici a Montalto di Castro, per un investimento complessivo di 260 milioni di euro. Il finanziamento è stato realizzato tramite emissione di *project bond* (prima operazione di questo tipo in Italia e primo *project bond* con rating pubblico nel settore fotovoltaico al mondo), quale alternativa al finanziamento bancario. La struttura finanziaria è stata impostata come *securitisation* di un finanziamento *project* erogato a favore della società di progetto, tramite costituzione di un veicolo per la cartolarizzazione ex L.190/1999, con due classi di note a parità di rango, una garantita da SACE, collocata presso investitori istituzionali, e l'altra sottoscritta dalla BEI. Il progetto ha ricevuto il

---

[691] Studi recenti sottolineano la carenza di competenze interne nelle PA locali, ad esempio figure come l'energy manager o esperti di finanza di progetto, la cui assenza limita la capacità di preparare progetti bancabili e di gestire le relazioni con investitori e altri stakeholder. È evidente che la carenza di competenze di questo tipo ha un impatto negativo sulla possibilità di accesso ai meccanismi di finanziamento, soprattutto qualora questi richiedano un lavoro preparatorio di natura tecnica significativo.
D Chiaroni, Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[692] Anche in relazione all'accesso a fonti di finanziamento esterne "pubbliche" come modalità alternativa o complementare a quelle interne, presenta non poche criticità, sia per la ridotta diffusione, in capo all'amministrazione locale di familiarità con le tipologie e molteplicità di fondi messi a disposizione, in particolare a livello europeo, sia per i vincoli di accesso a questo tipo di finanziamenti, il principale dei quali è la dimensione minima dei progetti ammessi, nell'ordine delle decine di milioni di euro, giudicata spesso eccessiva da parte degli Enti locali nonché le complessità burocratiche legate alla progettazione europea.
D Chiaroni, Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[693] D Chiaroni,Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[694] D Eltrudis, *On the Financial Autonomy of European Local Governments: The Case of Municipal Bonds in Italy* European Research Studies Journal Volume XXV, Issue 1, 2022

riconoscimento di *European Project Bond Deal of the Year 2010* dal *Project and Infrastructure Finance Journal*[695]. Questo caso, seppur risalente ad un quindicennio fa, ha dimostrato come sia possibile strutturare operazioni finanziarie complesse, convogliando capitale istituzionale a favore di progetti locali con forte impatto ambientale.

Se in generale i *project bond* restano poco diffusi a livello comunale, in anni recenti sono stati diversi i Comuni che ne hanno verificato la fattibilità. Ad esempio, se ne fa menzione negli atti relativi al Piano Aria-Clima del comune di Milano tra il 2018 e il 2019, che, per i finanziamenti, si è ispirato a esperienze europee come quelle di Parigi e Göteborg, della quale si tratterà più diffusamente nel capitolo successivo. Il progetto è stato successivamente sospeso a causa della pandemia, ma resta un segnale dell'interesse crescente per questo tipo di strumenti[696].

Un'altra via percorsa è quella dei fondi di investimento tematici, come i fondi verdi, sociali o urbani (c.d. green, social and urban funds), che aggregano capitali pubblici e privati destinati allo sviluppo sostenibile. In Italia, esperienze significative sono state i fondi JESSICA, cofinanziati da UE e CDP, che hanno sostenuto interventi di riqualificazione energetica e urbana in diverse regioni[697]. Più recentemente, CDP ha attivato altri fondi tematici nazionali, come il Fondo Investimenti per l'Abitare (c.d. FIA), alimentati da capitali provenienti da investitori istituzionali[698]. I Comuni vi partecipano in genere come beneficiari degli investimenti, in maniera quindi indiretta; tuttavia, questi fondi rappresentano uno strumento utile per mobilitare risorse private verso obiettivi pubblici. Anche il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, gestito da Invitalia e alcuni fondi regionali per la transizione ecologica, rientrano in questa categoria, fornendo garanzie e finanziamenti agevolati che possono catalizzare ulteriori investimenti privati nei territori[699].

Da alcuni enti locali è stata utilizzata, in passato, anche la cartolarizzazione, per valorizzare immobili o anticipare crediti pubblici in titoli vendibili agli investitori[700]. Nella maggior parte dei casi, si trattava di operazioni legate alla dismissione del patrimonio pubblico, il cui ricavato era destinato a ripagare titoli emessi da società veicolo. Sebbene l'utilizzo sia oggi più limitato e soggetto a vincoli normativi

---

[695] Il ruolo di SACE, il Gruppo assicurativo-finanziario, direttamente controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel finanziamento delle infrastrutture strategiche è ormai continuo e risale agli anni '90. Per quanto riguarda questa tesi, vale rilevare che, grazie a un team specializzato nel *project finance*, SACE partecipa già dalle fasi iniziali di vari progetti relativi alla sostenibilità, lavorando insieme ad altre istituzioni finanziarie come CDP e BEI, con cui condivide anche i consulenti esterni indipendenti. SACE ha ricoperto un ruolo chiave nel periodo pandemico di cui si ricordano in particolare strumenti come Garanzia "Italia" o "Supportitalia" attraverso cui CDP e`stata in prima linea nel supportare le imprese colpite dall'emergenza Covid-19.
La Legge di Bilancio 2024, la L. n. 213 del 30 dicembre 2023, ha introdotto il cosiddetto "Piano Archimede", pensato per sostenere investimenti infrastrutturali e produttivi in Italia, con orizzonte di lungo periodo. L'art. 1, comma 259, della legge prevede che SACE possa rilasciare, fino al 31 dicembre 2029, garanzie a favore di progetti anche nei settori delle infrastrutture sociali e destinate alla transizione verde. La Garanzia Archimede, sebbene in alcuni aspetti affine a strumenti già implementati da SACE, se ne distingue per l'assenza di una finalità emergenziale. Dal punto di vista strutturale si segnala la possibilità di accedere allo strumento per cinque anni, la durata massima di venticinque anni e l'emissione a condizioni di mercato. Per maggiori informazioni sul ruolo SACE si v.Alfonso Parziale, Crisi pandemica e sostegno pubblico all'economia. Le garanzie Fondo PMI e SACE, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 2/2020, pp. 467-488, doi: 10.1433/99947

[696] Comune di Milano, *Piano Aria e Clima* (Documento strategico) https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/ambiente/aria-e-clima/piano-aria-clima

[697] Varie regioni hanno creato Fondi di Sviluppo Urbano al fine di sostenere interventi di efficientamento energetico, mobilità sostenibile e rigenerazione. Gestiti da intermediari finanziari, fornivano prestiti o equity a progetti cittadini con rotazione delle risorse. Esempi ne sono il Fondo Jessica Energia PMI in Piemonte o i fondi per lo sviluppo urbano di Napoli e Bari.

[698] Per maggiori informazioni si rimanda a: *FIA – Fondo Investimenti per l'Abitare*, CDP Real Asset, CDP (IT) https://www.cdp.it/sitointernet/it/cdp_realasset_fia.page

[699] *Fondo nazionale efficienza energetica*, Invitalia (IT) https://www.invitalia.it/incentivi-e-strumenti/fondo-nazionale-efficienza-energetica

[700] Negli anni 2000, diversi Comuni e Province, nell'ambito delle dismissioni immobiliari, hanno trasferito portafogli di immobili a società veicolo (SPV) che emettevano obbligazioni sul mercato: i proventi delle vendite (o i canoni futuri) servivano a ripagare i titoli. Ad esempio, il Comune di Roma aderì alle operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici varate dal Tesoro (legge 410/2001 e seguenti) per reperire liquidità immediata dalla vendita del proprio patrimonio disponibile. Un altro utilizzo è la cartolarizzazione dei crediti verso l'ente locale (es. crediti commerciali di fornitori): alcuni Comuni in passato hanno emesso titoli su futuri flussi in entrata (come rimborsi statali o proventi da concessioni) tramite SPV, per ottenere subito capitali. Tali operazioni, tuttavia, richiedono un elevato grado di strutturazione tecnica.

più stringenti, la cartolarizzazione rimane una possibilità, soprattutto se integrata con garanzie pubbliche, come dimostra il caso Andromeda, prima ricordato, nel quale l'SPV (Special Purpose Vehicle, o Società Veicolo) emittente obbligazioni, era appunto uno strumento di cartolarizzazione *ex lege* 130/99, creato ad hoc per il progetto fotovoltaico. Ciò ha permesso di far sì che il rischio del progetto non fosse o non fosse totalmente assunto dal bilancio pubblico, coinvolgendo investitori privati attratti anche dalla presenza di un rating pubblico sul bond, supportato dalla garanzia SACE[701]. In pratica, mentre la cartolarizzazione tradizionale di beni immobili è meno frequente, essa rimane uno strumento potenzialmente utile, purché assistito dalle corrette garanzie, al fine di attirare capitali privati su specifici flussi di cassa pubblici, a sostegno della transizione ecologica a livello urbano.

4.1.1. Esperienze di Attrazione di Capitali Privati da parte degli Enti Locali

Malgrado gli ostacoli ampiamente delineati, non mancano esperienze, sia in Italia che in Europa, di città che sono riuscite a coinvolgere investitori privati in progetti di pubblico interesse, specialmente in ambito ambientale e sociale, utilizzando forme di partenariato pubblico privato (PPP) o obbligazioni tematiche.

Uno degli strumenti più efficaci è il contratto di rendimento energetico, il c.d. *Energy Performance Contracting*, dove l'investimento iniziale viene finanziato da un'azienda privata, in genere una società ESC (o *Energy Service Company*), che viene remunerata nel tempo attraverso i risparmi energetici ottenuti. Questo modello, ritenuto una delle soluzioni più efficaci per sbloccare investimenti locali in efficienza energetica senza gravare sulle casse comunali[702], ha preso piede in diverse città italiane, come dimostra il caso di Modena, spesso citato tra gli esempi di *best practicies*, che ha promosso negli anni, grazie al lavoro del proprio *energy manager*, diversi interventi, coinvolgendo investitori privati e dimostrando così la fattibilità di attrarre capitali esterni anche in città di medie dimensioni.

Complessivamente, in Italia sono centinaia le iniziative locali che hanno sfruttato il PPP, dagli impianti fotovoltaici per gli edifici pubblici, alle reti di teleriscaldamento in cui investitori privati, aziende energetiche e fondi infrastrutturali apportano risorse finanziarie in cambio della gestione pluriennale del servizio o di canoni di disponibilità.

In Europa alcune grandi città hanno già emesso obbligazioni tematiche per finanziare progetti ambientali o sociali, riscontrando un forte interesse degli investitori e il successo delle prime emissioni ha indotto altre città europee a percorrere la stessa strada, dimostrando la possibilità di questi strumenti di divenire leve efficaci per finanziare la transizione ecologica[703].

La Svezia è stata pioniera in questo senso e la città di Göteborg è stata la prima città al mondo a emettere un green bond nel 2013, seguita da Stoccolma, Malmö, Lund e molte altre[704]. Anche i Paesi vicini hanno seguito questo esempio; Oslo ha lanciato green bond municipali già dal 2015 e così alcune città in Finlandia e Danimarca. Vale notare però che parliamo in genere di paesi con solide finanze e amministrazioni locali già sensibili alla questione ambientale, elementi che hanno certamente favorito la rapida diffusione di questi strumenti tanto che città di Göteborg, condivide ancora oggi, apertamente, metodologie e risultati per aiutare altre città a replicare i suoi risultati[705].

Un caso emblematico, che ha seguito l'esempio apripista della città di Göteborg, è Parigi, che nel 2015 ha lanciato un *Climate Bond* da 300 milioni di euro per il proprio Piano Clima-Energia, attirando

---

[701] Alfonso Parziale, *Crisi pandemica e sostegno pubblico all'economia. Le garanzie Fondo PMI e SACE*, in Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa n.2/2020, pp. 467-488, doi: 10.1433/99947

[702] D Chiaroni, Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[703] García-Lamarca, Melissa, and Sara Ullström. "“Everyone wants this market to grow”: The affective post-politics of municipal green bonds."Environment and Planning E: Nature and Space 5.1 (2022): 207-224.

[704]García-Lamarca, Melissa, and Sara Ullström. "“Everyone wants this market to grow”: The affective post-politics of municipal green bonds."Environment and Planning E: Nature and Space 5.1 (2022): 207-224.

[705]García-Lamarca, Melissa, and Sara Ullström. "“Everyone wants this market to grow”: The affective post-politics of municipal green bonds."Environment and Planning E: Nature and Space 5.1 (2022): 207-224.

forte interesse da parte degli investitori[706]. L'operazione è stata corredata da rigorosi criteri di trasparenza e da un solido framework di rendicontazione ambientale, verificato da un'importante agenzia di rating extra-finanziario, ha registrato una partecipazione elevata, tanto che oltre un terzo delle richieste degli investitori non è stato soddisfatto, anche considerando l'elevata somma fissata a 300 mln[707]. I proventi sono stati destinati a progetti di efficienza energetica, mobilità pulita, adattamento climatico in linea con il Piano climatico 2050 (strategia di Parigi resiliente). Questa emissione ha seguito quella del 2012 della Regione *Île-de-France*, l'area che include la città di Parigi[708].

In Germania, i *Kommunalanleihen,* le c.d. obbligazioni comunali, hanno un mercato piuttosto limitato, poiché i comuni si finanziano tendenzialmente attraverso mutui presso banche pubbliche regionali. Tuttavia alcune città/lander, tra esse Amburgo e Hannover, hanno sperimentato strumenti alternativi; il Land di Amburgo ha emesso un *sustainability bond* per progetti sociali e ambientali e la città di Hannover ha utilizzato i *Schuldscheine* verdi[709].

In Polonia l'emissione di green bond ha riscosso grande successo sul mercato, tanto che Varsavia ha valutato emissioni municipali verdi, ma la mancanza di benefici fiscali e i costi tecnici hanno finora rallentato questa strada[710], sebbene alcune città polacche minori abbiano emesso *obligacje zielone* con il supporto della Banca Mondiale[711].

In Spagna, Barcellona già nel 2017 ha emesso un *Sustainability bond* anche se dopo questa prima emissione ha preferito utilizzare altri strumenti finanziari, specialmente i prestiti BEI.

Anche il Regno Unito, che aveva previamente finanziato i suoi progetti locali tramite la *UK Municipal Bonds Agency* o il *Public Works Loan Board*, si sta muovendo in questa direzione, con l'introduzione dei *Community Municipal Bonds*, che permettono ai cittadini di finanziare progetti locali di energia rinnovabile. Il caso pilota del 2020 del *West Berkshire* ha dimostrato che anche le realtà più piccole possono utilizzare la finanza verde per rafforzare la resilienza climatica e coinvolgere attivamente la comunità[712].

Queste esperienze europee evidenziano alcuni punti comuni e confermano quanto già innanzi osservato, che cioè gli strumenti di finanza sostenibile funzionano meglio in contesti di solide finanze locali e cultura amministrativa avanzata e sensibile alle esigenze di sostenibilità, dove i governi cittadini hanno sia il rating sia la capacità progettuale per attrarre capitali sul mercato. Inoltre, spesso è necessario che per le prime emissioni le città principali fungano da apripista, dimostrando la fattibilità per le realtà più piccole, eventualmente in veste aggregata. La facoltà di far leva sulle *utility* partecipate resta in ogni

---

[706]Nello specifico si trattava di titoli a 16 anni con cedola annua dell'1,75%, rivolti a investitori istituzionali interessati a coniugare rendimento e impatto ambientale. European Environment Agency, *Climate bond financing adaptation actions in Paris, France* (case study, Climate-ADAPT, pub. 2016) https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/case-studies/climate-bond-financing-adaptation-actions-in-paris. Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, *Élaborer une stratégie d'adaptation fondée sur la vision d'une ville résiliente* (Document de la Ville de Paris, 2015) https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/strategie-dadaptation-la-ville-paris

[707] European Environment Agency, *Climate bond financing adaptation actions in Paris, France* (case study, Climate-ADAPT, pub. 2016) https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/case-studies/climate-bond-financing-adaptation-actions-in-paris

[708] La città di Parigi ha lanciato, nel novembre 2015, poco prima della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici COP21, il suo primo climate bond. Si tratta di una variante di green bond che concentra la destinazione dei progetti finanziati esclusivamente alla mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Altre città francesi che hanno seguito l'esempio di Parigi sono stati ad esmpio Lione e Bordeaux che hanno valutato emissioni green per finanziare tramvie e infrastrutture sostenibili; alcune sono avvenute attraverso le metropoli o attraverso la Caisse d'Allocations (un'entità consortile), indicando un trend in crescita. Machiels, Thomas. "Paris Climate Bond. Green bond to co-finance the Paris Climate and Energy Action Plan." (2024).)

[709] Maike Rackwitz, Christian Raffer; Shifts in local governments' corporatization intensity: evidence from German cities; 2024/7; Journal of Public Administration Research and Theory;Vol. 34; N.3; Pp.371-386; Oxford University Press

[710] Sobik, B. (2023). Green bonds - financial innovation for sustainability financing: The case of the Polish green bonds market and their development barriers . Central European Economic Journal, 10(57), 287-303.DOI: 10.2478/ceej-2023-0017. link to this article: https://doi.org/10.2478/ceej-2023-0017

[711] Kettunen, Pekka & Orankiewicz, Agnieszka & Oulasvirta, Lasse & Turała, Maciej. (2025). Measuring and Comparing the Financial Autonomy of Local Governments in Finland and Poland. Lex localis - Journal of Local Self-Government. 149-171. 10.52152/23.3.149-171(2025).

[712] Davis, M. A. R. K. "Community municipal investments: Accelerating the potential of local net zero strategies." (2021).

caso una strada percorribile; tuttavia, senza un cambio culturale e un serio supporto da parte del contesto normativo la sfida resta ardua.

In Italia, sebbene il quadro normativo non sia stato pensato per accogliere pienamente questo tipo di obbligazioni, lo strumento è previsto e permesso. Inoltre, gli standard internazionali offrono guide per farlo bene; e gli esempi esteri dimostrano che i benefici, finanziari, ambientali e sociali possono essere significativi. Ad oggi però, nessun Comune ha ancora emesso un green bond in forma diretta. Il Comune di Milano ha dichiarato l'intenzione di utilizzare in futuro strumenti come green bond, climate bond, resilience bond e catastrophe bond per sostenere la transizione ecologica locale, come indicato nelle linee del suo Piano Aria Clima[713] e alcune *Utility* partecipate, come Hera o Iren, hanno già lanciato obbligazioni verdi per finanziare progetti ambientali sul territorio[714]. Questo va ad indicare come il mercato dei capitali sia ricettivo verso iniziative verdi legate ai servizi pubblici locali.

Un altro strumento emergente è il *Social Impact Bond* (SIB), in cui investitori privati finanziano iniziative sociali con l'intesa che il rimborso dell'investimento da parte della Pubblica amministrazione avverrà solo al raggiungimento di determinati obiettivi. In Italia questo modello è ancora in fase sperimentale ma alcune città hanno partecipato a progetti pilota. Torino, ad esempio, attraverso la piattaforma *Torino Social Impact*, sta studiando l'applicazione di questi strumenti nel *welfare* urbano. A livello europeo Madrid e Rotterdam hanno già avviato esperienze concrete con successo, dimostrando come sia possibile coinvolgere capitali privati anche in progetti non direttamente redditizi ma ad alto impatto[715].

Nel luglio del 2020, la città di Madrid ha lanciato il suo primo *Social Impact Bond* (SIB), con l'obiettivo di migliorare l'assistenza alle persone fragili e accelerare il percorso verso l'autonomia per chi vive in alloggi temporanei al fine di favorirne l'uscita anticipata e ampliare l'accesso per nuovi beneficiari. Questa forma innovativa di finanziamento si è basata sul principio del *Pay by Result*, secondo cui il Comune paga per i servizi solo se gli obiettivi prefissati vengono effettivamente raggiunti. In questo modo, l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica diventano condizioni necessarie per l'attivazione della spesa.

Ad accompagnare la città in questa iniziativa è stato lo *European Investment Advisory Hub*, piattaforma congiunta della Commissione Europea e della Banca europea per gli investimenti (BEI)[716].

---

[713] Comune di Milano, Piano Aria e Clima – Fonti di finanziamento complementari, proposta n. 206 (partecipazione.comune.milano.it) https://partecipazione.comune.milano.it/processes/piano-aria-clima/f/22/proposals/206; Comune di Milano, Delibera della Giunta Comunale n. 79 – Approvazione Piano Aria e Clima, 21 dicembre 2021 https://www.comune.milano.it/documents/20126/0/Delibera+PG+n.+79+del+21.12.2021.pdf ma anche, Paolo Marullo Reedtz, *Climate Risks, Finance and Central Banks*, intervento alla conferenza 'Developments in the Green, Social and Sustainability Bond Markets – Italy and Europe', organizzata da ICMA e Assiom Forex, Milano, 28 novembre 2019, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2019/Reedtz-28112019-ICMA-eng.pdf.

[714] Hera Spa, multiutility emiliana, ha emesso il primo corporate green bond italiano nel 2014 per €500 mln https://eng.gruppohera.it/group_eng/investor-relations/debt-and-rating/bond-issuances#:~:text=Bond%20issuances%20,the%20aim%20of%20financing.

[715] La città di Rotterdam nel 2014 ha attivato un Social Impact Bond rivolto a giovani tra i 17 e i 27 anni, con l'obiettivo di accompagnarli verso l'autonomia attraverso percorsi formativi personalizzati e l'ingresso nel mercato del lavoro. Il programma, gestito dall'organizzazione Buzinezzclub, è stato finanziato con 680.000 euro provenienti dalla municipalità, dalla Start Foundation e dalla banca ABN AMRO. I risultati sono stati significativi: nella prima coorte coinvolta, il 60% dei partecipanti ha trovato un impiego stabile ed è uscito dal sistema di sussidi pubblici. Il successo dell'iniziativa ha spinto alla replica del modello in altre città olandesi, tra cui Utrecht nel 2015 ed Eindhoven nel 2016, aprendo la strada a ulteriori esperienze basate sulla logica del "pagamento a risultato". Torino Social Impact, *Città e Social Impact Bonds* (2020) https://www.torinosocialimpact.it/case_studies/citta-e-social-impact-bonds

[716] Il primo SIB della storia fu lanciato nel 2010 nel Regno Unito, nel carcere di Peterborough, per sostenere un programma volto a ridurre il tasso di recidiva tra i detenuti con pene inferiori a 12 mesi. Promosso dal Ministero della Giustizia in collaborazione con Social Finance Ltd come intermediario specializzato, il progetto prevedeva un investimento iniziale di 5 milioni di sterline, destinato a interventi di reinserimento sociale. L'obiettivo fissato era la riduzione del tasso di recidiva di almeno il 10% rispetto al gruppo di controllo, in quel caso il Ministero si sarebbe impegnato a riconoscere un pagamento fisso per ogni condanna evitata. In questo modo, il rendimento per gli investitori dipendeva direttamente dal successo del

Benché in Italia i SIB siano ancora praticamente sconosciuti e frenati da resistenze normative e culturali[717], queste esperienze europee indicano un percorso possibile per attrarre capitali privati nel finanziamento di interventi sociali urbani, trasferendo il rischio di esecuzione dall'ente pubblico agli investitori a fronte di un impatto misurabile[718].

In sintesi, casi come i PPP energetici italiani, i green bond municipali francesi/scandinavi e i social bond spagnoli/olandesi dimostrano che anche a livello locale è possibile mobilitare ingenti risorse private per progetti di pubblico interesse. Ciò a fronte di un solido *framework*, trasparenza negli obiettivi e il coinvolgimento di partner con l'*expertise* necessaria a strutturarli con successo.

4.1.2. Ruolo degli Intermediari Pubblici (CDP, BEI) nel Facilitare l'Accesso ai Capitali

Nel panorama italiano, due attori pubblici svolgono un ruolo centrale nel fornire il necessario *expertise* e nel facilitare l'accesso delle città ai capitali per la transizione ecologica: la Cassa Depositi e Prestiti (in seguito CDP) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI)[719], cui si aggiungono in parte altri come ad esempio la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) per il sociale. Entrambi agiscono come intermediari che colmano la distanza tra il mercato finanziario e le esigenze degli enti locali, offrendo risorse, competenze e strumenti di garanzia.

La Cassa veste oggi funzioni di finanziatore, garante, azionista e investitore [720], capace di garantire la capacità di adeguare il suo assetto alle diverse esigenze legate all'interesse generale[721] e tra il perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile[722]. L'auspicio è di *«vincolare le amministrazioni*

---

programma. Negli anni successivi, il modello è stato replicato in molti contesti e settori diversi, dalla lotta alla marginalità sociale al supporto all'imprenditorialità, dall'inserimento lavorativo alla formazione scolastica e professionale, fino alla salute pubblica.

I Social Bond lanciati e in fase di sviluppo sono disponibili presso il database Social Finance, *Global Social Impact Bond (SIB) Database* https://sibdatabase.socialfinance.org.uk

Per maggiori informazioni sul SIB di Madrid: European Investment Bank, 'EIB and Municipality of Madrid promote the city's first Social Impact Bond, putting Madrid at the forefront of social policy' (Press Release, 3 August 2020) https://www.eib.org/en/press/all/2020-209-eib-and-municipality-of-madrid-promote-the-city-s-first-social-impact-bond-putting-madrid-at-the-forefront-of-social-policy

[717] I Social Impact Bond (SIB) sono strumenti di finanza innovativa non convenzionali che prevedono una remunerazione per gli investitori solo nel caso in cui venga raggiunto un impatto sociale previamente definito e misurabile. La riflessione sul ruolo che l'Europa, e in particolare l'Italia, dovrebbero attribuire a questi strumenti si lega all'urgenza di rispondere a problematiche sociali di crescente complessità e rilevanza etica. I tradizionali meccanismi di finanziamento pubblico, compreso il sistema di welfare, si rivelano sempre più inadeguati nell'affrontare sfide strutturali aggravate anche dai processi di globalizzazione. In questo contesto, emerge la necessità di sviluppare soluzioni alternative e sostenibili nel lungo periodo, capaci di mobilitare risorse private senza aumentare il carico sulle finanze pubbliche. Il mercato del social impact investing registra una crescita significativa a livello globale, pur incontrando ostacoli nel consolidarsi in modo stabile e diffuso. L'implementazione dei SIB richiede la partecipazione di una molteplicità di attori, provenienti sia dal settore pubblico che da quello privato: istituti bancari incaricati della collocazione dello strumento, fondi di investimento, consulenti finanziari, imprese sociali, amministrazioni pubbliche, enti del terzo settore, fondazioni filantropiche e soggetti privati. Questa configurazione ibrida è finalizzata alla costruzione di collaborazioni operative, orientate a programmi basati sulla misurazione dei risultati e sull'effettivo impatto sociale generato.

[718] Sebbene i SIB non siano particolarmente diffusi in Italia questo non ha impedito che venissero studiati con attenzione. Uno studio che ha ad oggetto la città di Bari propone un modello di supporto decisionale per valutare la fattibilità economica e sociale dei Social Impact Bonds (SIB) in ambito urbano. Lo studio analizza l'applicazione del modello alla città, con particolare attenzione a progetti di inclusione sociale. Gli autori combinano indicatori di impatto per orientare scelte di investimento pubblico-privato. L'obiettivo è promuovere strumenti finanziari innovativi per politiche sociali più efficaci ed efficienti. Si v. Morano P, Tajani F and Anelli D, 'A decision support model for investment through the Social Impact Bonds: the case of the city of Bari (Italy)' (2020) *Valori e Valutazioni* No 24, 163–178 https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/1421745/1507344/Tajani_SIB-Bari_2020.pdf

[719] Della Banca Europea degli Investimenti si e' gia´fornita breve disamina nel capitolo 2 a cui si rinvia

[720] V. Manzetti, Cassa Depositi e Prestiti. Paradigma italiano delle banche nazionali di promozione, opp cit., 473 ss.

[721] G. Mulazzani, La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia, opp cit., 321.

[722] Come sostenuto da Alessandra Mattoscio, pensiero che qui si condivide pienamente: " il principio dello sviluppo sostenibile rafforza e giustifica la qualificazione di questo come istituto nazionale di promozione, come impresa pubblica e

a formulare i bilanci di previsione tenendo conto, sulla base delle risorse disponibili, delle effettive esigenze della comunità amministrata, e, in caso di risorse insufficienti, a prediligere, nella prospettiva della pari dignità sociale, interventi volti a soddisfare i bisogni delle persone più fragili e vulnerabili, sotto il profilo economico e sociale»[723].

Il ruolo di CDP come attore pubblico diviene, direttamente o indirettamente, quello di promuovere gli obiettivi di sostenibilità[724].

Il percorso di CDP verso la sostenibilità ha avuto inizio con la modifica dello Statuto del 2019, che ha introdotto espressamente la possibilità di finanziare attività finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile[725]. Nel 2020 poi, CDP ha pubblicato il primo *Framework* di sostenibilità, documento che rendiconta il contributo dell'istituzione agli Obiettivi di sviluppo sostenibile e illustra l'integrazione della sostenibilità nel proprio sistema organizzativo. L'anno successivo, lo Statuto è stato ulteriormente aggiornato per sancire il ruolo di CDP nella promozione, nel lungo periodo, della sostenibilità economica, sociale e ambientale, tenendo conto degli interessi sia degli azionisti sia degli stakeholder e sempre lo stesso anno, sono stati pubblicati il primo bilancio integrato, il Piano strategico 2022-2024 e le linee guida operative, concepite per allineare le scelte gestionali al Piano e orientarle verso la generazione di impatti positivi e misurabili. Infine, nel settembre 2023, è stata diffusa la prima relazione non finanziaria semestrale del Gruppo CDP, con l'obiettivo di monitorare a livello infrannuale i principali indicatori non finanziari e fornire una comunicazione tempestiva agli stakeholder, illustrando l'evoluzione delle attività intraprese e i risultati conseguiti nel primo semestre dell'anno[726].

La Cassa, al fine di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità di cui sopra, ha adottato due percorsi paralleli; il primo di essi segue un'ottica *top-down*, individuando gli ambiti e le modalità d'intervento prioritarie a livello internazionale e nazionale; il secondo, in un'ottica *bottom-up*, prevede l'ascolto degli *stakeholder* interni ed esterni per identificare le aspettative del territorio[727].

Il percorso di realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile così definiti passa necessariamente per le operazioni di finanziamento agli enti pubblici per lo sviluppo dei territori, al fine di perseguire iniziative altrimenti irrealizzabili, o che sarebbero state realizzate in scala minore o con ben altre tempistiche. Difatti CDP è da sempre il principale finanziatore dei Comuni italiani e, utilizzando il risparmio postale, ha storicamente sostenuto la realizzazione di infrastrutture pubbliche su tutto il territorio nazionale. Oggi, CDP offre mutui a tasso agevolato e altre soluzioni di credito agli enti locali,

---

come soggetto «più che pubblico» per gli interessi che è chiamato a perseguire". Alessandra Mattoscio, il ruolo di Cassa depositi e prestiti nel settore delle infrastrutture sociali, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.4, 1 DICEMBRE 2024, pag. 1230

[723] M. Interlandi e C. Guadagnolo, Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale, in Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile, a cura di A. Buonfrate, A. Uricchio e E. Giovannini, Padova, Cedam, 2023, 240.

[724] Il dibattito sulla natura giuridica di questo ente e`tuttora acceso in dottrina, si va da sostenitori di tesi formalistiche che accolgono la trasformazione della Cassa in s.p.a. quale elemento indicatore della natura privatistica dell'ente, a tesi sostanzialistiche che riconoscono a CDP una natura pubblica e quindi sottoponibile ai vincoli pubblicistici e la sua inclusione nel perimetro delle pubbliche amministrazioni. Per un'approfondimento sul dibattito si v. B.P. Amicarelli, La nozione di organismo di diritto pubblico: il caso di Cassa Depositi e Prestiti investimenti SGR S.p.a. ma anche S. Simone, Cassa depositi e prestiti: organismo di diritto pubblico?, in Giorn. dir. amm., 2008. Inoltre vale notare che la Corte dei Conti si e`pronunciata sull'impossibilità di giungere a una categorizzazione uniforme, si v. Corte dei conti, Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.A. per l'esercizio 2013, 2015, 103. Al contrario il Consiglio di Stato ha piu´volte sostenuto la tesi sostanzialistica, si v. Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2007, n. 550; Cons. Stato, comm. speciale, parere, 7 novembre 2012, n. 8178; Tar Lazio, Sez. I, 13 marzo 2006, n. 1898.

[725] «Il Gruppo CDP opera come volano per la crescita sostenibile del Paese e, anche attraverso l'attività di investimento ne promuove lo sviluppo industriale, (in particolare) (i) attraverso un ruolo di azionista stabile a presidio di infrastrutture e asset strategici del Paese [...], (v) contribuendo allo sviluppo del mercato italiano delle infrastrutture, investendo selettivamente in fondi specializzati e con componente greenfield/revamping/repowering (Fondi Infrastrutturali); (vi) sostenendo iniziative immobiliari a supporto della coesione sociale, del turismo e della rigenerazione urbana (Immobiliare)», in Politica generale di investimento responsabile, Cassa depositi e prestiti, 2022.

[726] La relazione «ha l'obiettivo di effettuare un monitoraggio infrannuale dei principali indicatori non finanziari e di fornire una comunicazione tempestiva che illustri a tutti gli stakeholder l'evoluzione delle attività intraprese e dei principali risultati conseguiti nel primo semestre» dell'anno in esame. Relazione non finanziaria semestrale 2023, Cassa depositi e prestiti.

[727] Cosi' nel Bilancio Integrato pubblicato nel 2023 da Cassa depositi e prestiti.

semplificando l'accesso al debito rispetto a un'emissione obbligazionaria autonoma[728]. Negli ultimi anni ha ampliato la gamma degli strumenti che offre al territorio, con, ad esempio, prestiti ordinari e flessibili, rifinanziamento di debiti esistenti, e piattaforme come il Prestito per il Finanziamento di Efficientamento energetico (PEF) a supporto dei Comuni negli interventi di efficientamento degli edifici pubblici[729]. Essa agisce in qualità di intermediario finanziario pubblico, raccogliendo capitali sul mercato, anche tramite emissione di *Green Bond*, che poi reinveste in progetti locali attraverso prestiti a condizioni agevolate rispetto al mercato per i Comuni. Questo ruolo è cruciale perché consente di abbattere i costi e le complessità burocratiche facilitando l'accesso al credito dal momento che beneficia del rating sovrano italiano e di economie di scala[730]. Inoltre, CDP svolge funzioni di assistenza tecnica e cofinanziamento, collaborando con regioni e ministeri per implementare fondi strutturali e tramite la sua unità CDP Investimenti partecipa a fondi locali attraendo investitori privati[731]. Per quanto tutto questo possa sembrare vantaggioso, non bisogna però dimenticare che il problema chiave resta: nonostante la validità dei progetti, i finanziamenti CDP contano comunque come debito pubblico locale, restando soggetti ai limiti summenzionati facendo sì che i comuni non vadano in ogni caso esenti dal dover ricercare soluzioni alternative per rispettare i limiti di bilancio.

La BEI, braccio finanziario dell'Unione Europea, supporta anch'essa i Comuni attraverso prestiti a lungo termine e assistenza tecnica. In Italia ha sostenuto numerosi progetti comunali di grandi dimensioni, spesso collaborando con CDP o con banche locali, attraverso linee di credito on-lending. Recentemente ha rafforzato la propria azione a sostegno della transizione ecologica urbana, come dimostra il prestito quadro o framework loan da 200 milioni concesso a Milano per co-finanziare il suo piano di investimenti sostenibili negli anni 2020-2022[732]. Giova evidenziare che si tratta della prima

---

[728] Il dibattito sulla natura giuridica di questo ente e`tuttora acceso in dottrina, si va da sostenitori di tesi formalistiche che accolgono la trasformazione della Cassa in s.p.a. quale elemento indicatore della natura privatistica dell'ente, a tesi sostanzialistiche che riconoscono a CDP una natura pubblica e quindi sottoponibile ai vincoli pubblicistici e la sua inclusione nel perimetro delle pubbliche amministrazioni. Per un'approfondimento sul dibattito si v. B.P. Amicarelli, La nozione di organismo di diritto pubblico: il caso di Cassa Depositi e Prestiti investimenti SGR S.p.a. ma anche S. Simone, Cassa depositi e prestiti: organismo di diritto pubblico?, in Giorn. dir. amm., 2008. Inoltre vale notare che la Corte dei Conti si e`pronunciata sull'impossibilità di giungere a una categorizzazione uniforme, si v. Corte dei conti, Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.A. per l'esercizio 2013, 2015, 103. Al contrario il Consiglio di Stato ha piu´volte sostenuto la tesi sostanzialistica, si v. Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2007, n. 550; Cons. Stato, comm. speciale, parere, 7 novembre 2012, n. 8178; Tar Lazio, Sez. I, 13 marzo 2006, n. 1898.

[729]Il ruolo di CDP si è evoluto negli anni, da mera cassaforte dello Stato è oggi un soggetto attivo e arrivando a essere nel sostenere il tessuto economico del Paese. Questa società per azioni, di cui il Ministero dell'economia e della finanza è azionista di maggioranza con oltre l'80% delle quote, è a controllo pubblico. Comuni, Regioni e altri enti pubblici locali possono usufruire dei servizi messi a loro disposizione. In particolare, per gli enti locali oltre ai prestiti ordinari e flessibili e rifinanziamenti vale menzionare che CDP opera altrsi' attraverso il fondo rotativo per la progettualita´e il Prestito investimento fondi europei. Inoltre, come altrove evidenziato, vale ricordare che "La sottoposizione alla disciplina in materia di intermediari bancari e non invece a quella strettamente bancaria, è fondata sul presupposto di evitare l'assoggettamento della Cdp alla vigilanza prudenziale in materia bancaria, disposta dall'ordinamento europeo e le relative limitazioni previste, sia dalla normativa europea, sia da quella nazionale in materia concentrazioni di investimenti in imprese non finanziarie in relazione ai propri fondi". G. Mulazzani, La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia, Bologna, Bologna University Press, 2023

[730] Si veda A. Averardi, PNRR, investimenti e partecipate pubbliche,opp. Cit.

[731] Questo ruolo e`stato attribuito alla Cassa ai sensi di quanto previsto dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 77/2021. L'attuazione di questa norma si ritrova poi specificamente nell'accordo quadro stipulato dalla Ragioneria generale dello Stato, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, e dalla Cassa depositi e prestiti. Ai sensi dell'art. 2, comma 2.2 dell'accordo quadro, «il MEF e CDP intendono avviare un rapporto di collaborazione a fini istituzionali, tenuto conto dei comuni obiettivi e nei limiti della normativa applicabile, per lo svolgimento di iniziative di supporto operativo e assistenza tecnica al PNRR ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del D.L. n. 77/2021». Sul punto G. Mocavini, L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR, in Giorn. dir. amm., 2022, 743 ss. Ma anche Corte dei conti, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. 2022, 6 febbraio 2024, n. 16.

[732]"Pieno sostegno della Banca dell'Unione europea agli investimenti del Comune di Milano per la protezione dell'ambiente e l'adeguamento degli spazi urbani alle regole anti Covid-19. Queste le finalità del Prestito quadro da 200 milioni, di cui oggi è stata firmata la prima tranche da 100 milioni, tra la Banca europea per gli investimenti (BEI) e l'Amministrazione cittadina, primo accordo del genere a beneficio di un Comune italiano. Grazie al Prestito quadro la BEI finanzierà un

operazione di questo tipo in Italia che ha beneficiato delle misure straordinarie COVID della BEI, e che ha previsto tranche di finanziamento per progetti di efficienza energetica negli edifici pubblici, mobilità sostenibile, gestione rifiuti e adattamento urbano, legati al Piano Aria e Clima di Milano[733]. I tassi agevolati e le lunghe scadenze offerte dalla BEI rendono gli investimenti sostenibili più accessibili consentendo ai comuni di risparmiare risorse e migliorare il profilo finanziario dei progetti. Inoltre, la presenza della BEI certifica la qualità del piano di investimento, grazie al vaglio tecnico effettuato, e funge da catalizzatore per altri finanziatori. Oltre ai prestiti, la BEI offre strumenti come garanzie su *project bond*[734] e *servizi di advisory*[735]. La BEI, che ora si definisce come una *Climate Bank* dell'UE, si è impegnata a incrementare il sostegno a investimenti verdi locali, mobilitando nei prossimi anni fino a 1.000 miliardi di euro in progetti sostenibili[736].

Malgrado i molteplici vantaggi per i Comuni Italiani ad accedere ai prestiti BEI, da un lato si ripresenta il problema già noto relativo ai finanziamenti CDP, dal momento che anche i prestiti della BEI contano come debito pubblico locale, inoltre la BEI tende a finanziare importi rilevanti, solitamente almeno 30-40 milioni per prestito; per questo diversi Comuni più piccoli possono accedervi solo aggregando i progetti ovvero accedendo a prestiti sottoscritti dalle Regioni oppure tramite l'intermediazione di Cassa Depositi e Prestiti. Da evidenziare, inoltre, il ruolo dell'assistenza di ELENA(European Local Energy Assistance)[737], dei fondi europei per assistenza tecnica sulla riqualificazione energetica urbana, URBIS, lo *Urban Investment Support*, o la *European City Facility* della Commissione Europea che forniscono consulenza e finanziamenti preparatori ai Comuni che vogliono costruire un portafoglio di progetti green bancabili[738].

Il ruolo di CDP e BEI come facilitatori che forniscono capitale a basso costo, condividono il rischio, certificano la bontà dei progetti e spesso strutturano veicoli finanziari ad hoc, è decisivo per aumentare l'affidabilità creditizia dei Comuni verso il mercato, tuttavia non è risolutivo sia perché non supera gli ostacoli normativi e contabili relativi all'indebitamento sia perché, specialmente per la BEI, non rappresenta una soluzione per molte delle realtà locali per le dimensioni ridotte degli enti e le somme ingenti offerte dai prestiti BEI. In ogni caso appare rilevante notare che gran parte delle esperienze positive di finanziamento innovativo locale, dai *project bond* alle operazioni di PPP più complesse ha visto il loro coinvolgimento.

---

programma di interventi multisettoriali compresi nel Programma triennale 2020-2022 delle Opere pubbliche del Comune e in attuazione del Piano per la qualità dell'aria e il clima. Nel dettaglio, i progetti includeranno la riqualificazione di edifici pubblici e in particolare misure di efficienza energetica e di energia rinnovabile; infrastrutture sociali e mobilità urbana sostenibile; gestione dei rifiuti solidi, con i centri per il riciclaggio, e spazi pubblici aperti in città". European Investment Bank, 'Italy: EIB supports Milan's Green Plan' (Press release, 16 dicembre 2020) https://www.eib.org/en/press/all/2020-371-italy-eib-supports-milan-s-green-plan

[733]Comune di Milano, *Atti di programmazione delle opere pubbliche* (Amministrazione Trasparente, Articoli 38-40 del d.lgs. n. 33/2013),
https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/opere-pubbliche/atti-di-programmazione-delle-opere-pubbliche

[734] Questo è avvenuto tramite il programma *Project Bond Credit Enhancement* in passato, o oggi con la garanzia InvestEU https://www.cdp.it/sitointernet/it/invest_eu.page

[735]Si pensi al caso del SIB sviluppato dalla città di Madrid cui lo European Investment Advisory Hub ha offerto consulenza vista la complessità di queste operazioni strutturate. European Investment Bank, 'EIB and Municipality of Madrid promote the city's first Social Impact Bond, putting Madrid at the forefront of social policy' (Press Release, 3 August 2020), https://www.eib.org/en/press/all/2020-209-eib-and-municipality-of-madrid-promote-the-city-s-first-social-impact-bond-putting-madrid-at-the-forefront-of-social-policy

[736] Con questa operazione il sostegno della BEI al sistema infrastrutturale di Milano raggiunge 1,4 miliardi, comprendendo anche le partecipate nel settore dei trasporti e delle acque (ATM e MM).European Investment Bank, 'Italy: EIB supports Milan's Green Plan' (Press release, 16 dicembre 2020) https://www.eib.org/en/press/all/2020-371-italy-eib-supports-milan-s-green-plan

[737]La Banca Europea per gli Investimenti offre tramite l'iniziativa ELENA (European Local Energy Assistance) consulenza e grant per aiutare le città a preparare progetti di efficienza energetica e mobilità sostenibile (rendendoli investment-ready per finanziamenti, anche via bond). https://www.eib.org/en/products/advisory-services/elena/index

[738]La Commissione UE finanzia la European City Facility, che eroga piccole sovvenzioni ai Comuni per sviluppare piani finanziari su investimenti energetici puliti. https://www.eucityfacility.eu/

4.1.3. Strumenti di Garanzia e Rating per Migliorare l'Affidabilità Finanziaria degli Enti Locali

Data la percezione degli enti locali, specialmente quelli di dimensioni inferiori, come debitori rischiosi da parte dei mercati, le possibili soluzioni mitigatrici sono l'utilizzo di garanzie e le valutazioni di rating; entrambe rappresentano strumenti fondamentali per rendere più appetibile il debito locale e ad esempio strumenti quali i green bond municipali.

La normativa italiana impone che le obbligazioni comunali siano supportate da impegni specifici sul bilancio dell'ente, una c.d. "delegazione di pagamento" che vincola alcune entrate comunali, tipicamente entrate tributarie o trasferimenti, prioritamente al servizio del debito assicurando così il rimborso delle cedole ai sottoscrittori[739]. Questo meccanismo garantisce agli investitori che il tesoriere dell'ente accantonerà prioritariamente le somme dovute ai creditori obbligazionari prima di soddisfare altre spese dell'ente.

Inoltre, gli enti, in casi specifici quali ad esempio le operazioni di *project financing,* possono offrire garanzie reali o stipulare polizze fideiussorie su specifici flussi[740]. Ciò non sostituisce il rischio di base legato alla solvibilità generale dell'ente, ma realizza una struttura di sicurezza attorno al debito specifico. Un ulteriore livello di garanzia, specialmente in operazioni più complesse, può essere fornito da soggetti terzi, pubblici e specializzati come nel citato progetto Andromeda ove è intervenuta la SACE (società assicurativo-finanziaria parte del gruppo CDP), a garantire parte dei titoli emessi, elevandone il merito di credito di quella *tranche*[741]. Anche la BEI può intervenire in questo senso, offrendo *credit enhancement* a garantire una porzione del debito di progetto, rendendo l'operazione più appetibile agli investitori istituzionali

A livello europeo esistono poi fondi come il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) che, anche se mantiene un focus sulle PMI, ha in determinati casi, sostenuto piattaforme di finanziamento locale, investendo ad esempio, in fondi di *minibond* regionali, che a volte includevano emissioni di società pubbliche locali. In Italia è stato proposto lo schema dei *basket bond* territoriali, in cui più enti o società locali emettono *minibond* la cui cartolarizzazione viene garantita da un fondo regionale o statale, migliorandone il *rating* e dividendo il rischio, un'ipotesi avanzata ad esempio per finanziare infrastrutture comunali in Lombardia con garanzia regionale[742]. Inoltre, con il PNRR e altri programmi, il Governo sta valutando meccanismi di garanzia statale sui finanziamenti ai progetti locali, sullo stesso modello dei fondi di garanzia per le imprese, questo restando ferma l'impossibilità per lo Stato di garantire direttamente bond comunali ex lege[743].

Il tema del *rating* è molto importante quando si parla di prestiti, obbligazioni e affidabilità creditizia. Un Comune con un rating ufficiale, anche se non elevato, ha maggiori possibilità di collocare titoli presso investitori istituzionali, che spesso possono acquistare solo obbligazioni con rating[744]. Per rating si intende un elemento che esprime il valore attribuito a un debitore in base alla sua capacità di rimborsare il capitale e i relativi interessi assegnato da società specializzate come Moody's, Fitch o Standard & Poor's. Nel caso delle città questi criteri sono legati in genere alla sua stabilità finanziaria, al contesto istituzionale ed economico, a come l'amministrazione gestisce la finanza pubblica, al livello di indebitamento, alle spese della città e ai debiti contratti ed esprimono il rischio di investire in

---

[739]Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit. alla nota 1

[740] Si consideri che in operazioni di *project financing* comunale è prassi che i ricavi del progetto, come ad esempio pedaggi o tariffe, vengano allocati prioritariamente al rimborso del debito di progetto.

[741] Alfonso Parziale, Crisi pandemica e sostegno pubblico all'economia. Le garanzie Fondo PMI e SACE, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 2/2020, pp. 467-488, doi: 10.1433/99947

[742] Commissione "Finanza per le infrastrutture e la mobilità sostenibili" del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, *Investire in infrastrutture: strumenti finanziari e sostenibilità* (Rapporto Pammolli, 3 febbraio 2022) https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-02/Rapporto_Pammolli_Mims.pdf

[743] Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit.alla nota 1

[744] Il vantaggio di mantenere un rating attivo consiste nel fatto che esso funge da strumento di disciplina esterna e premia la trasparenza e la solidità della gestione finanziaria. Un ente locale che ambisce a conservarlo o migliorarlo adotterà politiche finanziarie prudenti, riduzione del deficit, aumento dell'autonomia fiscale e maggiore trasparenza di bilancio, a beneficio dell'affidabilità complessiva, la contropartita è che lo stesso si ritroverà magari a non voler investire in strumenti eccessivamente innovativi proprio per il rischio di perdere lo stesso rating che dà accesso a questo tipo di opzioni.

quell'ente. Sfortunatamente, la maggior parte dei comuni italiani possiedono un livello di rating inferiore alla media dei comuni europei che hanno emesso con successo green bond locali[745].

Il vantaggio, per l'ente locale che vuole emettere un'obbligazione, di avere un *rating* positivo si configura in minori interessi da pagare, maggiori possibilità di attrarre una base di investitori diversificata, alta credibilità con il governo centrale, nel rapporto con gli istituti di credito, e una migliore immagine[746].

Molte amministrazioni locali tra città, province e regioni, hanno ottenuto un rating negli anni 90 e il numero è cresciuto fino al 2008. secondo uno studio, già nel 2005-2006 erano stati assegnati oltre 130 rating sub-sovrani a enti locali italiani[747]. Tuttavia, a seguito della crisi finanziaria che ha colpito fortemente il Paese la maggior parte di queste ha perso il rating[748].

Tuttavia, vale notare che, come in tutto, in Italia le differenze geografiche sono particolarmente evidenti anche nel *rating* nazionale e tra le stesse città. Ad esempio, le regioni speciali, protette dall'indipendenza statutaria, dalla posizione fiscale e dalla flessibilità degli equilibri e dal basso grado di indebitamento come Trento, godono di rating più alti della media nazionale. Mentre città in contesti economici più complicati e un percepito rischio debitorio elevato come Civitavecchia e Napoli, hanno un *rating* più basso rispetto a quello nazionale[749].

Accanto ai rating provenienti dalle agenzie private, esistono indicatori pubblici, introdotti dal legislatore capaci di valutare la virtuosità finanziaria degli enti come, ad esempio, il meccanismo dei "Comuni virtuosi" (DLgs 216/2010) che classificava gli enti su parametri di bilancio (autonomia tributaria, capacità di riscossione, spesa personale etc.), premiando i migliori con allentamenti del Patto di Stabilità. Anche se non pensato per i mercati, questo meccanismo ha dato un segnale ai creditori sulla gestione sana di certi enti. Altrettanto rilevante quanto previsto in relazione alla riforma della contabilità armonizzata, dove il Ministero dell'Economia monitora 10 parametri di deficitarietà strutturale al fine di valutare la solidità di un Comune. Se pare evidente che entrambi questi strumenti non siano in grado di sostituire il giudizio di mercato, potranno contribuire a creare una cultura della valutazione del merito di credito anche nel settore pubblico locale. Garanzie e rating sono leve indispensabili per migliorare l'accesso delle città italiane ai capitali, siano esse strutturali come le delegazioni di pagamento, fornite da terzi o supportate da fondi pubblici, in quanto riducono il rischio per l'investitore, rendendo finanziabili progetti altrimenti considerati troppo rischiosi[750]. Allo stesso tempo i rating e gli schemi di valutazione della virtuosità aumentano la trasparenza e la credibilità finanziaria degli enti locali, facilitando l'incontro tra Comuni e investitori istituzionali. Per finanziare efficacemente la transizione ecologica urbana, i Comuni italiani dovranno fare sempre più ricorso a queste strategie e per far ciò sarà indispensabile costruire operazioni ben garantite, consorziarsi, ottenere dove possibile un rating, e continuare a collaborare con gli intermediari pubblici[751].

---

[745]Padovani, Emanuele; Rescigno, Luca; Ceccatelli, Jacopo, Municipal bond debt and sustainability in a non-mature financial market: The case of Italy, «SUSTAINABILITY», 2018, 10, Article number: 3249 , pp. 1 - 25

[746] Cuzzola V., Petrulli M., "Le fonti di finanziamento degli enti locali", Halley Editrice, 2015.

[747] Venneri, Anna Valeria. "Economic and Financial Determinants of the Italian Local Government Ratings: An Empirical Analysis." Asset Pricing, Real Estate and Public Finance over the Crisis. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. 193-213.

[748] Se nel 1996 l'Italia aveva un rating AA/AA3, questo ha iniziato a scendere nel 2006 e ha toccato il suo minimo negli ultimi anni con un BBB/Baa3, un *investment grade* appena affidabile. Specialmente dal momento che l'attribuzione del rating è dovuta prevalentemente al PIL. Venneri, Anna Valeria. "Economic and Financial Determinants of the Italian Local Government Ratings: An Empirical Analysis." Asset Pricing, Real Estate and Public Finance over the Crisis. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. 193-213.

[749] Comune di Milano, 'Bilancio: Fitch conferma il rating del Comune di Milano a BBB con outlook stabile' (2024) https://www.comune.milano.it/-/bilancio.-fitch-conferma-il-rating-del-comune-di-milano-a-bbb-con-outlook-stabile?; Provincia Autonoma di Trento, 'Fitch Ratings conferma la valutazione della Provincia autonoma di Trento ad A' (2024) https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Fitch-Ratings-conferma-la-valutazione-della-Provincia-autonoma-ad-A?; Reuters, 'Moody's lifts outlook on Italy to positive' (23 May 2025) https://www.reuters.com/markets/europe/moodys-lifts-outlook-italy-positive-2025-05-23/?

[750] Padovani, Emanuele; Rescigno, Luca; Ceccatelli, Jacopo, Municipal bond debt and sustainability in a non-mature financial market: The case of Italy, «SUSTAINABILITY», 2018, 10, Article number: 3249 , pp. 1 - 25

[751] Lo studio ENEA già citato mostra molteplici, i limiti e criticità tra loro interrelate, che ad oggi inibiscono, in particolare, un'ampia diffusione degli interventi di efficienza energetica nei Comuni italiani. Come evidenziato anche in questo lavoro,

4.2. i Green bond, i Social Bond, i Social Impact Bond e i Sustainability Bond municipali: natura, diffusione e quadro normativo

Nel contesto così descritto, si affaccia un crescente interesse per gli strumenti di finanza sostenibile quali ad esempio i *Green Bond* municipali, i *Sustainability Bond* i *Social Bond* (s.b.) [752] e i *Social Impact Bond* (s.i.b.); in particolare, gli ultimi due si prestano particolarmente alla realizzazione di infrastrutture sociali[753] per attrarre capitali privati verso le cosiddette "opere fredde" e "tiepide", tipiche del settore sociale, come strutture per la cura, l'accoglienza o l'educazione[754]. Attraverso l'integrazione di questi strumenti nelle politiche dell'amministrazione, è inoltre possibile rigenerare spazi urbani e creare nuove infrastrutture economiche e sociali anche nelle comunità vulnerabili. L'utilizzo dei SIB trova inoltre un quadro favorevole nella disciplina dei contratti pubblici, che consente la remunerazione in forma di "utilità diverse" ex art. 180, comma 5 [755].

Occorre notare che negli ultimi dieci anni il debito dei Comuni italiani ha seguito una traiettoria discendente. Nello specifico, secondo i dati della Banca d'Italia e del Monitor sulla Finanza Locale di Intesa Sanpaolo, lo stock di debito dei Comuni è passato dal picco di 48,7 miliardi di euro nel 2011 a circa 30,8 miliardi nel 2024, con una riduzione continua ogni anno[756]. In rapporto al PIL nazionale, il debito locale complessivo, comprensivo di Comuni, Province e Regioni, si è dimezzato, scendendo dal 7,2% del 2009 a circa 3,7% nel 2024[757]. Questa contrazione, un *unicum* nel panorama delle amministrazioni pubbliche, dato che nello stesso periodo il debito statale è aumentato. Il fenomeno è stato in larga parte conseguenza dei vincoli di legge, che hanno indotto gli enti locali a migliorare i saldi di bilancio e ridurre il ricorso al debito, obbligando di fatto i comuni a rimborsare più prestiti di quanti ne contraessero[758].

è necessario il loro superamento grazie a " un serio impegno da parte dei Comuni", e dei policy maker, "cui spetta il compito di creare le "condizioni al contorno" favorevoli che potrà finalmente sbloccarsi l'importante potenziale insito nelle realtà comunali in tema di efficienza energetica. È soltanto così che potrà manifestarsi il più volte citato "ruolo esemplare" dei Comuni, e della Pubblica Amministrazione nel suo complesso".
D Chiaroni, Chiesa, S Franzò e F Frattini, *Analisi delle barriere che ostacolano l'accesso, da parte dei Comuni italiani, ai fondi disponibili a livello europeo e locale a supporto degli interventi di efficienza energetica nella PA* (ENEA 2015) https://www.ricercasistemaelettrico.enea.it/archivio-documenti.html?task=download.send&id=4940.

[752] D. Lenzi, La finanza d'impatto e i "green" e "social bonds". Fattispecie e disciplina tra norme speciali e principi generali, in Banca Impresa Società, 2021, 1, 1151

[753] L. Fransen - G. Del Bufalo - E. Reviglio, Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the HLTF Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter, Discussion Paper, 74, January 2018.

[754] Nel contesto analizzato, la distinzione tra opere fredde, tiepide e calde cale ad indicare, per le prime, opere caratterizzate da ricavi scarsi, richiedono un intervento pubblico massiccio Le prime (calde) generano flussi finanziari sufficienti a garantire il rimborso e l'equilibrio della gestione. Le seconde (tiepide) necessitano comunque di un contributo pubblico. Le opere fredde,"

[755] Si v. F. Rizzi - C. Pellegrini - M. Battaglia, The structuring of social finance: Emerging approaches for supporting environmentally and socially impactful projects, in Journal of Cleaner Production, 2018, 170, 805-817..

[756] "La diminuzione del debito nel 2024 è stata abbastanza omogenea tra i principali comparti delle Amministrazioni locali, interessando tutti i livelli di governo, comprese le Regioni. Lo stock di debito delle Regioni è sceso a €37,1 miliardi, con una riduzione di circa 1 miliardo. Tuttavia, le Regioni sono il comparto maggiormente indebitato, rappresentando il 45% del debito locale Il debito dei Comuni ha continuato la sua riduzione pluriennale, scendendo a 30,8 miliardi nel 2024 da un massimo di 48,7 miliardi nel 2011, con un calo che non si è mai interrotto per 13 anni. Il debito di Province e Città metropolitane rimane minoritario (0,2% del PIL nel 2024)". Intesa Sanpaolo, 'Diminuisce il debito degli enti locali in Italia nel 2024', Research Department, 2 maggio 2025, https://group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

[757] "La riduzione del debito locale è in atto da oltre un decennio, con l'unica eccezione del 2020. Lo stock di debito è passato da un massimo di €116,3 miliardi nel 2011 a €82 miliardi nel 2024, con una riduzione cumulativa del 30%. In termini di PIL, il debito locale è sceso al 3,7% nel 2024, dimezzandosi rispetto al massimo del 7,2% toccato nel 2009". Intesa Sanpaolo, 'Diminuisce il debito degli enti locali in Italia nel 2024', Research Department, 2 maggio 2025, https://group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

[758] "Per quanto riguarda gli strumenti di finanziamento: rimangono prevalenti i prestiti (da banche, fondi monetari, CDP), pari a oltre il 76% del debito locale nel 2024 (in aumento rispetto al 2023)

4.2.1. Gli strumenti

Dal punto di vista della composizione del debito locale, i Comuni italiani tradizionalmente si indebitano tramite mutui spesso concessi da Cassa Depositi e Prestiti, più che tramite obbligazioni. Nel 2024, oltre il 76% del debito degli enti locali era costituito da prestiti bancari o assimilati, mentre la quota di titoli obbligazionari, i cosiddetti *Boc* (Buoni obbligazionari comunali) è andata diminuendo, rappresentando oggi una frazione minima anche a causa delle dimensioni ridotte degli enti e della complessità delle emissioni [759].

Ciò si spiega attraverso vari fattori, primo fra tutti il fatto che l'emissione di bond comunali richiede dimensioni e rating che pochi enti hanno, e dopo alcune esperienze negli anni 2000, quando grandi città emettevano Boc per finanziare opere pubbliche, il mercato si è quasi azzerato, complici i tassi bassi e la maggiore convenienza dei mutui CDP[760].

Detto questo, il Comune di Milano nel 2018 ha esplorato la possibilità di lanciare un BOC "verde" per finanziare il proprio Piano Aria-Clima. L'idea studiata era un'obbligazione comunale trentennale dedicata a progetti sostenibili, così da sfruttare il crescente interesse da parte di investitori ESG. Tuttavia, al 2025 l'emissione non risulta ancora realizzata e rimane un progetto in divenire. In ogni caso, tenendo conto del valore medio del bilancio netto di ogni Comune, solo le città con più di 250.000 abitanti potrebbero avere le risorse sufficienti per emettere un green o sustainable bond e alla luce della distribuzione demografica italiana, sono poche le città che raggiungono questa soglia[761] .

Occorre poi evidenziare che, la scelta di investire in un progetto verde non dovrebbe essere dettata dal solo ritorno finanziario, infatti alla base della scelta ci deve essere una responsabilità morale, essendo necessario prendere in considerazione anche e soprattutto l'impatto sul territorio[762].

In tempi recenti si registra un rinnovato interesse verso strumenti di debito verde e sociale innovativi. Oltre ai summenzionati piani del Comune di Milano, la città di Torino, oltre ad aver aderito nel 2022 alla Mission Europea "100 climate-neutral and smart cities by 2030" che, come già evidenziato, intende supportare 100 città europee a raggiungere la neutralità climatica entro il 2030, nel suo Piano di Azione per il Clima del 2024 ha menzionato il ricorso a "risorse finanziarie verdi" in concomitanza con la presentazione del suo *Climate City Contract*[763].

In ogni caso un mercato per i bond sostenibili in Italia esiste. Se l'esperienza diretta dei Comuni con i green bond è ancora agli inizi, dal momento che ad oggi, nessuna amministrazione comunale ha emesso bond in forma autonoma, le loro società partecipate e alcune *utility* partecipate lo hanno fatto.

Tra gli apripista possiamo ricordare il Gruppo CAP, gestore del servizio idrico milanese, il quale ha lanciato nel 2017 un *green bond* per progetti ambientali nel settore idrico[764]. La *multiutility* Iren ha

---

diminuito il debito finanziato con titoli obbligazionari raddoppiata la quota coperta con "altri strumenti" (cartolarizzazioni, leasing finanziario, PPP, cessione passività commerciali), il 14% dello stock nel 2024.
Le previsioni del Documento di Finanza Pubblica di aprile 2025 indicano che il debito locale (non consolidato) continuerà a scendere nel prossimo triennio, dal 5% del PIL del 2024 al 4,4% nel 2027, contribuendo positivamente alla stabilizzazione del debito pubblico complessivo". Intesa Sanpaolo, 'Diminuisce il debito degli enti locali in Italia nel 2024', Research Department, 2 maggio 2025, https://group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

[759] Intesa Sanpaolo, 'Diminuisce il debito degli enti locali in Italia nel 2024', Research Department, 2 maggio 2025, https://group.intesasanpaolo.com/it/research/area-media/macro-italia/2025/diminuisce-debito-enti-locali-italia-2024

[760] Boccia F., I Buoni Obbligazionari Comunali, Ed. Il Sole 24 Ore Libri, Milano 1996

[761] Questo ha calcolato uno studio dell'universita´Bocconi la quale ha anche valutato che, nel caso dei comuni tra 100.000-250.000 abitanti, la possibilità di emettere un green bond potrebbe essere legata al metodo del "multi-comune" o del bundling. Si v. Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE, Bocconi University, Italy, (2017).

[762] Lisa Scheitza, Timo Busch,SFDR Article 9: Is it all about impact?, Finance Research Letters, Volume 62, Part A, 2024, 105179, ISSN 1544-6123, https://doi.org/10.1016/j.frl.2024.105179.

[763] Più nel dettaglio la Città di Torino ha presentato a marzo 2024 alla Commissione Europea il proprio *Climate City Contract* (CCC) che a ottobre 2024 ha ottenuto il *Mission Label* come riconoscimento formale dell'approvazione del CCC e dell'impegno assunto. Comune di Torino, missione UE 100 Città:https://www.torinovivibile.it/aree-tematiche/la-citta-di-torino-verso-la-neutralita-climatica-2/

[764]Nel 2017 il gestore pubblico del servizio idrico integrato dell'area metropolitana di Milano, partecipato da decine di Comuni lombardi, il Gruppo CAP, ha emesso un green bond settennale per finanziare progetti nel settore idrico

emesso nel 2017 un'obbligazione verde da 500 milioni di euro per finanziare energia pulita e infrastrutture sostenibili[765]. Hera, anch'essa partecipata da diversi Comuni emiliani, che ha seguito la stessa direzione, con emissioni *green* nel 2019 e nel 2022[766]. Più di recente, AGSM AIM, nata dalla fusione delle *utility* di Verona e Vicenza, ha emesso nel 2024 un *green bond* per investimenti in economia circolare e servizi *smart city*[767].

Cassa Depositi e Prestiti ha poi lanciato *"social bond"* e *"sustainability bond"* i cui proventi sono destinati anche a progetti comunali (come edilizia scolastica sostenibile, rigenerazione urbana). Inoltre, dal 2021 il governo italiano emette regolarmente i BTP Green, cioè titoli di Stato verdi, in cui i fondi raccolti finanziano spese già fatte o da fare in ambiti *green*, alcune delle quali ricadono sui territori comunali. Pur non trattandosi di debito dei Comuni, i BTP Green indirettamente supportano investimenti locali "sostenibili" senza gravare sui bilanci degli enti dal momento che la spesa viene imputata al bilancio statale finanziato dal *bond*[768].

Il crescente numero di iniziative promosse delle utility partecipate indicano chiaramente un forte interesse per questo tipo di strumenti che, anche in mancanza di emissioni dirette da parte dei Comuni, ha permesso a questi di raccogliere capitali sostenibili in grado di finanziare progetti sul territorio comunale e, in ogni caso, sotto la regia degli enti locali proprietari.

Data quindi la presenza di un forte interesse, soprattutto da parte di città virtuose e con le competenze adeguate, occorrerà porre rimedio a quelli che sono gli ostacoli all'emissione: la capacità creditizia, il rating di molti Comuni italiani oltre che i vincoli normativi: un bond è pur sempre debito e come tale soggetto al rispetto dell'equilibrio di bilancio. Senza un allentamento normativo, un'obbligazione verde può finanziare investimenti solo se l'ente emittente mantiene gli indicatori finanziari a norma entro limiti stringenti. In altri contesti, come gli USA, i *Green Municipal Bonds* sono favoriti da agevolazioni fiscali e da un mercato maturo dei *bond* locali; nell'UE si sta lavorando affinché anche gli enti sub-sovrani possano accedere più facilmente a emissioni verdi standardizzate[769].

In Italia, gli enti locali possono emettere obbligazioni sulla base di un quadro giuridico definito a partire dagli anni '90 e oggi codificato nel Testo Unico degli Enti Locali il D.Lgs. 267/2000. Come già accennato all'inizio, la legge consente l'emissione di Buoni Obbligazionari Comunali (BOC) solo a enti in equilibrio finanziario e con l'unico scopo di finanziare spese di investimento, escludendo quindi la possibilità di coprire spese correnti[770]. Ulteriori vincoli sono imposti sulla durata dei titoli, che non deve essere inferiore a cinque anni; l'ammontare, che deve essere commisurato al progetto, e sul tasso

---

(infrastrutture e interventi ambientali sull'acqua) Si è trattato di una delle prime obbligazioni verdi legate a un ente locale italiano, volta a sostenere investimenti idrici sostenibili sul territorio.

[765] La multiutility emiliana-piemontese, partecipata da comuni come Torino, Genova e Reggio Emilia, ha lanciato nel 2017 un green bond da 500 milioni di euro a 10 anni, con rating BBB, destinato a progetti di energia pulita e infrastrutture "eco-friendly" L'emissione ha riscosso forte domanda (oltre 2,2 miliardi di ordini, quadruplo dell'offerta) e ha diversificato la base di investitori, segno dell'interesse del mercato per titoli verdi di emittenti legati al settore pubblico locale.

[766]Il gruppo Hera, multiutility dell'Emilia-Romagna, partecipata da molti comuni tra cui Bologna, è anch'esso un emittente abituale di obbligazioni sostenibili. Ha collocato ad esempio green bond decennali, uno nel 2019 e un altro nel 2022, per finanziarie progetti ambientali nei settori energia, ciclo idrico e rifiuti. Queste emissioni hanno contribuito a raccogliere centinaia di milioni destinati a migliorare l'impatto ambientale dei servizi pubblici locali (reti elettriche, depuratori, economia circolare, ecc.) https://www.gruppohera.it/gruppo/investitori/debito-e-rating/emissioni#:~:text=Emissioni%20,del%202017%20e%20del

[767] Nel 2024 la multiutility risultante dalla fusione delle aziende municipalizzate di Verona e Vicenza AGSM AIM, ha emesso il suo primo green bond da 46 milioni €, della durata di 7 anni, per finanziare investimenti del nuovo piano industriale orientati alla transizione energetica, all'economia circolare, alla digitalizzazione delle reti e ai servizi smart city. Di particolar rilievo si noti che AGSM AIM ha definito un *Green Financing Framework* allineato alla strategia di sostenibilità del gruppo, a testimonianza dell'impegno a integrare criteri ESG nella propria pianificazione finanziaria https://www.agsmaim.it/w/green-bond-2024#:~:text=07%20agosto%202024

[768] Si può vedere ciò come un meccanismo di mutualizzazione verde: lo Stato, con il suo merito di credito superiore, raccoglie capitali a tassi vantaggiosi e li canalizza verso progetti locali ESG.

[769] Padovani, Emanuele; Rescigno, Luca; Ceccatelli, Jacopo, Municipal bond debt and sustainability in a non-mature financial market: The case of Italy, «SUSTAINABILITY», 2018, 10, Article number: 3249 , pp. 1 - 25

[770] La normativa rilevante, in particolare la legge 142/1990, la legge 724/1994 e i relativi decreti attuativi, stabilisce che i bond comunali possano essere emessi solo da enti in buona salute finanziaria, quindi non in dissesto o deficit strutturale, e esclusivamente per finanziare spese di investimento, opere pubbliche, infrastrutture, progetti di sviluppo, con divieto esplicito di usarli per coprire spese correnti. Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit.alla nota 1.

d'interesse, il quale non può superare di oltre un punto percentuale il rendimento dei titoli di Stato di pari durata[771]. È poi espressamente esclusa qualsiasi forma di garanzia statale, a prescindere che si tratti di bond regionali o comunali, prevendendosi tuttavia specifiche delegazioni di pagamento a tutela del credito e, prima del suo collocamento, ogni emissione deve ottenere l'autorizzazione della Banca d'Italia [772].

Il sistema descritto dalla normativa di quegli anni è evidentemente un sistema pensato per promuovere un uso prudente del debito pubblico locale, ma che, nella pratica, limita l'agilità finanziaria dei Comuni. Tuttavia, all'interno di questi margini, i green bond rappresentano un'evoluzione significativa, uno strumento con cui gli enti possono finanziare progetti ambientali strategici, rimanendo nel solco della sana gestione contabile[773]. In futuro, dunque, potremmo vedere anche in Italia più Comuni, specie capoluoghi, emettere *Social Bond* o *Sustainability Bond* per progetti urbani come *smart city, housing* sociale, trasporto elettrico, se verranno create le condizioni normative e di mercato opportune. Le esperienze pilota delle *utility* mostrano comunque la fattibilità e il successo dello strumento e preparano il terreno per future emissioni municipali dirette.

4.2.2. Standard Internazionali Applicati a Livello Locale

Affinché un'obbligazione possa qualificarsi come verde, non è sufficiente destinare i proventi a progetti ambientali, dal momento che risulta altrettanto necessario seguire standard riconosciuti a livello internazionale. Le amministrazioni locali e le loro partecipate che si sono affacciate su questo mercato si sono dovute uniformare ai criteri sopra indicati, al fine di garantire la credibilità delle emissioni.

I *Green Bond Principles dell'International Capital Market Association* (ICMA) costituiscono lo standard di riferimento. Essi prevedono quattro requisiti essenziali: l'uso vincolato dei proventi per progetti ambientali; un processo trasparente di selezione e valutazione; la gestione tracciabile dei fondi raccolti e il reporting periodico sugli impatti ambientali. I green bond delle utility italiane si sono finora conformati a questi principi, spesso con la pubblicazione di un *Green Bond Framework* e la verifica esterna da parte di soggetti indipendenti[774].

Sebbene non si tratti di norme cogenti, esse rappresentano uno schema di autoregolazioni molto diffuso, gli enti che emettono *green bond* pubblicano un *Green Bond Framework*, attraverso il quale dichiarano l'allineamento a questi principi e conferiscono l'incarico di revisione a soggetti terzi[775].

In parallelo, l'ICMA ha adottato anche i *Social Bond Principles*, che definiscono criteri analoghi per le obbligazioni a finalità sociale: utilizzo vincolato dei proventi per progetti con impatti sociali positivi, un processo chiaro di selezione e valutazione, gestione trasparente dei fondi e reporting periodico sugli esiti conseguiti. Questi principi hanno favorito lo sviluppo di un mercato dei *social bond*, cui hanno fatto ricorso anche enti locali e istituzioni pubbliche per finanziare edilizia sociale, sanità, istruzione e inclusione sociale[776].

---

[771] Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit.alla nota 1

[772] Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit.alla nota 1

[773] Si v. enciclopedia di Banca, Borsa e Finanza cit. alla nota 1

[774] I Green Bond Principles (GBP), le linee guida elaborate dall'International Capital Market Association, sono divenute lo standard de facto globale per i green bond. I principi chiave che ne hanno determinato il successo sono una chiara definizione dell'uso dei proventi, vincolati a progetti ambientali specifici; un processo trasparente di valutazione e selezione dei progetti finanziati, entro categorie ambientali ammissibili; una gestione trasparente dei fondi e un reporting periodico. International Capital Market Association, Green Bond Principles (June 2021) (voluntary process guidelines) https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Green-Bond-Principles-June-2021-100621.pdf

[775] Ad esempio, il green bond di AGSM AIM del 2024 è stato strutturato proprio adottando un framework di sostenibilità conforme ai principi ICMA, con l'individuazione di Eligible Green Projects e l'impegno a rendicontare puntualmente l'uso dei proventi https://www.agsmaim.it/w/green-bond-2024#:~:text=sviluppo%20di%20%E2%80%9CEligible%20Green%20Projects%E2%80%9D

[776] Oltre ai Social Bond Principles (SBP) ICMA ha recentemente pubblicato, le Sustainability Bond Guidelines (SBG), per i titoli che combinano finalità ambientali e sociali. International Capital Market Association, Social Bond Principles (SBP) (ICMA, giugno 2025) https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/social-

Esiste poi uno *standard* volontario di settore promosso dalla *Climate Bonds Initiative* (CBI); questo definisce criteri rigorosi e dettagliati per settore e offre un sistema di certificazione. Molti emittenti di *green bond* si sono adeguati a questi standard, ivi comprese delle città estere che hanno emesso dei bond. Un verificatore esterno accreditato dalla CBI valuta i progetti finanziati rispetto a standard scientifici di allineamento climatico. Questa certificazione, unita spesso a un *Second Party Opinion* rilasciato da agenzie indipendenti aumenta l'affidabilità ambientale del bond e assicura la credibilità dell'investimento[777].

Infine, con il Regolamento UE 2023/2178 l'Unione Europea ha introdotto un suo Standard Europeo per i Green Bond (EuGBS), pensato come benchmark di alta qualità per le emissioni verdi europee. Sebbene sia anch'esso uno standard volontario ma regolamentato, è concepito come "gold standard" per aumentare la trasparenza e la fiducia nel mercato europeo dei green bond[778]. Questo impone requisiti stringenti, tra cui l'obbligo di destinare almeno l'85% dei proventi a progetti allineati alla *Tassonomia UE* delle attività sostenibili[779]; come previsto anche dal CBI, lo standard richiede una verifica esterna da parte di revisori accreditati e vigilati da autorità competenti, per scongiurare rischi di greenwashing[780]; l'esplicita esclusione di finanziamenti a progetti legati ai combustibili fossili e altri criteri di trasparenza e rendicontazione sull'utilizzo dei fondi[781]. In sostanza, lo standard UE è stato sviluppato al fine di offrire un riferimento europeo al quale le città potrebbero aderire quando emettono i propri bond verdi, aumentando l'attrattività verso gli investitori più attenti ai criteri ESG. È importante considerare che questo standard è entrato in vigore di recente e servirà attendere qualche tempo prima che venga pienamente essere adottato; tuttavia, nulla toglie al fatto che rappresenta un riferimento importante anche per le città che vogliano avvicinarsi al tema della finanza verde[782].

Tuttavia, per le città che intendano avvicinarsi non solo alle obbligazioni verdi ma anche a quelle sociali, o a strumenti ibridi come i *sustainability bond*, emerge un problema strutturale legato al quadro europeo. Se infatti l'Unione ha già adottato una Tassonomia verde delle attività economiche sostenibili, manca al momento una corrispondente tassonomia sociale, capace di definire in modo univoco e

---

bond-principles-sbp/ (guida volontaria per obbligazioni sociali con concentrazione su trasparenza, gestione dei proventi e impatto sociale) e International Capital Market Association, Sustainability Bond Guidelines (SBG) (ICMA, 2021) https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/sustainability-bond-guidelines-sbg/(linee guida per obbligazioni miste con finalità sia ambientali sia sociali, basate sui Principi verdi e sociali)

[777] Per rafforzare l'affidabilità degli standard nel mercato delle obbligazioni verdi, è stato introdotto un codice volontario di settore che definisce i criteri necessari affinché un titolo obbligazionario possa qualificarsi come "green". A questo processo segue la verifica e l'eventuale approvazione da parte del Climate Bonds Standard and Certification Scheme, un sistema riconosciuto a livello internazionale per la certificazione delle obbligazioni climatiche. Inoltre è previsto un secondo parere emesso da agenzie indipendenti, che controllano la componente "green" dell'obbligazione.
Climate Bonds Initiative, *Climate Bonds Standard and Certification Scheme* (Green Finance Platform, February 2024) https://www.greenfinanceplatform.org/guidance/climate-bonds-standard

[778] Lenzi, Diletta. "La finanza d'impatto e i green e social bonds. Fattispecie e disciplina tra norme speciali e principi generali."Banca impresa società 40.1 (2021): 115-156. La richiesta di nuovi e più stringenti requisiti di sostenibilità anche a tutela del greenwashing ha portato, sotto invito del TEG, l'Unione Europea a pubblicare il Regolamento 2023/2631 che fissa lo European green bond standard (Eugbs).

[779]Come previsto dalla normativa, l'85% dei proventi dei green bond che seguono lo standard Eugb dovranno essere investiti in attività economiche allineate alla tassonomia Ue e, in settori "verdi" non ancora contemplati, a condizione che l'emittente rispetti i requisiti sulle informazioni sulla destinazione dell'investimento. Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità (Testo rilevante ai fini del SEE)

[780]Il nuovo standard europeo prevede che la registrazione e la vigilanza venga affidata a revisori esterni a livello nazionale, con le autorità competenti degli Stati membri incaricate di effettuare le verifiche. Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità (Testo rilevante ai fini del SEE)

[781]Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità (Testo rilevante ai fini del SEE)

[782] Regolamento (UE) 2023/2631 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulle obbligazioni verdi europee e sull'informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità (Testo rilevante ai fini del SEE)

vincolante i progetti considerabili "sociali". Questa lacuna normativa rende più complesso per gli enti locali dimostrare la piena conformità agli standard europei quando emettono bond a finalità miste, poiché la parte ambientale può essere ricondotta all'EuGBS e alla Tassonomia UE, mentre quella sociale resta affidata a principi volontari, come i *Social Bond Principles* dell'ICMA. Il rischio per le città è quindi duplice: da un lato, incontrare difficoltà nel garantire agli investitori la stessa solidità regolatoria offerta dai *green bond*; dall'altro, esporsi a contestazioni di *social washing* per mancanza di criteri armonizzati e verificabili a livello europeo.

4.2.3. Strumenti Pubblici di Supporto ai Green e Social Bond Municipali

Negli ultimi anni, il riconoscimento del potenziale di questo tipo di strumenti di finanza sostenibile nel sostenere la transizione ecologica a livello nazionale ed europeo, ha fatto sì che si siano moltiplicate le iniziative di supporto ai *green bond* emessi da parte di enti pubblici, con l'obiettivo di facilitarne la diffusione e abbattere le barriere tecniche e finanziarie che ancora ne limitano l'utilizzo da parte dei Comuni.

Sul piano operativo, la presenza di segmenti di mercato dedicati, come l'ExtraMOT PRO di Borsa Italiana, oggi parte di Euronext[783], ha reso più semplice la quotazione di obbligazioni verdi, garantendo visibilità e trasparenza agli investitori istituzionali[784]. La presenza di un segmento dedicato ai *Green e Social Bond* sul listino italiano favorisce l'accesso al mercato anche per emissioni di medio-piccola taglia legate a progetti locali. Anche le nuove piattaforme *fintech*[785] potrebbero in futuro agevolare ulteriormente l'incontro tra amministrazioni locali e investitori attenti ai criteri ESG.

A livello globale, reti come il C40 Cities Climate Leadership Group e il suo Cities Finance Facility forniscono supporto tecnico alle città, soprattutto nei Paesi emergenti, per emettere i primi climate/green bond, condividendo *best practice*. Queste forme di *capacity building* e piattaforme informative rappresentano un sostegno indiretto ma cruciale affinché i Comuni possano sfruttare i green bond, aiutando a identificare i progetti eleggibili, valutarne i ritorni ambientali ed economici, e preparare il materiale informativo che investitori e verificatori esterni richiedono.

In sintesi, sebbene manchi ancora un programma nazionale strutturato per promuovere l'uso dei green bond da parte dei Comuni, esiste già un sistema di supporto in evoluzione con mercati sempre più accessibili, strumenti di garanzia in via di sperimentazione, assistenza tecnica e l'impegno crescente di attori pubblici e privati.

4.3. Green e Social Bond e Vincoli di Bilancio: Una Risposta Sostenibile?

Ci si interroga ora su sé e in che misura strumenti quali i green bond possano rappresentare per i Comuni una soluzione alle ristrettezze finanziarie patite da decenni di contrazioni dei trasferimenti, compatibili con i vincoli di bilancio imposti della normativa.

A riguardo sono diverse le considerazioni da farsi. Come evidenziato, la normativa impone, coerentemente con il principio della *golden rule*, che le obbligazioni finanzino solo le spese di capitale, cioè per investimenti. Il focus dei *Green Bond* in particolare ma anche dei *Social Bond*, permette ai

---

[783] Euronext, formalmente noto come NYSE Euronext, è una borsa europea centralizzata di titoli e derivati. Istituito nell'ottobre 2000 dalla fusione delle borse di Amsterdam, Bruxelles e Parigi, il gruppo di borsa si è espanso fino a includere la borsa di Lisbona e ha acquisito le azioni del London International Financial Futures Exchange (LIFFE).

[784] In Italia i green bond sono quotati sul Mercato telematico organizzato e gestito da Borsa Italiana il MOT, qui vengono negoziati Titoli di Stato e obbligazioni corporate. Accanto al MOT è poi attivo il Segmento Professionale del mercato ExtraMOT (ExtraMOT PRO) dove possono negoziarsi obbligazioni anche convertibili, cambiali finanziarie, strumenti partecipativi e project bond. L'elenco dei green e dei social bond che possono essere acquistati sul mercato si trova sul sito di Borsa Italiana: https://www.borsaitaliana.it/obbligazioni/greenbonds/listabond1.htm

[785] Il fintech è un fenomeno che coniuga l'innovazione tecnologica con i servizi finanziari tradizionali, dando vita a una vasta gamma di strumenti e piattaforme che semplificano e ottimizzano le transazioni finanziarie, rendendo più accessibili i relativi servizi.

Comuni di realizzare opere di tipo strategico, senza andare a compromettere il saldo corrente, poiché il debito viene ripagato negli anni successivi da spese contabilizzate come investimenti. In periodi storici di contrazione dei trasferimenti statali e di stringenti regole di bilancio, l'opportunità fornita da questo tipo di strumento, di poter attrarre capitali privati per finanziare opere pubbliche, consente alle amministrazioni locali di aggirare la scarsità di fondi immediatamente disponibili mantenendosi intatto il quadro normativo corrente[786]. Coerentemente, i Comuni italiani potrebbero usare i green bond per finanziare piani clima-energia locali che difficilmente troverebbero copertura integrale nei soli avanzi di amministrazione o contributi statali, restando inteso che questi non rappresentano una scorciatoia per eludere i vincoli di bilancio fissati[787].

Un altro vantaggio significativo è dato dalla possibilità di diversificare le fonti di finanziamento, affiancando al tradizionale ricorso a mutui CDP o ai trasferimenti pubblici, una leva finanziaria autonoma, potenzialmente in grado di attrarre investitori specializzati. Questo soprattutto in una fase storica come quella odierna, successiva alle grandi erogazioni del PNRR, ove i trasferimenti sono invariabilmente destinati a ridursi, considerando i bilanci statali già appesantiti[788]. In questo senso sembra stringente l'esigenza di ridurre la dipendenza da canali di finanziamento convenzionali, distribuendo il rischio di più attori non esclusivamente istituzionali, e cogliendo le opportunità offerte dal mercato. L'esperienza di Cape Town, che ha coinvolto anche cittadini investitori per finanziare un progetto idrico, dimostra quanto la finanza verde possa non solo portare risorse immediate, ma anche essere un valido strumento per accrescere la consapevolezza pubblica e l'impegno civico sul tema ambientale e di conseguenza la partecipazione civica[789].

C'è da osservare tuttavia che in Europa, gli ingenti tagli minimi dei bond emessi finora, rendono la partecipazione diretta dei cittadini ai bond comunali più complessa[790], ma non si esclude che in futuro possano nascere bond *retail* locali proprio a questo scopo[791].

Considerando poi gli oneri finanziari dell'emettere un'obbligazione verde rispetto a quella tradizionale, si deve evidenziare che non è percepita una sostanziale differenza tra i tassi d'interesse per un'obbligazione verde e una tradizionale con pari caratteristiche. Solo in alcuni casi ove la domanda degli investitori etici sia elevata, i *green bond* potranno beneficiare di un "greenium", cioè di un miglior rendimento, come è successo a diverse emissioni sovrane verdi europee, le quali hanno registrato rendimenti di pochi punti inferiori ai titoli ordinari equivalenti, grazie all'eccesso di ordini da investitori

---

[786] Ad esempio, la città di Toronto ha usato una serie di green bonds per integrare il proprio budget di investimenti ambientali, raccogliendo quasi 1 miliardo di dollari e accelerando progetti verso l'obiettivo "net zero 2040", il tutto riducendo la dipendenza dai fondi federali canadesi Leung, Ho Hon, Sally Mingle Yorke, and Artie Ng. "Social Bonds as an Innovative Financial Instrument for ESG Initiatives: The Case of Toronto." Financial and Technological Innovation for Sustainability. Routledge, 2023. 54-74.

[787] La citta' di Milano ad esempio, avendo un indebitamento ben al di sotto dei limiti legali si trova nella condizione di poter emettere un green bond senza compromettere gli equilibri di bilancio, differendo il rimborso sul lungo termine.

[788] Come evidenziato dal World Economic Forum, considerando le varie crisi a cui sono sottoposti I governi nazionali è indispensabile che le città siano in grado di accedere al mercato di capitali autonomamente, e I green bond sono uno strumento particolarmente adatto a questo World Economic Forum, 'Here's how 3 cities are using municipal green bonds to finance climate infrastructure' (World Economic Forum, 28 November 2023) https://www.weforum.org/stories/2023/11/heres-how-3-cities-are-using-municipal-green-bonds-to-finance-climate-infrastructure/

[789] Ad esempio, l'esperienza di Cape Town in Sudafrica è illuminante, a fronte di una grave crisi idrica, la città ha emesso un green bond da 1 miliardo di rand che è stato sottoscritto anche da investitori retail locali, coinvolgendo i cittadini nel finanziamento delle soluzioni e ampliando la base dei sottoscrittori oltre i soliti istituzionali. Herrera, Héctor. "The proliferation of municipal green bonds in Africa and Latin America: the need for a climate justice approach."Environment & Urbanization 36.1 (2024): 147-172.

[790]Aruga, Kentaka. "Are retail investors willing to buy green bonds? A case for Japan." Journal of Sustainable Finance & Investment 15.2 (2025): 388-402.

[791] Si rileva che in origine questi "prestiti obbligazionari erano stati inizialmente concepiti anche come mezzo a larga circolazione per avvicinare gli enti territoriali ai cittadini, suscitando in essi partecipazione e interesse alla gestione finanziaria degli enti. L'unica emissione (di 100 miliardi di lire) collocata direttamente presso i cittadini e quotata in borsa è stata quella del Comune di Roma del luglio 1996". Voce "obbligazioni degli enti locali" dell'Enciclopedia online di Banca, Borsa e Finanza, disponibile su Bankpedia.org, curata dall'Associazione Nazionale Enciclopedia della Banca e della Borsa o ASSONEBB nata nel 2005 a seguito della trasformazione dell'Istituto per l'Enciclopedia della Banca e della Borsa SpA, sorto nel 1972 a cura di un gruppo di banche, tra cui la Banca d'Italia.

"verdi"[792]. Va comunque ribadito che i veri benefici si misurano nel medio-lungo periodo; i progetti finanziati generano risparmi strutturali, che nel tempo migliorano la sostenibilità complessiva dei conti comunali.

In ogni caso, a sistemi normativi invariati, i Comuni italiani operano entro vincoli finanziari stringenti. Se alcuni comuni virtuosi godono di ampi margini rispetto al limite che fissa al 10% delle entrate correnti la spesa massima per interessi, potendo dunque assorbire nuovo debito senza sforare, altri Comuni potrebbero essere più vicini ai limiti e l'emissione di un bond aumenterebbe eccessivamente la spesa per interessi, potenzialmente violando i vincoli[793]. È quindi essenziale che il ricorso ai green bond sia calibrato sulla capacità finanziaria dell'ente, dal momento che questi strumenti rientrano nel calcolo dell'indebitamento come qualsiasi mutuo, incidono gradualmente sul bilancio e possono potenzialmente compromettere gli equilibri annuali. Se poi, grazie ai fondi raccolti il Comune riesce ad accedere a cofinanziamenti europei o statali, l'onere effettivo a suo carico diminuisce. Dunque, i green bond possono essere una risposta sostenibile ai vincoli di bilancio, quando usati con prudenza, andando a coprire il divario finanziario tra ciò che il Comune vuole realizzare in ambito sostenbile e ciò che le risorse ordinarie gli consentirebbero, ripartendo il costo nel tempo e coinvolgendo capitali privati.

Infine, un aspetto cruciale è che l'emissione di questo strumento comporta per il Comune un impegno di trasparenza maggiore rispetto ad altre forme di debito. Considerando i requisiti di trasparenza imposti dagli standard internazionali a cui devono aderire i soggetti emittenti, si crea, un'aspettativa di rendicontazione da parte degli investitori, ma anche da parte della comunità locale, degli impatti positivi generati dai fondi raccolti. Il caso di Parigi, che pubblica ogni anno un *report* sull'uso dei fondi raccolti con il proprio *Bond*, è un esempio virtuoso in questa direzione[794].

Questa circostanza può incentivare la città a migliorare la progettazione e la gestione degli interventi così da raggiungere gli obiettivi dichiarati, dal momento che è chiamata a rendere conto pubblicamente dei risultati ottenuti. Da ciò potrà derivare una maggiore fiducia da parte dei cittadini nell'amministrazione, che dimostra come il proprio indebitamento stia effettivamente producendo i benefici attesi, rendendo più politicamente e socialmente sostenibile il ricorso a questi strumenti innovativi[795].

In definitiva, i bond non sono una soluzione definitiva per i problemi relativi ai vincoli di bilancio dei Comuni, rimanendo debito che va restituito e sotto regole stringenti. Tuttavia, essi possono rappresentare una leva strategica per finanziare politiche climatiche e ambientali di medio-lungo termine. La sfida dei prossimi anni resta pertanto quella di espandere questo strumento, in modo diretto, anche in Italia colmando il ritardo rispetto ad altre esperienze europee, superare le barriere tecniche, rafforzare le competenze e costruire strumenti collettivi che rendano la finanza verde un'opzione realmente accessibile anche a livello locale.

---

[792] Löffler, Kristin Ulrike, Aleksandar Petreski, and Andreas Stephan. "Drivers of green bond issuance and new evidence on the "greenium"." Eurasian Economic Review 11.1 (2021): 1-24.

[793] Così all'articolo 204 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n 267, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL).

[794]Nel caso di Parigi, i "Climate bonds" finanziano il Piano Clima Cittadino e prevedono un audit pubblico annuale dimostrando come questo strumento possa aumentare l'accountability. Nel caso specifico il rapporto annuale di Parigi sul tema, dettaglia come i 336 milioni di dollari raccolti sono stati allocati in progetti di riduzione CO_2,dalla riqualificazione di 20 scuole, all'installazione di 300 colonnine elettriche, al verde urbano. Si v. Machiels, Thomas. "Paris Climate Bond. Green bond to co-finance the Paris Climate and Energy Action Plan." (2024).

[795]In tema di rendicontazione si v. la sperimentazione del Comune di Reggio Emilia il quale ha approntato un modello innovativo di *accountability* con l'introduzione del bilancio di comunità, strumento nato nell'ambito del Partenariato per lo Sviluppo Sostenibile e l'Innovazione (PSSI). Questo bilancio è concepito come un meccanismo di trasparenza volto al monitoraggio, misurazione e valutazione degli impatti prodotti dai partenariati multi-attoriali, andando oltre le metriche contabili tradizionali. Esso consente di rendicontare il valore pubblico generato attraverso parametri multidimensionali, ambientali, sociali, economici, culturali, relazionali e orientati alle future generazioni, selezionati insieme agli attori coinvolti, rendendo esplicita la co-produzione di impatti per la collettività e rafforzando la legittimità dell'azione collettiva. Sul piano strategico, il bilancio di comunità rendiconta un valore che non appartiene soltanto all'ente pubblico, ma all'intera comunità territoriale, in linea con una logica di giustizia urbana e climatica. Si v. N. Levi - F. Della Ventura, Innovazione e sostenibilità degli strumenti contrattuali alternativi per la lotta al cambiamento climatico. Il caso di Reggio Emilia, in Munus, 2024, 1, 275

4.4. – Piattaforme digitali e crowdfunding per progetti urbani sostenibili

Un altro strumento a cui hanno fatto riscorso, negli ultimi anni, diversi Comuni italiani ed europei, è quello del *crowdfunding* civico per finanziare opere pubbliche e progetti di interesse collettivo[796]. Un caso particolarmente rilevante è quello di Milano, la cui prima edizione del suo "Crowdfunding Civico" risale addirittura al 2016, affidato alla piattaforma italiana Eppela per finanziare 18 progetti e che ha raccolto circa 330 mila euro, integrando tale cifra con fondi pubblici fino a raddoppiarla[797]. Negli anni successivi, il Comune ha perfezionato il modello, collaborando con altre piattaforme nazionali. Nella seconda edizione, tra gli anni 2020-2021, l'amministrazione si è appoggiata alla piattaforma Produzioni dal Basso, con il supporto della piattaforma bolognese Ginger per formazione[798]. I 20 progetti selezionati sono stati pensati per rilanciare la rinascita socio-culturale dei quartieri dopo la pandemia.

Tra le piattaforme scelte dalle amministrazioni locali vi è la piattaforma DeRev. Nel 2017, Mantova ha lanciato con questa piattaforma il portale "Co-Mantova", aperto a scuole, associazioni e imprese per la raccolta fondi su progetti locali, sostenuti anche da un contributo pubblico di 64.000 euro stanziato in quattro bandi[799].

Altre piattaforme italiane impiegate nel *crowdfunding* civico includono Ideaginger, molto usata in Emilia-Romagna, e Rete del Dono, focalizzata su progetti *donation* o *reward* ossia meccanismi in cui alle erogazioni liberali dei partecipanti corrispondono piccole ricompense largamente simboliche. In alcuni casi, per le opere pubbliche, alcune amministrazioni locali hanno sperimentato con modelli di *lending crowdfunding*, ad esempio nel caso di Valletta Brianza (Lecco), dove i fondi per un progetto di

---

[796] Il crowfunding è definito come una pratica di micro-finanziamento che mobilità persone e risorse prevalentemente attraverso canali digitali, per realizzare progetti di nicchia presso non in grado di mobilitare i finanziatori istituzionali. È una forma alternativa di finanziamento collettivo accessibile e spesso integrativo ai canali istituzionali. Si applica in diversi contesti, e, nel contesto del presente lavoro, è stato applicato da molti enti pubblici, compresi i comuni. Cerquetti, M. "Il coinvolgimento delle comunità locali nella gestione del patrimonio culturale: verso una governance people-centred."Innovazione ed inclusione per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo delle aree interne. Idee e proposte". Giappichelli, 2024. 71-85. 168) C. Mignone, Investimento a impatto sociale: etica, tecnica e rischio finanziario, in Rass. dir. civ., 2016, 3, 92. E. Fregonara, Il "crowdfunding" dell'impresa innovativa sostenibile (PMI e S.R.L.): tipologie e novità, in Banca Impresa Società, 2024, 2, 221; F. Capriglione, Brevi note sul "crowdfunding", in Riv. trim. dir. econ., 2023, 2, 118.

[797] Il Comune di Milano nell'arco di soli 9 mesi ha raccolto più di 300mila euro sulla piattaforma di reward crowdfunding Eppela per i suoi progetti co-finanziati dal crowdfunding. Questi sono poi stati raddoppiati dal contributo del Comune di Milano, per realizzare 16 progetti scelti dal web sui 18 proposti. Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023. Il successo di questo tipo di iniziative ha portato il comune a lanciare anche quest'anno un bando per un nuovo crowfunding civico denominato "alleanze di quartiere" https://servizi.comune.milano.it/en/dettaglio-contenuto/-/asset_publisher/pqxq/content/crowdfunding-civico-2024-2025-alleanze-di-quartiere.

[798] La seconda edizione, come anche la più recente si è invece appoggiata alla piattaforma Produzioni dal Basso e Ginger Crowdfunding di Bologna. Il progetto è stato interamente finanziato con fondi Pon Metro Milano 2014-2020, con una dotazione di 550mila euro. https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/crowdfunding-civico-seconda-edizione#:~:text=A%20settembre%202020%2C%20la%C2%A0commissione%20di,euro%20per%20ogni%20singolo%20progetto.

[799] Il Comune di Mantova grazie alla partnership con DeRev, si è assicurato che tutti i progetti ricevano una consulenza gratuita, visibilità e promozione, inoltre ha stanziato 64.000 euro per integrare la raccolta fondi effettuata dalle singole iniziative premiando quelle più meritevoli. L'iniziativa vuole coinvolgere direttamente la comunità per promuovere, attività e iniziative che diano valore al territorio con un valore sociale, culturale, civico o ambientale.
La peculiarità di DeRev è che nel suo percorso di sostegno civico del crowdfunding, ha promosso parnerchip con imprese private quali Wind e CocaCola coinvolgendo il settore profit anche in questo tipo di strumenti. https://www.comantova.it/crowdfunding/

riqualificazione scolastica, pur finanziato dal PNRR, sono stati anticipati grazie alla raccolta di 1,4 milioni di euro su Recrowd[800].

Il *crowdfunding* civico si è evoluto nel corso degli anni, tanto da affermarsi a livello internazionale ed essere riconosciuto come strumento di finanziamento da *stakeholders* pubblici e privati. L'impatto positivo di questo strumento è stato riconosciuto dall'Unione Europea che ne ha evidenziato lo stimolo alla partecipazione democratica dei cittadini e allo sviluppo locale. Il crowdfunding civico costituisce una declinazione di tipo *Donation* o *Reward;* questo comporta che i finanziamenti si configurano, legalmente e fiscalmente, quali donazioni e non investimenti o prestiti, dedicati al finanziamento di progetti che creino valore per una comunità. Non sostengono quindi un'iniziativa privata individuale, ma un progetto del territorio.

In Italia, il crowfunding civico si è rivelato uno strumento utile e flessibile per sostenere progetti con finalità ambientali, sociali e culturali. Il punto chiave di questo tipo di iniziative è la creazione di valore per la comunità locale, lontane dal focus sulle iniziative private individuali per cui questo tipo di piattaforme sono state create[801]. Ad esempio, il *crowfunding* civico di Milano ha finanziato progetti che hanno incluso la riqualificazione di spazi verdi, il recupero di beni confiscati alle mafie, come Casa Chiaravalle, il più grande bene sequestrato destinato a finalità sociali, iniziative culturali e servizi dedicati a fasce fragili della popolazione[802]. La mobilitazione cittadina e da parte delle imprese è stata molto rilevante dal momento che già nella prima edizione, oltre 1.400 cittadini hanno contribuito con donazioni, insieme a più di 150 tra imprese, cooperative e associazioni locali[803], segno di un ampio coinvolgimento della comunità locale.

Se strumenti come i *Green Bond* portano con sé diverse criticità relative ad un solido status finanziario delle amministrazioni, al rispetto di regole e standard internazionali, a rating e soprattutto legate a progetti da finanziare solo su importi ingenti, il *crowdfunding* civico è servito soprattutto per sostenere progetti di piccole dimensioni, anche in città medio-piccole. A Savignano sul Panaro, in Emilia-Romagna, il Comune ha promosso una campagna su Ideaginger per trasformare i cortili scolastici in giardini didattici inclusivi e l'obiettivo è stato raggiunto e superato rapidamente, proprio grazie alla risposta entusiastica della comunità, segno di un forte attaccamento al progetto e al suo valore educativo[804].

Questa modalità di finanziamento ha sostenuto una varietà di iniziative: orti urbani, giardini condivisi, restauro di beni culturali minori, festival, eventi artistici. Ad esempio, a Torino, il progetto

---

[800]La scelta dell'utilizzo del crowdfunding è stata dettata dalla necessita di concludere il progetto in tempi celeri e dalla considerazione che il Comune avesse già i fondi a disposizione, stanziati tramite il PNRR, ma che il pagamento dello stato avanzamento dei lavori avvenisse a ogni 300.000,00 € di prodotto eseguito. Agli investitori è quindi stata avanzata una richiesta di anticipare l'importo necessario a eseguire i lavori per poterli chiudere velocemente, anche in considerazione alla bontà del progetto. L'aspetto più importante da considerare è che la portata innovativa del progetto, dal momento che fino a questo momento, l'istituto del crowfunding non era stato considerato per anticipare un progetto a finaziamenti già stanziati.

[801] Rotondo, Gennaro, and Carmen Fiore. "La regolazione europea e italiana del crowdfunding: tra stratificazione delle fonti e problematiche applicative." (2025): 1-342

[802] Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023

[803] Tra i donatori sono state 1492 le persone fisiche e 154 le società private, associazioni, cooperative o altri soggetti giuridici. La donazione singola più alta è stata di 6mila euro, donata da una cooperativa sociale al progetto "Il cantiere dell'Ortica". Il progetto che ha raccolto la cifra più alta con le sole donazioni è stato "Cinewall", con oltre 50mila euro. Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023

[804]Cerquetti, M. "Il coinvolgimento delle comunità locali nella gestione del patrimonio culturale: verso una governance people-centred." Innovazione ed inclusione per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo delle aree interne. Idee e proposte. Giappichelli, 2024. 71-85

"Top Metro Fa Bene" ha promosso filiere alimentari sostenibili, con il coinvolgimento di cittadini, enti pubblici e attori economici locali[805].

Il *crowdfunding* civico si dimostra dunque adattabile a contesti e tematiche diverse, a patto che l'iniziativa abbia un impatto positivo sulla collettività. Oltre ai fondi raccolti, il valore aggiunto è l'attivazione civica, queste campagne rafforzano il senso di appartenenza e rendono la cittadinanza parte attiva nella trasformazione del territorio in cui vivono[806].

4.4.1. Quadro normativo italiano per il crowdfunding pubblico

Il quadro normativo su cui si muove il *crowdfunding* in Italia è ancora in via di consolidamento. L'Italia è stato il primo paese in Europa a dotarsi, già 2013, di una regolamentazione specifica per *l'equity crowdfunding*, con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, poi convertito con la l. 17 dicembre 2012, n. 221, che modificando il TUF all'art. 100 ter, introduceva una nuova forma di offerta pubblica di prodotti finanziari attraverso portali *on line*, inserendo una disciplina specifica per i loro gestori all'art. 50 *quinques* [807]. Questa normativa, integrata dal regolamento CONSOB del 26 giugno 2013, n. 18592, collocava questo strumento sotto la vigilanza della stessa CONSOB [808].

La disciplina appena descritta è stata poi totalmente sostituita con l'entrata in vigore del Regolamento UE n. 2020/1503 del 7 ottobre 2020 e dalla direttiva UE della stessa data n. 2020/1504 (Regolamento e Direttiva *Crowdfunding*), e le relative norme interne di attuazione: il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 30 e il Regolamento Consob 1° giugno 2023, n. 22720. La nuova normativa, volta ad offrire maggior tutela agli utenti di questi servizi li esenta, entro determinati limiti quantitativi, dall'applicazione della normativa sull'appello al pubblico risparmio, di cui agli artt. 94 e ss. del d.lgs. n. 58/1998 (TUF).

Tuttavia, per quanto riguarda il *crowdfunding* civico il quale si basa principalmente su modelli *donation* o *reward based*, non gode ancora di una disciplina ad hoc[809]. Non essendoci una legge specifica dedicata alle campagne di donazione *online* si fa riferimento innanzitutto al Codice Civile, alle norme generali sulle liberalità e alle normative fiscali sulle erogazioni liberali, ove le campagne siano promosse da enti del Terzo Settore, nonché al Codice del Terzo Settore, soprattutto per quanto riguarda trasparenza e rendicontazione[810]. Anche gli enti pubblici possono ricorrervi, a condizione che

---

[805] Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023

[806] Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023.

[807] La possibilità di ricorrere al crowdfunding venne inizialmente riservata alle sole start up e, con il d.l. del 24 gennaio 2015, n. 3 convertito con l. 24 marzo 2015, n. 33, estesa alle PMI innovative e successivamente alle imprese sociali con il d. lgs. 3 agosto 2017, n. 129, di recepimento della Direttiva Mifid 2.

[808] Anche il finanziamento in cambio di partecipazioni societarie è regolato da CONSOB https://www.consob.it/web/investor-education/crowdfunding.

[809] Rotondo, Gennaro, and Carmen Fiore. "La regolazione europea e italiana del crowdfunding: tra stratificazione delle fonti e problematiche applicative." (2025): 1-342

[810] Nell'organizzazione di una raccolta fondi le strade da percorrere sono essenzilamente due. L'all for nothing, con cui si vincola l'utilizzo dei fondi all'ottenimento dell'obiettivo finanziario fissato, e, in caso contrario i fondi vengono devoluti, oppure il take it all, dove i fondi vengono erogati anche ove l'obiettivo non venga raggiunto. In Italia il donation crowdfunding non è regolato da una normativa specifica. Si fa riferimento al Codice Civile all', articolo 769 ove si definisce la donazione come quel contratto ove " per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa un'obbligazione". Un'aspetto imprescindibile di questo tipo di donazioni e la possibilità in alcuni casi specifici, per il donatore, di godere di "alcune agevolazioni per dedurre le somme versate all'ente". Il secondo aspetti senza il quale non si può parlare di donazione, e dunque neppure di donation crowdfunding, è il concetto di "liberalità", che implica che chi dona sia mosso dal cosiddetto "animus donandi". Per ciò che concerne l'ente che riceve la donazione, sono previsti obblighi specifici di rendicontazione economica a sociale. Per questi il riferimento è la normativa relativa al Terzo Settore. A livello europeo se paesi come il Portogallo, si sono dotati di una normativa specifica per il donation crowdfunding, con obblighi di trasparenza e di tipo organizzativo a carico delle piattaforme online, paesi come la Germania, al pari dell'Italia, non prevedono una disciplina specifica. Rotondo, Gennaro, and Carmen Fiore. "La regolazione europea e italiana del crowdfunding: tra stratificazione delle fonti e problematiche applicative." (2025): 1-342. Lo strumento

garantiscano la tracciabilità dei fondi, l'utilità pubblica del progetto e il rispetto dei principi di buona amministrazione.

Alcuni Comuni hanno scelto di adottare regolamenti locali per definire meglio modalità e finalità. È il caso del Comune di Falcone (ME), che con delibera consiliare ha approvato un dettagliato *"Regolamento per il crowdfunding civico"* (Delibera C.C. 32/2024) fissando criteri di ammissibilità, soglie di raccolta e modalità di gestione delle campagne[811]. Questo tipo di operazioni hanno il vantaggio di garantire un perimetro normativo locale chiaro, vincolando la finanziazione dei progetti a un'utilità sociale e impatto positivo sulla comunità; garantendo che il Comune gestirà la raccolta fondi con modalità trasparenti[812].

A livello europeo, il Regolamento UE 2020/1503 sui fornitori di servizi di *crowdfunding*, recepito in Italia col D.lgs. 30/2023, ha introdotto nuove regole a fini di investimento, escludendo però le donazioni e il *reward* puro[813]. Dunque per il crowdfunding civico restano fondamentali le norme generali e principi summenzionati: l'ente deve assicurare che le somme raccolte siano destinate ai fini dichiarati, che i donatori abbiano ricevute valide ai fini fiscali[814] e che vi sia rendicontazione pubblica a fine campagna. In definitiva, il quadro normativo italiano permette questo strumento innovativo ma richiede da parte degli enti un'autoregolamentazione chiara per garantire trasparenza, correttezza fiscale e affidabilità nei confronti dei cittadini[815].

4.4.2. Limiti operativi e vincoli per gli enti locali nel crowdfunding

L'adozione del *crowdfunding* da parte delle amministrazioni locali comporta alcuni importanti vincoli operativi. Il primo attiene alla soglia di raccolta; quasi tutti i modelli di *crowfunding* civico prevedono una soglia minima di raccolta da raggiungere. Si garantisce così che il progetto desti un effettivo interesse pubblico condiviso dai cittadini prima che il comune impegni risorse proprie. Seguendo lo stesso principio, le campagne applicano il principio del *match-funding*, dove una parte del

---

del crowdfunding agevola la partecipazione civile e la sensibilità sociale e proprio per questo, il legislatore ha ritenuto di riconoscere un trattamento fiscale di favore quando è finalizzato al finanziamento degli ETS. v. Balboni, Kocollari, Pais, I segreti del successo delle campagne di crowdfunding delle imprese sociali italiane, in Impresa Sociale, 2015, 6 ss.

[811] Il Comune di Falcone ha adottato il "Regolamento Crowdfunding - Raccolta Fondi" con Delibera di C.C. n. 32 del 29.11.2024, pubblicato il 20.12.2024 e in vigore dal 19.01.2025. https://comune.falcone.me.it/documento_pubblico/regolamento-crowdfunding/#:~:text=Il%20Comune%20di%20Falcone%20ha,2025
Questo regolamento disciplina il "crowdfunding civico" per progetti di utilità sociale proposti da cittadini associazioni e imprese locali fino a €10.000. Le proposte, raccolte tramite Avviso pubblico, saranno valutate e, se selezionate, l'Amministrazione gestirà la campagna di raccolta fondi. Se il progetto raccoglie l'80% del costo (max €8.000), il Comune eroga il restante 20% fino a un massimo di €2.000. "I progetti devono essere utili, nuovi e sostenibili, con impatto positivo sulla comunità locale in ambiti come opere pubbliche, servizi sociali, cultura, ambiente e sport. Una Commissione valuterà le candidature in base a qualità, innovatività, fattibilità e impatto sociale".

[812] Il Comune di Falcone nel suo regolamento prevede che le campagne seguano il modello "tutto o niente" https://comune.falcone.me.it/documento_pubblico/regolamento-crowdfunding/#:~:text=Il%20Comune%20di%20Falcone%20ha,2025

[813] Cerquetti, M. "Il coinvolgimento delle comunità locali nella gestione del patrimonio culturale: verso una governance people-centred." Innovazione ed inclusione per la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo delle aree interne. Idee e proposte. Giappichelli, 2024. 71-85.

[814] Faraone, Claudia, et al. "Praticare gli standard urbanistici: attivazione" dal basso" e nuovi servizi in un quartiere pubblico a Chirignago, Venezia."Case e servizi: Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU Nuove ecologie territoriali: Coabitare mondi che cambiano Napoli, 12-14 giugno 2024. Vol. 8. Planum Publisher; Società Italiana degli Urbanisti, 2025

[815] Se dal punto di vista legale l'Italia è all'avanguardia, avendo approvato per prima in Europa una normativa ad hoc sul crowdfunding, ad oggi mancano però precisazioni sullo status legale del crowdfuding civico. Inoltre è stato ipotizzato che il crowdfunding civico, inserendosi nelle dinamiche di rigenerazione urbana potrebbe innescare un "effetto Bilbao". Questo temine di riferisce alla radicale trasformazione della città di Bilbao a seguito della costruzione del museo. Simone Amato Cameli, *Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione* (*Special Focus*, *Rivista Italiana di Public Management* Vol 2 No 1, gennaio 2019) https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2019/03/RIPM_V2-N1_SFocus_1.pdf

budget dev'essere raccolta dalla comunità affinché si possa ottenere il cofinanziamento pubblico[816]. Inoltre, spesso, le raccolte prevedono il vincolo dell*'all or nothing*: se la raccolta non raggiunge l'obiettivo entro i termini previsti, le donazioni vengono restituite. Questa regola protegge i donatori e motiva i proponenti a mobilitare attivamente la comunità.

Un altro vincolo riguarda chi può proporre i progetti. Di solito, non sono i Comuni a presentare direttamente le iniziative: vengono indette call pubbliche per selezionare i proponenti tra i soggetti del territorio. Ad esempio, il Comune di Milano ha limitato la partecipazione a organizzazioni *non profit* ed enti del Terzo Settore locali come associazioni, cooperative sociali e fondazioni che presentino progetti con *budget* definito e sostenibile[817]. In altri contesti sono stati ammessi anche gruppi informali di cittadini o piccole imprese locali purché fosse possibile dimostrare la pubblica utilità del progetto. La selezione dei soggetti proponenti garantisce che le idee provengano dal territorio e siano radicate nei bisogni della comunità. È inoltre prassi escludere i servizi essenziali, non potendosi pretendere che il *crowdfunding* civico vada a sostituire le responsabilità istituzionali, dovendo servire per progetti aggiuntivi, rigenerativi, culturali o sperimentali[818]. Il *crowdfunding* civico si applica dunque a progetti capaci di migliorare la qualità della vita di chi vive sul territorio, evitando tuttavia di sostituire l'obbligo fiscale con la donazione volontaria su ciò che è "essenziale".

Infine, un vincolo cruciale da rispettare è quello della fiducia dei cittadini. Per far ciò è cruciale enfatizzare la trasparenza in tutte le fasi della raccolta fondi[819]. Il Comune deve essere in grado di comunicare in modo chiaro le regole sulla selezione dei progetti, gli eventuali incentivi fiscali e il funzionamento delle donazioni; rendicontare pubblicamente i risultati finanziari a fine campagna e assicurare che i fondi vengano usati per gli scopi dichiarati. In alcuni casi, una commissione monitora l'attuazione dei progetti[820].

Sul piano fiscale, come accennato, è importante che i donatori ricevano la documentazione utile per le detrazioni previste[821]. Questi vincoli operativi specialmente le soglie e importi contenuti dello strumento, evitano distorsioni o dipendenze finanziarie eccessive, mentre procedure formali e trasparenza preservano la correttezza e la fiducia nel processo.

---

[816] A Milano, i progetti dovevano raggiungere almeno il 40% del budget per accedere al restante 60% messo a disposizione dal Comune https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/crowdfunding-civico-seconda-edizione#:~:text=A%20settembre%202020%2C%20la%C2%A0commissione%20di,euro%20per%20ogni%20singolo%20progetto A Falcone, il rapporto previsto era dell'80/20, con un massimo di 2.000 euro di contributo pubblico per campagna https://comune.falcone.me.it/documento_pubblico/regolamento-crowdfunding/#:~:text=Il%20Comune%20di%20Falcone%20ha,2025.

[817]Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023

[818]Il crowdfunding civico si può attivare per qualsiasi tipo di attività, dall'energia, allo sport, alla cultura, all'organizzazione di eventi. L'unico limite si ha nei servizi essenziali che l'ente è tenuto ad erogare e per il quale è attivo il prelievo fiscale e per i quali non è possibile, chiedere il contributo del territorio. Vitale, Carmen "Percorsi di valorizzazione e sviluppo delle aree interne: una introduzione."Innovazione e inclusione per la valorizzazione e lo sviluppo delle aree interne". Giappichelli, 2024. 1-18.

[819] Vitale, Carmen "Percorsi di valorizzazione e sviluppo delle aree interne: una introduzione."Innovazione e inclusione per la valorizzazione e lo sviluppo delle aree interne". Giappichelli, 2024. 1-18.

[820] Molti comuni producono report e comunicati sugli esiti del crowdfunding civico. In alcune iniziative, una commissione di valutazione non solo seleziona le proposte iniziali, ma monitora l'uso dei fondi e i risultati (come previsto nel regolamento di Falcone. https://comune.falcone.me.it/documento_pubblico/regolamento-crowdfunding/#:~:text=Il%20Comune%20di%20Falcone%20ha,2025

[821] Le donazioni a favore di un Comune per scopi culturali, ambientali, sociali possono godere di benefici fiscali similmente alle donazioni al terzo settore. Rotondo, Gennaro, and Carmen Fiore. "La regolazione europea e italiana del crowdfunding: tra stratificazione delle fonti e problematiche applicative." (2025): 1-342.

4.4.3. Il coordinamento tra crowdfunding e fondi pubblici (incluso PNRR)

Considerando quindi le caratteristiche già menzionate e con particolar riferimento al fatto che al fine di garantire un utilizzo etico dello strumento, la possibilità di raccogliere fondi è contenuta sia nelle quantità sia nella destinazione, appare evidente che il crowdfunding civico non possa sostituire totalmente i fondi pubblici. Questo non toglie però che li possa affiancare; per far ciò, la forma più comune di integrazione è il cofinanziamento dove l'ente locale contribuisce economicamente al progetto nel momento in cui la comunità ha dimostrato interesse attraverso una raccolta fondi conclusa con successo. A Milano, la seconda edizione del Crowdfunding Civico è stata interamente finanziata con fondi europei PON Metro 2014-2020, per un totale di 550.000 euro, utilizzati per moltiplicare l'effetto delle donazioni dei cittadini[822].

Vale menzionare che il modello di *match-funding* pubblico è stato sfruttato anche a livello regionale. La Regione Campania, con l'obiettivo di valutare l'inserimento sistematico del crowdfunding nelle proprie politiche di finanziamento, ha avviato progetti pilota nel settore della *blue economy* (quella cioé che tutela le risorse marine e costiere), attraverso il progetto europeo *Blue Crowdfunding*, in cui le donazioni online sono state affiancate da fondi regionali. Ciò ha fatto sì che il sostegno pubblico premiasse solo i progetti che avessero ottenuto un primo consenso "dal basso" [823].

Infine, programmi di rigenerazione urbana co-finanziati come ad esempio "Metro Plus", un Programma nazionale con valenza 2021-27 per le città, valorizzano il *crowdfunding* come buona pratica per coinvolgere stakeholder locali e imprese di prossimità nella cura del territorio[824]. Anche le imprese private possono giocare un ruolo significativo, in alcune campagne realizzate da DeRev, aziende come Coca-Cola o Wind hanno partecipato offrendo premi o fondi aggiuntivi, rafforzando l'impatto collettivo del progetto [825]. Questo tipo di cooperazioni pubblico-privato-community amplificano l'impatto che questi strumenti hanno dal momento che i fondi pubblici attraggono contributi dei cittadini, che a loro volta stimolano il supporto di imprese responsabili.

Il c*rowdfunding* civico rappresenta, in sintesi, una leva di innovazione amministrativa significativa, non solo come strumento di raccolta fondi, ma un meccanismo per rendere più partecipati, legittimati e condivisi gli investimenti pubblici. In un'ottica di transizione ecologica e coesione sociale, può rendere possibile ciò che altrimenti resterebbe sulla carta.[826]

4.5. – Blended finance

Come osservato in precedenza, la finanza pubblica può sostenere gli obiettivi di sostenibilità delle città attraverso due modalità principali che sono sostanzialmente i contributi a fondo perduto, oppure investimenti con un ritorno di lungo periodo. I primi sono in genere gestiti direttamente dalla Commissione europea o da autorità amministrative e sono destinati a soggetti pubblici, privati o sociali nell'ambito di programmi per lo sviluppo territoriale, imprenditoriale o sociale, come i fondi di coesione

---

[822] Valeri, Alfredo, Creare valore condiviso, Marsilio Editori spa, 2023.

[823] Il progetto in oggetto prevede il finanziamento dal basso di progetti su tematiche ambientale e civiche ad impatto sociale nell'ambito della Blue Economy tramite piattaforme specializzate nella raccolta fondi. L'osservazione dei risultati consentirà alla Regione di valutare l'inserimento del crowdfunding all'interno delle proprie politiche di finanziamento. Regione Campania, *Il civic crowd-funding nella Regione Campania* (Progetto Blue Crowdfunding, Regione Campania) https://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/progetto-blue-crowdfunding/il-civic-crowd-funding-nella-regione-campania?page=1

[824] FASI, *Milano: Crowdfunding civico 2024-2025 – Alleanze di Quartiere* (Scheda Agevolazione, FASI, 19 novembre 2024) https://fasi.eu/it/agevolazioni/b6aa234e-4214-432a-b42e-c5fcbd59cc7f

[825] Vitale, Carmen "Percorsi di valorizzazione e sviluppo delle aree interne: una introduzione."Innovazione e inclusione per la valorizzazione e lo sviluppo delle aree interne". Giappichelli, 2024. 1-18

[826] Come sottolineato, queste iniziative consentono di usare in modo innovativo, efficace e trasparente i fondi pubblici, sfruttandoli come "forza moltiplicatrice" delle risorse raccolte dalla comunità.

o *Horizon Europe*[827]. Il secondo canale è rappresentato da istituzioni finanziarie pubbliche, come la Banca europea per gli investimenti a livello comunitario o la Cassa Depositi e Prestiti in Italia, che utilizzano risorse pubbliche per promuovere crescita industriale, economica e territoriale[828].

I fondi strutturali europei orientati a ridurre i divari sociali e territoriali, si basano in gran parte su sovvenzioni a fondo perduto che, come sottolineato dalla dottrina, si trovano in contraddizione con gli obiettivi di solidarietà sanciti nei Trattati e la struttura del bilancio dell'Unione[829]. Sono altresì previsti strumenti finanziari come prestiti, garanzie o partecipazioni al capitale, utilizzabili per sostenere progetti che perseguono obiettivi europei[830]. A differenza delle sovvenzioni, questi strumenti devono essere rimborsati, ma sono più coerenti con il cambio di rotta in atto nella politica di finanziamento europeo, per la stagione post PNRR, sempre più orientata a strumenti capaci di avere un effetto moltiplicatore sulle risorse. Grazie a meccanismi rotativi, le risorse restituite possono essere reinvestite più volte, generando un effetto leva e attirando ulteriori fondi pubblici e privati. Inoltre, essendo gestiti da entità indipendenti, consentono valutazioni di rischio e di impatto simili a quelle bancarie, promuovendo progetti "bancabili"[831]. Terminata la stagione del PNRR, sarà inevitabile un ritorno a questo approccio, con minore ricorso ai sussidi e maggiore attenzione alla capacità dei progetti di generare benefici economici, sociali e ambientali [832].

Al fine di potenziare gli investimenti in materia sociale e ambientale riducendone il rischio e attirando capitali privati, lo strumento chiave risulta quindi essere la finanza mista o *blended finance* [833].

La difficoltà di attrarre capitali privati specialmente per operazioni prive di immediati ritorni economici, in contesti come quello italiano, dove i Comuni devono fare i conti con vincoli di bilancio sempre più rigidi e obiettivi climatici ambiziosi, obbligano le amministrazioni a sperimentare forme innovative e complesse di finanza, capaci di superare i limiti degli schemi tradizionali[834].

L'orientamento verso investimenti "pazienti" consente di valutare i progetti non solo in base al ritorno economico immediato, ma anche agli effetti, misurabili nel tempo, che questi progetti producono. Interventi di *social housing*, efficientamento energetico degli edifici o riqualificazione di aree verdi degradate, ad esempio, generano vantaggi concreti come la riduzione dei costi sanitari o dei rischi sociali, l'aumento della produttività e il miglioramento della qualità della vita urbana[835]. In questo quadro, ha più senso economico sostenere tali progetti, anche se non generano profitti diretti. Non a caso, nel campo delle infrastrutture sociali si è già osservata una crescita di investimenti orientati a impatti sociali misurabili, tendenza che si sta progressivamente estendendo anche alle infrastrutture economiche[836].

---

[827] C. Iaione, Just Sustainable Innovation, cit., 1.

[828] Si v. Manzetti, Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato, in Bilancio Comunità Persona, 2022, 1, 136.

[829] C. Fasone - M. Simoncini, Fighting With Hands Tied? The European Social Fund And The Promotion Of Social Inclusion, in Italian Journal of Public Law, 2021, 2, 478

[830] European Commission, Guidance for Member States on Financial Instruments - Glossary, 2015..

[831] EC-FiCompass, The regulatory framework for financial instruments. The new c.p.r., 2022.

[832] EC-FiCompass, Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity, 2015.

[833] La finanza mista prevede un approccio che coinvolge l'utilizzo di denaro pubblico o di origini filantropiche per un accordo al fine di ridurre i rischi per gli investitori privati. Questo perché il capitale privato costituisce una componente preziosa consentendo di colmare significative lacune di finanziamento, ai gestori patrimoniali, alle banche e ad altri tipi di investitori privati di sviluppare il know how nei mercati di sviluppo e di portare un apporccio innovativo e dinamico a settori originariamente gestiti dalle amministrazioni. OECD, *Leveraging Private Finance for Development* (OECD webpage) https://www.oecd.org/en/topics/leveraging-private-finance-for-development.htm

[834] Nel periodo 2021-2026 sono stati messi a disposizione dell'Italia 357 miliardi di euro tra fondi PNRR e provenienti dalle politiche di coesione. arrivando nel 2024 a coprire tramite fonti europee il 73% della spesa per investimenti pubblici totale e oltre 55% degli investimenti comunali. Fondazione IFEL, IFEL su investimenti pubblici italiani: il 73% passa ormai per l'UE, il 55% quelli comunali (IFEL Informa, 14 maggio 2025) https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/11868-ifel-su-investimenti-pubblici-italiani-il-73-passa-ormai-per-l ue il 55 quelli comunali

[835] C. Iaione, The Tragedy of Urban Roads Saving cities from choking, calling on citizens to combat climate change, in Fordham Urb. L.J., 2010, 889; C. Iaione - E. De Nictolis, Urban pooling, in Fordham Urb. L.J., 2017, 44, 665.

[836] Su investimenti a impatto cfr. A.E. Caterini, A Bottom-Up Financial Strategy for a Sustainable Society, in The Italian Law Journal, 2023, 1, 57; C. Cristofolini, Potenzialità e criticità dei "social impact bonds" per l'inserimento lavorativo, in Diritto delle relazioni industriali, 2021, 4, 1027; C. Napolitano, Il "Social Impact Bond": uno strumento innovativo alla

Le città italiane stanno sfruttando sempre di più meccanismi di co-finanziamento, dal momento che, nel contesto attuale, scegliere approcci innovativi come la finanza mista per realizzare progetti urbani sostenibili, non sia più un'opzione ma una concreta necessità.

A tale ultimo proposito, occorre notare che si parla di finanza mista per descrivere un approccio che combina capitali pubblici, nazionali e europei o di orgine filantropica con investimenti privati, allo scopo di ridurre il rischio intrinseco dei progetti sostenibili[837]. Nel contesto urbano italiano, un caso emblematico è stato quello della già innanzi ricordata iniziativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), lanciata dalla BEI e Commissione UE, con l'obiettivo di incentivare l'uso dei Fondi Strutturali (FESR) attraverso fondi rotativi per lo sviluppo urbano sostenibile[838]. L'iniziativa ha consentito di trasferire parte delle risorse strutturali a Fondi di Sviluppo Urbano (FSU), affidati a intermediari finanziari pubblici o privati, incaricati di reinvestire tali risorse in progetti coerenti con strategie urbane integrate, anche mediante partenariati pubblico-privati. Il modello si è basato su una logica di tipo fondo di investimento, in grado di attivare un effetto leva finanziario e di promuovere una circolarità dell'investimento; i ritorni economici generati dai progetti finanziati hanno poi alimentato nuove iniziative, rafforzando la sostenibilità di lungo periodo dell'azione pubblica. Sebbene JESSICA non sia più operativa nel ciclo 2021–2027, le sue finalità e modalità operative sono state recepite all'interno degli strumenti finanziari attuali, come InvestEU, e nel nuovo quadro regolatorio europeo per l'impiego del FESR[839]. La logica applicata è assimilabile a quella del fondo di

ricerca del suo diritto, in Nuove auton., 2018, 3, 63; L. Iannotta, Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità), in Dir. e proc. amm., 2017, 4, 1571. Hebb, Investing in Sustainable Infrastructure, in S. Arvidsson (a cura di), Challenges in Managing Sustainable Business, Cham, 2019.

[837] Questo ha permesso di avviare iniziative che uniscono sovvenzioni o fondi pubblici (ad esempio contributi statali o regionali, fondi europei a gestione regionale) con capitali privati (banche, fondi infrastrutturali, imprese) Juneja Manpreet Kaur, 'How blended finance can reorient cautious private investors to infrastructure' (World Bank Blogs, 7 August 2024), https://blogs.worldbank.org/en/ppps/how-blended-finance-can-reorient-cautious-private-investors-to-i

[838] JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), è stato uno strumento finanziario nato nel 2006 da un'iniziativa congiunta della Commissione Europea e della Banca Europea per gli Investimenti, pensato per incentivare l'uso dei Fondi Strutturali in progetti di sviluppo urbano sostenibile. L'obiettivo era finanziare interventi economicamente solidi, in grado di generare ritorni tali da alimentare nuovi investimenti nel tempo. In questo modo si era puntato a coinvolgere attori pubblici e privati nella realizzazione di piani di rigenerazione urbana integrata.
Lo strumento si è dimostrato particolarmente adatto alla logica delle Smart Cities, trovando applicazione in città come Manchester, Amsterdam, Barcellona e Malmö. Tuttavia, per accedervi era richiesta una pianificazione rigorosa da parte delle amministrazioni locali, che dovevano dimostrare la sostenibilità economico-finanziaria del piano sul medio-lungo periodo. Lo strumento non è più attivo nella sua forma originaria ma la logica che lo ha ispirato è stata in parte assorbita nei nuovi strumenti della politica di coesione come InvestEU che incorpora molte delle funzioni degli strumenti finanziari inclusi quelli come JESSICA, Si veda al riguardo il Regolamento (UE) 2021/1060 sui fondi strutturali 2021–2027, che consente l'uso di strumenti finanziari a gestione condivisa simili a JESSICA, nonché la InvestEU Regulation (UE) 2021/523, che riunisce vari strumenti finanziari precedenti, tra cui l'esperienza maturata con JESSICA e JEREMIE. Cassa Depositi e Prestiti, Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento (Report monografico, settembre 2013) https://www.cdp.it/resources/cms/documents/41b7739ecb2ab7795e4815c9656d2091.pdf

[839] Nel periodo di programmazione 2021–2027, i contributi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) possono continuare a essere impiegati tramite strumenti finanziari rotativi per sostenere lo sviluppo urbano sostenibile, secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/1058. Le Autorità di Gestione regionali o nazionali possono istituire Fondi per lo Sviluppo Urbano (FSU) per finanziare interventi quali la rigenerazione e trasformazione urbana, il risparmio energetico, la mobilità sostenibile o la valorizzazione del patrimonio pubblico. Questi fondi possono operare attraverso varie modalità: concessione di prestiti a soggetti privati o società veicolo (SPV), partecipazione diretta al capitale di SPV, oppure finanziamenti rivolti agli enti locali. In alternativa, le risorse FESR possono essere trasferite a un Fondo di Partecipazione, incaricato di selezionare e gestire a sua volta i FSU. Per accedere a tali strumenti, i fondi devono dimostrare una solida capacità gestionale e operativa, in grado di selezionare un portafoglio di progetti coerente con strategie urbane integrate approvate a livello locale, e di predisporre meccanismi efficaci di controllo, monitoraggio e trasparenza. I criteri di ammissibilità restano in linea con quelli dei Fondi Strutturali, ma l'intervento è subordinato all'inserimento dei progetti all'interno di piani di sviluppo urbano sostenibile, come previsto dall'articolo 11 del Regolamento (UE) 2021/1058. Tra le tipologie di intervento ammissibili rientrano la riqualificazione di infrastrutture urbane, il recupero del patrimonio storico e culturale, la riconversione di aree dismesse, la creazione di spazi per PMI, edilizia universitaria e interventi in efficienza energetica. Per una ricostruzione storica si v. Cassa Depositi e Prestiti, Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento (Report monografico, settembre 2013) https://www.cdp.it/resources/cms/documents/41b7739ecb2ab7795e4815c9656d2091.pdf; la normativa aggiornata fa riferimento al Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo

investimento, capace tramite un effetto leva e rotativo di creare progetti che generano ritorni finanziari che alimentano nuovi investimenti futuri[840]. Questo va a superare la logica del contributo a fondo perduto, maggiormente utilizzato nell'ambito degli investimenti pubblici, e che tuttora sembra essere il sistema preferito dalle amministrazioni locale. Tramite la finanza mista, i Comuni italiani hanno la possibilità di accedere a risorse aggiuntive e competenze private per sviluppare infrastrutture verdi, mobilità sostenibile, rigenerazione urbana e altri ambiti strategici, in un modello ove il settore pubblico fornisce il capitale o le garanzie necessarie ad abbassare il rischio percepito e catalizzare l'interesse privato[841]. Tale approccio è ormai riconosciuto come leva essenziale per colmare il gap di investimenti verso gli obiettivi di sostenibilità urbane e per superare la cronica scarsità di fondi propri degli enti locali.

Programmi come InvestEU o le operazioni quadro della BEI, come "Italian Regions EU Blending", sono altresì pensati per affiancare capitali pubblici e privati e rendere bancabili progetti con ritorni economici modesti ma impatti ambientali e sociali significativi grazie all'apporto di quote di capitale pubblico a fondo perduto o garanzie pubbliche che coprono i rischi maggiori [842]. Negli ultimi anni l'Italia ha visto una notevole crescita di esperimenti virtuosi di finanza mista, dalle grandi città metropolitane alle piccole e medie, dove si moltiplicano i partenariati innovativi che affrontano le grandi sfide della sostenibilità. L'alleanza tra risorse pubbliche e capitale privato, se ben costruita, può sbloccare interventi cruciali per la transizione ecologica e il benessere urbano.

4.6. La finanza di progetto e le forme partenariali innovative

Un pilastro delle politiche globali e locali e un tassello ormai indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità fissati è la collaborazione tra governi locali, comunità e stakeholder del territorio. Questo, anche e soprattutto in considerazione che la collaborazione delle città con i partner privati, normalmente portata avanti attraverso forme di partenariato pubblico-privato tradizionali, non appare sempre adeguata ad affrontare le sfide poste dalla transizione ecologica e dalle disuguaglianze che essa genera. Per questo la dottrina ha elaborato forme più inclusive come i partenariati pubblico-comunità[843], pubblico-privato-comunità e i cosiddetti 5P, *i partenariati pubblico-privato-scienza-*

regionale e al Fondo di coesione [2021] OJ L231/60; inoltre per uno sguardo operativo: Forum per la Finanza Sostenibile, *Finanza sostenibile e sviluppo locale* (Manuale, 2017) https://finanzasostenibile.it/wp-content/uploads/2017/09/manuale-sviluppo-locale-WEB.pdf

[840] Sciancalepore, Claudio. Le risorse proprie nella finanza pubblica europea. Cacucci, 2021.

[841] Juneja Manpreet Kaur, 'How blended finance can reorient cautious private investors to infrastructure' (World Bank Blogs, 7 August 2024), https://blogs.worldbank.org/en/ppps/how-blended-finance-can-reorient-cautious-private-investors-to-i

[842] L'operazione quadro denominata "Italian Regions EU Blending Programme" istituita dalla BEI, prevede la possibilità per le Regioni di ricevere una linea di credito dedicata al finanziamento integrato da contributi UE/regionali in conto interessi e/o conto capitale e/o garanzia, prevedendo la possibilità di richiedere la garanzia pubblica del Fondo di garanzia per le PMI ex lege 662/1996. In questo contesto, la Giunta della Regione Marche, con Delibera n. 36 del 20/01/2025 ha ad esempio, avviato una procedura per l'attivazione della propria linea di credito denominata "Regione Marche EU blending (2003-0061)", per un importo massimo inizialmente fissato in Euro 60.000.000,00 di nuovi prestiti con risorse BEI, a cui si sommerà una provvista di pari importo messa a disposizione dalle banche selezionate.
Per maggiori dettagli: https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Credito-e-Finanza/Finanziamenti-della-Bei#:~:text=La%20Banca%20Europea%20per%20gli,le%20PMI%20ex%20lege%20662%2F1996

[843] Descritto come "una struttura organizzativa per la fornitura collaborativa di servizi pubblici da parte delle città e dei loro abitanti basata su principi cooperativi" R. Lang - D. Roessl - D. Weismeier-Sammer, Co-operative governance of public-citizen partnerships: Two diametrical participation modes, in Conceptualizing and researching governance in public and non-profit organizations, Bingley (UK), 2013.

sociale-comunità [844], che cercano di superare la rigida contrapposizione tra pubblico e privato *ridefinendo il modo in cui beni e servizi pubblici vengono pensati e gestiti*[845].

Riconoscendo alle comunità locali un ruolo attivo e legittimo nella co-governance dei beni comuni, questi modelli di partenariato favoriscono una gestione partecipata di infrastrutture urbane, risorse ambientali *e digitali* [846] e, in esperienze come quella di co-città, mostrano come abitanti, istituzioni, imprese, attori sociali e scientifici possano collaborare alla progettazione e alla cura dello spazio urbano, sostituendo alla logica gerarchica un processo decisionale decentrato e inclusivo[847]. Il risultato è una *governance* più trasparente, adattata ai bisogni reali del territorio, anche se complessa da costruire e mantenere [848].

In questo quadro, le istituzioni pubbliche assumono il ruolo di piattaforme abilitanti offrendo risorse come spazi di incontro, accesso a informazioni strategiche e fondi di avviamento, ma anche legittimazione facilitando la creazione e la continuità di questi partenariati, mentre la presenza di attori scientifici e sociali contribuisce a bilanciare i rapporti con il settore economico[849].

A livello internazionale, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ha posto con forza questo approccio al centro di due Obiettivi di Sviluppo Sostenibile[850]. L'Obiettivo 11 dell'Agenda, che mira a rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili, pone altresì il traguardo di rafforzare entro il 2030 la pianificazione partecipata e integrata degli insediamenti umani. L'Obiettivo 17 sottolinea invece la necessità di consolidare il partenariato globale, promuovendo forme multi-stakeholder capaci di mobilitare conoscenze, competenze, tecnologie e risorse finanziarie, anche attraverso partenariati pubblici, pubblico-privati e con la società civile[851].

Anche le politiche europee hanno riconosciuto i partenariati come strumenti giuridici essenziali per consentire alle città e alle amministrazioni pubbliche di affrontare crisi sempre più frequenti[852]. Gli studi urbani mostrano che le città saranno sempre più spesso esposte a crisi di natura diversa e che solo un approccio collaborativo potrà garantire risposte adeguate[853]. Per questo, sia le Nazioni Unite sia l'Unione Europea spingono verso partenariati fondati sulla cosiddetta quintupla elica, cittadini e

---

[844] I modelli di 5P rappresentano l'evoluzione più avanzata di questi modelli, integrando meccanismi di condivisione dei benefici che riconoscono alle comunità non solo la partecipazione, ma anche diritti effettivi sui risultati generati. Attraverso strumenti giuridici e organizzativi, i surplus economici vengono reinvestiti sul territorio e si creano spazi decisionali realmente inclusivi, capaci di rafforzare il capitale umano e sociaW. Lazonick - M. Mazzucato, The risk-reward nexus in the innovation-inequality relationship: who takes the risks? Who gets the rewards?, in Industrial and Corporate Change, 2013, 22(4), 1093.

[845] S. Foster - C. Iaione, Ostrom in the City: Design principles and practices for the urban commons, in Routledge Handbook of the Study of the Commons, 2019, 235-255.

[846] B.M. Frischmann, Infrastructure: The social value of shared resources, Oxford, 2012..

[847] S. Foster - C. Iaione, The City as a Commons, in Yale Law & Policy Review, 2016, 34, 281. R. Mayntz, From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies, in Governance of integrated product policy, Londra, 2017, 18-25 C. Iaione, Governing the Urban Commons, in Italian Journal of Public Law, 2015, 170.

[848] Questo tipo di partenariati sono stati sfruttati in varie parti del mondo e in ambiti vari si v. ad esempio S.A. Ahmed - S.M. Ali, People as partners: Facilitating people's participation in public-private partnerships for solid waste management, in Habitat International, 2006, 30(4), 781-796. Ma anche M. Kuronen - S. Junnila - W. Majamaa - I. Niiranen, Public-private-people partnership as a way to reduce carbon dioxide emissions from residential development, in International Journal of Strategic Property Management, 2010, 14(3), 200-216 per uan differenziaizone tra partenariati a 3p e a 4p

[849] L'obiettivo non si limita alla realizzazione di infrastrutture o servizi, ma si estende alla costruzione di relazioni eque e durature, capaci di produrre valore condiviso per le comunità coinvolte . Gli attori che collaborano con il governo locale sono molti e passano dai residenti, i comitati di quartiere, le organizzazioni non governative (ONG) ma anche gli attori della conoscenza come le universita´locali, questi strutturano la collaborazione attraverso una varietà di strutture e accordi organizzativi creando la c.d. governance a quintupla elica descritta da S. Foster - C. Iaione, Co-Cities: Innovative Transitions towards just and self-sustaining communities, Cambridge (USA), 2022.

[850] L. Aristei, Il Ministero della Transizione ecologica e la sostenibilità dello sviluppo economico, in Dir. cost., 2022, 2, 102

[851] Christian Iaione Partenariato e finanza di progetto di comunità Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.6, 1 DICEMBRE 2024, pag. 433

[852] La pandemia, la crisi climatica e la transizione digitale ed energetica hanno infatti amplificato vulnerabilità già presenti. Si v. M. Mclennan, The global risks report 2022 (17th edition), World Economic Forum, Cologny, Switzerland.

[853] Vd. C. Iaione, Governing the Extreme: Self-Sustaining Diverse Co-Cities for Just Adaptation, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2023, 6, 373.

innovatori sociali, organizzazioni del terzo settore, istituzioni scientifiche e culturali, amministrazioni pubbliche a vari livelli e imprese responsabili radicate nei territori [854].

L'Unione Europea ha tradotto questo principio in scelte concrete a partire dal Patto di Amsterdam del 2016, che ha sancito l'importanza della cooperazione tra autorità urbane, società civile, imprese e istituzioni della conoscenza, per affrontare sfide ambientali, sociali ed economiche. L'Agenda urbana per l'UE ha adottato un approccio *multistakeholder* alla propria attuazione, creando partenariati tematici su ambiti chiave, come l'uso sostenibile del suolo o gli appalti pubblici innovativi. Proprio il "Partenariato sugli appalti pubblici innovativi e responsabili" ha mostrato come gli appalti possano diventare leve strategiche per favorire governance integrata, innovazione e dialogo tra più attori. [855] Un'ulteriore spinta è arrivata con il *Green Deal* europeo, che ha imposto di ripensare le strutture di governance per una crescita più verde, digitale e inclusiva[856]. Il Green Deal ha promosso esplicitamente forme di partenariato multi-attoriale e multifattoriale, capaci cioè di coinvolgere comunità locali in meccanismi di benefit-sharing e di produrre impatti pubblici diversificati. Questo approccio è stato reso operativo nella Missione UE Netzerocities. Come chiarito dalla stessa Missione, nessun attore, da solo può realizzare una trasformazione di tale portata, servono partenariati coesi tra governi locali, imprese, accademia e società civile, accompagnati da strumenti finanziari dedicati come le unità di investimento per la neutralità climatica[857].

In questa prospettiva, il partenariato emerge non solo come strumento organizzativo, ma come metodo per orientare gli investimenti alla produzione di impatti sociali, ambientali e istituzionali. È anche una risposta alle criticità dei tradizionali p.p.p, spesso chiusi alla partecipazione civica[858]. La spinta europea e internazionale va dunque verso l'apertura a una pluralità di attori, la valorizzazione dell'impegno civico e della responsabilità sociale, la co-progettazione e la co-creazione di valore pubblico[859].Questa evoluzione ha già trovato applicazione in forme innovative, come i partenariati pubblico-comunità e pubblico-privato-comunità[860]. Nati spesso dalla creatività di amministrazioni locali intraprendenti, essi hanno trasformato beni e infrastrutture pubbliche in risorse condivise gestite da più attori, uniti non solo dall'interesse individuale ma dalla ricerca di un risultato collettivo[861].

Questa trasformazione ha iniziato ad emergere anche dalla disciplina dei contratti pubblici, seppure con lentezza[862]. Già il Codice dei contratti del 2016 aveva introdotto elementi per ampliare il

---

[854] C. Iaione - E. De Nictolis, The role of law in relation to the New Urban Agenda and the European Urban Agenda: A multi-stakeholder perspective, in N. Davidson - G. Tewari (a cura di), Law and the New Urban Agenda, Londra, 2020, 49.
[855]ibidem
[856] A. Bartolini, "Green Deal" europeo e il c.d. principio d.n.s.h., in Federalismi.it, 2024, 15, 51.
[857] (Così il Documento di lavoro della Commissione europea su una del cinque missioni del programma di ricerca e innovazione Horizon Europe "100 città climaticamente neutrali e intelligenti entro il 2030". Sulla c.d. Cities Mission vd. M. Manna - D. Testa, Digitalizzazione della pubblica amministrazione e innovazione territoriale: "quo vadis"? La necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire in Munus, 2024, 1, 141; D. Testa - F. Berni - G. Santangelo, Dalla comunità energetica al "Climate City Contract": verso quartieri a impatto climatico zero a Reggio Emilia, in Dir. e Soc., 2022, 4, 981
[858] A. Castelli, Smart Cities and Innovation Partnership, in European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018, 3, 207 e J. Leigland, Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique, in The World Bank Research Observer, 2018, 33, 103.
[859].C. Iaione, Urban Sustainable Development and Innovations Partnerships,
[860] C. Iaione, L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato, in P. Chirulli - C. Iaione (a cura di), La Co-Città.
[861] N. Levi - F. Della Ventura, Innovazione e sostenibilità degli strumenti contrattuali alternativi per la lotta al cambiamento climatico. Il caso di Reggio Emilia, in Munus, 2024, 1, 275; F. Berni - L. De Franco - N. Levi, Il "City Science Office" di Reggio Emilia: percorsi di ricerca e innovazione in campo energetico e sociale, in Dir. e Soc., 2022, 4, 871. M. Clarich, La collaborazione nel procedimento amministrativo, in Dir. amm., 2024, 3, 651
[862] M.P. Chiti (a cura di), Il partenariato pubblico privato: concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni, Napoli, 2009; R. Dipace, Partenariato pubblico privato e contratti atipici, Milano, 2006; F. Mastragostino (a cura di), La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo, Torino, 2011, 521; S. Fantini, Il partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo al project financing ed al contratto di disponibilità, in www.giustizia-amministrativa.it; F. Cartei, Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, in Riv. trim. dir. pubbl.,

partenariato oltre lo schema binario pubblico-privato[863], aprendo a una concezione più ampia del rischio operativo come responsabilità di cura dell'interesse generale[864]. In questo senso, i p.p.c. e i p.p.p.c., indipendentemente dalla forma contrattuale adottata, possono oggi essere considerati parte integrante della nuova famiglia dei contratti pubblici collaborativi[865].

Tra gli strumenti previsti dalla disciplina dei contratti pubblici, quello preferibile, per gli obiettivi di sostenibilità perseguiti dalle amministrazioni locali, è il partenariato pubblico-privato, e, nello specifico, un partenariato costruito nelle forme innovative descritte dalla dottrina[866]. Infatti, uno strumento di contrattazione adeguatamente progettato, può effettivamente guidare una rivoluzione ambientale e socialmente giusta[867].

Il partenariato pubblico-privato prevede di solito in un accordo con uno o più partner privati i quali contribuiscono attraverso la loro conoscenza e specialmente con dei finanziamenti a ridurre la necessità di investimenti pubblici diretti. Questo strumento offre il notevole vantaggio di ridurre le pressioni sui bilanci pubblici, in quanto il partner privato assume responsabilità finanziarie e operative, alleviando la pubblica amministrazione da oneri finanziari e di efficientamento.

Lo strumento del PPP, se ben strutturato con il coinvolgimento dei vari attori (istituzionali, di ricerca e privati), specialmente nelle forme già ben delineate dalla dottrina, favorisce l'innovazione e la crescita, libera risorse pubbliche per altri impieghi e rende possibile proporre agli investitori privati contesti di condivisione delle risorse, dei rischi ma soprattutto degli obiettivi da raggiungere[868]. E sappiamo come il contrasto ai cambiamenti climatici necessiti di tutte queste condizioni per essere efficace.[869]

2018, 2, 599 ss.; G.F. Cartei - M. Ricchi (a cura di), Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato: temi europei, istituti nazionali e operatività, Napoli, 2015. Per una trattazione aggiornata al nuovo codice del 2023 cfr. S. Fantini - H. Simonetti, Le basi del diritto dei contratti pubblici, Milano, 2023, 62; M. Interlandi - L. Tomassi, L'amministrazione condivisa per l'attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, in M. Calabrò e altri (a cura di), Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici, Napoli, 2024 N. Vettori, L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi, in P.A. Pers. e Amm., 2023, 2, 813; D. Palazzo, Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali, in Dir. amm., 2022, 2, 513.

[863] R. De Nictolis, Il baratto amministrativo (o partenariato sociale), in P. Chirulli - C. Iaione, La Co-Città; J. Vavalli, Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto, in Dir. amm., 2022, 1, 215; G. Mari, Il verde urbano pubblico e la pubblicazione del verde privato, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2018, 2, 39; S. Villamena, "Baratto amministrativo": prime osservazioni, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2016, 379.

[864] S. Fantini - H. Simonetti, Le concessioni e il partenariato pubblico-privato, in Id. (a cura di), Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (d. leg. 31 marzo 2023 n. 36), Piacenza, 2023, 224-225.

[865] Le nuove forme di partenariato sono studiate in particolare da: A. Moliterni, Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del p.n.r.r., in Dir. amm., 2022, 449; S. Valaguzza - E. Parisi, Ricerca sull'identità giuridica del Partenariato Pubblico-Privato, in Munus, 2020, 1; G. Di Guida, S. Valaguzza, Gli accordi collaborativi come elemento cruciale per una regolazione strategica nel settore delle costruzioni, in Collana a.n.a.c., 2019 e A. Giusti, Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici, in Dir. amm., 2024, 2, 557.

[866] F. Cinti, The Uptake of Green Public Procurement in the EU in Light of New Directives,
Policies and Expectations: Towards a Modern Holistic Society, or Just an Integrated Economic Governance for the EU?, in Trento Student Law Review, 2020, n. 2(1), 11-35.

[867] Per maggiori informazioni si veda C. Yu and T. Morotomi, Impacts of green public
procurement on eco-innovation: Evidence from EU countries in Global Public Policy and Governance, 2022, n. 2(2), 154-174 il quale raggiunge queste conclusioni esaminando ventotto paesi
europei nel periodo 2010-2018

[868] I PPP hanno tracciato la strada con contratti e meccanismi di pagamento specifici per affrontare questo aspetto. Ad esempio, il fondo pensione canadese CDPQ sta investendo nel nuovo sistema di metropolitana leggera di Montreal con co-investitori pubblici e il diritto di commercializzare soluzioni di transito dell'ultimo miglio e di collegare le stazioni al ramo di sviluppo delle aree commerciali del fondo.

[869] Una transizione verde di successo sarà infatti in grado di promuovere un dialogo ed una consapevolezza anche a livello sociale sulle pratiche sostenibile e sulle strategie economiche da promuovere e che imprese e privati potranno attuare in concerto con la Pubblica Amministrazione. La letteratura sul tema risale almeno agli anni Ottanta del secolo scorso, e si possono menzionare già S. Cassese, Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza, in Riv. it. sc. giur., 1971, 25 ss.; F. Levi, Partecipazione e organizzazione, in Riv. trim. dir. pubbl. 1977, 1625 ss.; M.P. Chiti, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, Pisa, Pacini, 1977; G. Bergonzini, L'attività del privato nel procedimento amministrativo, Padova, Cedam, 1975; G. Berti, Procedimento, procedura, partecipazione, in Studi in memoria di E. Guicciardi, Padova, Cedam, 1975; M. Nigro, Il «nodo» della partecipazione, in Riv. trim. dir. e proc. civ.,

In questo quadro, la capacità amministrativa assume un ruolo decisivo dove l'amministrazione è chiamata a ridefinire i propri strumenti di progettazione, decisione e attuazione, garantendo efficienza e innovazione. Ciò deve avvenire senza sacrificare la dimensione democratica, rafforzando invece gli strumenti partecipativi per rendere il processo decisionale più inclusivo e trasparente[870].

L'importanza della collaborazione tra settore pubblico e privato diviene la via preferenziale per perseguire obiettivi di interesse generale e la contrattazione pubblico-privata è lo strumento privilegiato per promuovere benessere collettivo e sviluppo sostenibile[871]. Da qui discende l'esigenza per le pubbliche amministrazioni di utilizzare in modo strategico gli appalti pubblici, stimolando innovazione e affrontando al contempo le principali sfide sociali [872].

Il partenariato pubblico-privato (PPP) rappresenta uno strumento in continua evoluzione, anche grazie all'influenza del diritto dell'Unione europea, che ha favorito l'adozione di modelli capaci di valorizzare gli investimenti privati. Gli schemi di collaborazione che ad oggi vengono preferiti delineano rapporti sempre più stretti tra pubblico e privato, sostenuti dalla consapevolezza che l'apporto di competenze specialistiche e di capacità finanziarie del settore privato costituisce una risorsa imprescindibile. Di conseguenza, i PPP sono stati considerati strumenti privilegiati per correggere le inefficienze del mercato e per garantire il finanziamento e la gestione di servizi pubblici [873].

In Italia, il fenomeno del PPP è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, riformato dapprima dal d.lgs. n. 50/2016 e, più recentemente, nel d.lgs. n. 36/2023. Il filo conduttore delle riforme è il ruolo centrale delle politiche pubbliche. La lotta al cambiamento climatico, per la sua complessità e trasversalità, richiede infatti un coinvolgimento attivo del settore pubblico, chiamato a favorire forme di governance territoriale in grado di orientare tutti gli attori verso obiettivi comuni. In questa direzione si muove anche l'Unione europea, che accanto al sostegno finanziario diretto promuove un uso strategico degli strumenti contrattuali, incoraggiando l'adeguamento dei modelli giuridici e amministrativi degli Stati membri[874].

Il PPP si configura così come uno strumento utile per incoraggiare un cambiamento di prospettiva, sia nel settore pubblico che in quello privato, permettendo di combinare risorse e competenze anche al fine di perseguire obiettivi sociali. Tuttavia, rispetto ad altri Paesi europei, in Italia il suo utilizzo risulta ancora limitato rispetto alle potenzialità. Le principali difficoltà derivano dalla macchinosità delle procedure amministrative, dalle distorsioni della concorrenza connesse al "diritto di prelazione", dalle difficoltà nell'allocazione contrattuale dei rischi, dall'elevato rischio amministrativo nelle procedure di

---

1980, 225 e ss.; A. Romano, Il cittadino e la pubblica amministrazione, in Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 1984, Milano, Giuffrè, 1987, 155 ss. Fino a E. Frediani, Percorsi Evolutivi Della Partecipazione Civica Al Tempo Del Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza, in Dir. amm., 2023,301

[870] Sulla tendenza a considerare i contratti pubblici come un strumento di policy, G. Piga e T. Tatrai (eds.), Public Procurement Policy, London, 2015; sul collegamento tra strumentalizzazione dei contratti pubblici nel guidare il contesto economico di riferimento, G. Callender and D. Matthews, The economic context of government procurement: New challenges and new opportunities, in Journal of Public Procurement, 2002, 2(2), 216 ss

[871] Sul ruolo dei contratti pubblici per l'innovazione, V. Lember, R. Kattel and T. Kalvet (eds.), Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives, Heidelberg, New York, 2014; C. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagagoitia and J. Edler (eds.), Public Procurement For Innovation, Cheltennam, 2015; G.M. Racca and C. Yukins (eds.), Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders, Bruxelles, Bruylant, 2019; R. Caranta and P.C. Gomes, Public procurement and innovation, in ERA Forum – Journal of the Academy of European Law, 2021, 371 ss.

[872] Considerando 47 della dir. 2014/24/Ue.

[873] Relazione speciale: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati
a cura della Corte dei Conti Europea 2018. 38 Nel vigente Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023, cit., il PPP è disciplinato nel Libro IV, artt. 174 e segg. In particolare, l'art. 174, c. 1, fornisce la nozione generale dell'istituto in esame: «Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche: a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico; b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima; c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione; d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato […]».

[874] In proposito si veda: Mangialardo, A., & Micelli, E. (2017). Processi partecipati per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: il ruolo del capitale sociale e delle politiche pubbliche, 2017 in LaborEst, n. 14, 52-57.

aggiudicazione[875] e, infine, dalla prevalente dipendenza dai finanziamenti bancari a scapito di un più ampio ricorso al mercato dei capitali[876].

Il nuovo Codice dei contratti pubblici mira a superare tali ostacoli, semplificando l'uso del PPP e rendendolo più attrattivo per gli operatori economici, pur senza trasformarlo in uno strumento di mera elusione delle regole di finanza pubblica. Tra le novità, l'art. 174 del Codice introduce una nuova definizione del PPP come "operazione economica", superando l'approccio "per sottrazione" del codice del 2016 e rendendo più flessibile il ricorso a forme partenariali[877].

Un'ulteriore innovazione si trova nell'art. 175, che prevede la necessità di una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, comparando costi e benefici del PPP rispetto a un appalto tradizionale. La norma disciplina anche le fasi di controllo e monitoraggio, imponendo l'adozione di un programma triennale delle esigenze pubbliche da soddisfare tramite PPP[878]. Di rilievo è anche l'eliminazione del limite del 49% al contributo pubblico, misura che conferma l'intenzione del legislatore di rafforzare la partecipazione privata[879]. Sono state infine introdotte la possibilità di modificare i contratti in corso senza nuove gare e la soppressione della finanza di progetto ad iniziativa pubblica sostanziale, ritenuta ridondante rispetto al modello concessorio.

Nel complesso, le innovazioni del Codice del 2023 rafforzano il ruolo degli amministratori pubblici, chiamati a svolgere funzioni di monitoraggio, coordinamento e gestione dei rapporti con i privati. Al contempo, esse si inseriscono nella strategia europea volta a stimolare e facilitare la partecipazione del settore privato all'attività pubblica, orientando l'azione amministrativa verso processi complessi e innovativi[880].

In questo scenario, la finanza di progetto o project finance[881] si candida a rappresentare uno strumento privilegiato per finanziare i ppp e le ulteriori forme dottrinali summenzionate. Il primo segnale arriva dall'art. 193, che ridefinisce la figura del promotore in senso più ampio[882], allontanandosi dal profilo dell'operatore economico tradizionale e chiedendo esclusivamente la dimostrazione dell'interesse, della capacità organizzativa e della solidità finanziaria anche mediante l'avvalimento o un partenariato con operatori tecnici. Si apre pertanto uno specifico spazio per i soggetti non profit, e soprattutto per gli investitori istituzionali, quelli maggiormente disposti a investire, come si è visto nel caso dei bond sostenibili, in questo tipo di operazioni finanziarie[883]. Proprio questi ultimi, grazie alla solidità patrimoniale e alla visione di lungo termine, possono fungere da acceleratori della diffusione di

---

[875] E. Iossa e F. Antellini-Russo, Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia, in Rivista di politica economica, 2008.

[876] F. Etro, Public-private partnerships. Working Paper Dipartimento di Economia Politica, Milano, Università di Milano Bicocca, 2007, 120.

[877] Secondo il quale si possano chiamare PPP tutti quei rapporti contrattuali che coinvolgono una P.A. e che non sono di natura passiva, nel senso che l'amministrazione non deve prevedere un esborso di denaro, e che non sono classificati come appalto. Per maggiore approfondimento si v. S. Fantini e H. Simonetti (a cura di), Il nuovo corso dei contratti pubblici, Milano, La Tribuna, 2023; R. Chieppa, M. Santise e H. Simonetti (a cura di), Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.L.vo n. 36/2023, Milano, La Tribuna, 2023.

[878] Ibidem

[879] Occorre rilevare come questa non sia un assoluta novità, alla stessa conclusione era già giunta L'Anac con la sua delibera n. 432 del 20 settembre 2022 denominata «Oggetto Il limite del 49% di contributo pubblico nelle operazioni di PPP (del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ss.mm.), e utilizzo dei contributi europei a fondo perduto».

[880] Convegno "Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)", organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023

[881] D. Siclari, Il Project Financing nel Codice dei Contratti Pubblici. Problemi e prospettive, Torino, 2019; V. Montani, Il project financing. Inquadramento giuridico e logiche manutentive, 2018, Torino; E. Parisi, Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata, in Dir. proc. amm., 2018, 4; G. Mulazzani - M. Rovesi Monaco, La finanza di progetto alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici, in Giorn. dir. amm., 2017, 6, 715; G.

[882] M. Ricchi, Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D. Lgs. n. 36/2023, in Urb. e app., 2024, 3, 307.

[883] la definizione di operatore economico contenuta nell'Allegato I1, art. 1, lett. l), del Codice stabilisce che da intendersi "qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire al mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetti della procedura di evidenza pubblica".

project financing orientati alla sostenibilità, rappresentando forme di "investitori di comunità", come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale a proposito delle Casse previdenziali [884].

Un secondo elemento a favore riguarda i criteri di valutazione dei progetti. Il nuovo Codice attribuisce rilievo all'innovazione e alla sostenibilità[885], chiedendo che la progettazione assicuri coerenza con obiettivi economici, ambientali e sociali e che vengano premiati investimenti in ricerca e sviluppo [886].

La terza indicazione emerge dalla possibilità di remunerare i promotori non solo in denaro, ma anche con "utilità diverse", così l'art. 180, comma 5, del codice. Questa modalità permette di finanziare le operazioni bilanciando il valore degli interventi realizzati con la cessione di diritti su immobili residenziali, commerciali o direzionali, assicurando al tempo stesso un controllo pubblico stringente su tempi e costi[887].

In quarto luogo, la flessibilità della finanza di progetto consente alle amministrazioni più attrezzate di modellare le operazioni secondo le esigenze specifiche dei partenariati[888].

Il correttivo del 2024 introduce infine un cambiamento decisivo, mettendo al centro la valutazione dei benefici, non solo dei costi. Con la previsione, di cui all'art. 175, comma 2, di giudicare i progetti sulla base di una valutazione preliminare e complessiva di costi e benefici, superando la logica dei soli ricavi[889]; si rende cioè possibile strutturare i contratti premiando gli impatti sociali, ambientali e istituzionali prodotti, in linea con i principi di risultato, solidarietà sociale e autonomia contrattuale sanciti dall'articolo 1 del nuovo Codice[890].

In definitiva, i limiti e la difficoltà di consolidare il *project financing* hanno frenato la diffusione di questo strumento[891]. Oggi però l'approccio rinnovato, insieme a un contesto normativo più favorevole, potrebbe aprire la strada a un suo utilizzo più esteso, soprattutto in operazioni "fredde" o "tiepide", che costituiscono la maggioranza degli interventi legati ai p.p.c. e ai p.p.p.c[892]. In questa direzione si muove anche la sentenza *ClientEarth* della Corte di Giustizia dell'Unione europea del giugno 2023, che sollecita a orientare in modo trasparente gli investimenti pubblici, verso la produzione di reali impatti sociali e ambientali[893].

---

[884] G. Serafeim, Investors as Stewards of the Commons?, in Journal of Applied Corporate Finance, 2018, 30.2, 8-17.. Come sostenuto dalla stessa Corte costituzionale quando ha legittimato il fenomeno auto-organizzativo delle Casse previdenziali si v. C. Iaione, Casse previdenziali, in Dig. disc. pubbl., 2017, 132.

[885] L'art. 193, comma 9, stabilisce che "In relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'ente concedente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione, della quota di investimenti destinata al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica". Mentre l'art. 41 lett. f) richiede che nella fase di progettazione di rispettino i principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale anche contrastando il consumo del suolo e incentivando il recupero e il riuso dell'esistente.

[886] P. Michiara, La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione, in Il diritto dell'economia, 2023, 1, 65; C. Iaione - A. Coiante, Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2022, 6, 503-526; M.V. Ferroni, Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani, in Nomos, 2017, 3.

[887] A. Clini, Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi, in P.A. Pers. e amm., 2024, 1, 97.

[888] M. Ricchi, Negoauction, discrezionalità, dialogo competitivo e il nuovo promotore, in G.D. Comporti (a cura di), Le gare pubbliche: il futuro di un modello, Napoli, 2011.

[889] ibidem

[890]A. Giusti, Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici, in Dir. amm., 2024, 2, 557;

[891] G. Manfredi, Note su finanza di progetto, concessioni, partenariato, in Urb. e app., 2024, 4, 457.

[892] L. Zanghi Buffi, Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto, in Giorn. dir. amm., 2023, 3, 364-371

[893] Un passaggio significativo in questa direzione è rappresentato dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ClientEarth c. BEI del 6 luglio 2023 (cause riunite C-212/21 P e C-223/21 P), che ha rafforzato l'esigenza di orientare gli investimenti pubblici e privati verso impatti sociali e ambientali concreti. Parallelamente, si moltiplicano gli stimoli provenienti dalla dottrina e dalle politiche di regolazione finanziaria. In questo senso, le nuove linee guida della Financial Conduct Authority hanno introdotto quattro etichette per classificare gli investimenti sostenibili. I Sustainability Focus riguardano i fondi che concentrano le risorse su attività legate alla sostenibilità, come l'energia rinnovabile. I Sustainability Improvers finanziano invece realtà che non sono ancora sostenibili, ma hanno intrapreso percorsi credibili di transizione, ad esempio verso l'azzeramento delle emissioni entro il 2050 o il miglioramento degli standard sociali. I Sustainability Impact sono destinati a fondi che offrono soluzioni dirette a problemi di sostenibilità, come l'edilizia sociale o la produzione di energia rinnovabile. Infine, i Sustainability Mixed Goals combinano elementi delle tre categorie precedenti, bilanciando focus immediati, percorsi di miglioramento e obiettivi di impatto positivo.

4.6.1. Criticità normative e profili contabili

Nonostante i progressi normativi e di policy sia nazionali che europei, l'uso dei PPP e in particolare del *project fiancing* nel contesto italiano non è privo di ostacoli. Una prima criticità riguarda la classificazione contabile e l'allocazione dei rischi. Per evitare che l'opera finanziata gravi sul debito pubblico, il contratto deve prevedere un reale trasferimento del rischio al partner privato, in particolare il trasferimento del rischio deve coprire i rischi di costruzione o almeno quelli di gestione o utilizzo. Spesso però, al fine di garantire la bancabilità del progetto, gli enti tendono a fornire garanzie quali rendimenti minimi o canoni fissi indipendenti dalla performance, capaci, secondo quanto stabilito dai criteri Eurostat, di vanificare l'obiettivo che il rischio sostanziale del progetto venga assunto dal privato. In questi casi il rischio resterebbe pubblico, imponendo di contabilizzare il progetto nel bilancio e vanificando l'effetto *off-balance*[894]. Il risultato porta all'impossibilità di evitare i vincoli di indebitamento e di far sì che il rischio insista sul bilancio privato e il Comune perderebbe quindi uno dei principali vantaggi di questo strumento. Per impedire tale rischio sono necessarie - come già posto in rilievo per il PPP - clausole contrattuali chiare, standardizzate e attente agli aspetti ambientali, sociali e tecnologici del progetto. Ciò è quanto richiede la normativa attuale, che insieme ai requisiti di trasparenza, sottolinea l'importanza di un trasferimento di rischio proporzionato ma reale al partner privato.

La definizione di clausole contrattuali adeguate non è peraltro priva di complessità, dal momento che richiede elevata competenza anche tecnica; a tal fine sarebbe auspicabile, come notato dagli esperti, una maggiore standardizzazione dei contratti PPP per ridurre le ambiguità. Oggi, infatti, molte operazioni falliscono o finiscono in contenzioso proprio per una mancata attenzione, nel momento della redazione del contratto, alla corretta e adeguata definizione delle rispettive obbligazioni[895]. Il successo di un progetto di PPP, invero, dipende in larga misura dalla solidità del sistema di garanzie, reali o contrattuali, che nel loro insieme costituiscono il cosiddetto security package; questo pacchetto di garanzie, negoziato prima dell'erogazione del finanziamento, rappresenta uno degli aspetti più delicati e complessi dell'intera operazione. Non a caso, la debolezza o l'inadeguatezza dei contratti è tra le principali cause di contenzioso e spesso conduce al fallimento dei progetti; in quest'ottica, emerge la necessità di introdurre modelli contrattuali standardizzati tra i diversi attori coinvolti e nei vari ambiti progettuali, seguendo l'esempio di quanto già avviene nel Regno Unito[896].

Andrebbero predisposti, dunque, modelli di capitolato che includano standard ambientali e sociali precisi, meccanismi di revisione prezzi per tenere conto di innovazioni tecnologiche e metriche di performance verdi, evitando così lunghe negoziazioni caso per caso.

Un secondo ostacolo di non poca rilevanza è la continua evoluzione normativa e la complessità processuale. In pochi anni, si sono avvicendate più versioni del Codice degli Appalti, da quello del 2006 (D.lgs.163/2006), a quello del 2016 e, infine, al nuovo Codice del 2023, D.lgs.36/2023, senza dimenticare le varie implementazioni normative come, ad esempio, la legge di bilancio c.d. "Sblocca Cantieri", ma anche le stesse linee guida ANAC.

Anche dopo la riforma del 2023, sebbene vi siano stati passi importanti in relazione all'introduzione di principi di innovazione e sostenibilità[897], non si può ignorare che il percorso applicativo sarà lungo.

A livello procedurale poi, molti Comuni segnalano lungaggini nella fase di approvazione dei progetti di fattibilità e nelle autorizzazioni, soprattutto quando si tratta di interventi ambientali complessi. A questo si somma la complessità della gestione di fonti di finanziamento diverse (nazionali, UE, private), ognuna con regole proprie su rendicontazione, tracciabilità, aiuti di Stato, dal momento che il contributo

---

[894] Martiniello, Laura. "PPP e transizione energetica: possibili modelli per le Comunità Energetiche."Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco (2025): 77-86.

[895] Cohen, Remy. "Governance, limiti e nuove frontiere del PPP." Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco (2025): 57-65

[896] Jan-Hendrik Röver, 2015. "Security in project finance and PPP and the implications for secured transactions law: "Security is a shield, not a sword"," Chapters, in: Frederique Dahan (ed.), Research Handbook on Secured Financing in Commercial Transactions, chapter 9, pages 235-254, Edward Elgar Publishing.

[897] Si richiama qui il **principio** di sostenibilità e innovazione inserito nel D.Lgs. 36/2023 Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120.

pubblico nel PPP non deve dare un vantaggio competitivo indebito al privato[898]. Inoltre, questo aumento di burocrazia non è accompagnato da un aumento di risorse in grado di seguire le diverse scadenze, scoraggiando in conclusione i comuni dall'utilizzo di questo tipo di strumenti, a prescindere dal potenziale che hanno, e attendere finanziamenti a fondo perduto.

Un'altra criticità evidenziata da più parti è la scarsa volontà politica o l'avversione al rischio, dato che molti amministratori sono restii a cedere la gestione di beni pubblici a privati o temono critiche in caso il progetto non vada a buon fine, preferendo modelli tradizionali anche se meno efficaci[899].

Ulteriore barriera è rappresentata dalla mancanza di competenze. Molti enti locali non hanno risorse esperte in finanza di progetto, analisi di rischio o gestione del ciclo di vita[900]; questo li rende dipendenti da consulenti esterni o li costringe a rinunciare del tutto. Le iniziative di supporto, come gli sportelli IFEL o le task force di Invitalia, sono utili, ma non sufficienti. Serve, in definitiva, un investimento strutturale nel rafforzamento delle competenze interne, con formazione mirata e assunzioni qualificate, altrimenti il rischio è che solo le grandi città possano sfruttare appieno le opportunità offerte dalla blended finance[901].

Infine, va considerata la sostenibilità a lungo termine. I progetti orientati alla sostenibilità generano spesso benefici diffusi ma ritorni economici limitati. Perché possano essere attrattivi e sostenibili finanziariamente, essi richiedono contributi pubblici mirati, talvolta prevedendo contributi a fondo perduto per coprire il c.d. *viability gap funding*, meccanismi di aggiustamento in corso d'opera o garanzie. La normativa italiana ora riconosce, almeno in parte, questa esigenza, con l'introduzione del principio di *equilibrio economico-finanziario* nel nuovo Codice degli appalti. Questo principio consente l'introduzione di clausole di revisione del piano economico in caso di eventi straordinari come, ad esempio, in caso di shock normativi o crisi[902]. Similmente il previgente codice, all'articolo 180, consentiva al pubblico di contribuire fino al 49% del costo dell'investimento nel PPP.

Tuttavia, calibrare bene l'apporto pubblico rappresenta una sfida, perché un apporto troppo basso non è in grado di attrarre l'investitore privato, mentre uno troppo alto rischia di alterare il mercato, violare le regole sugli aiuti di Stato e vanificare il meccanismo *off balance*. Inoltre, l'esigenza di sostenibilità non si esaurisce al termine dei lavori, dovendosi assicurare nella stesura del progetto che i benefici ricercati dal progetto continuino assicurando la manutenzione affinché, ad esempio, l'infrastruttura sostenibile, non degradi nel tempo, e questo spesso non può insistere sulle casse dell'ente. A questo scopo, è importante inserire nei contratti indicatori di performance ambientale misurabili annualmente e piani di manutenzione di lungo termine[903].

Infine, la continua evoluzione delle normative tecniche è soggetta a repentini cambi normativi che possono alterare l'equilibrio economico di un PPP[904], e l'incertezza normativa è un fattore negativo ben percepito dagli investitori, particolarmente per i progetti innovativi dove la regolazione è sperimentale. In questi casi i privati chiedono garanzie o premi di rischio più alti, rendendo più arduo reperire il

---

[898] Ad esempio, in schemi blended occorre assicurare la tracciabilità della quota finanziata da fondi UE e il rispetto dei target (milestones) se il progetto rientra nel PNRR, aggiungendo strati di burocrazia

[899] https://www.thebrief.city/stories/da-mind-a-cadorna-laboratori-di-parternariato-pubblico-privato/#:~:text=implicazioni%20per%20il%20partenariato%20pubblico,nello%20sfruttare%20realmente%20il%20partenariato

[900] Sola, Agostino. "Di alcune società pubbliche e del rinnovato intervento pubblico nell'economia: Invitalia." *Diritto delle società pubbliche*. Pacini Editore, 2024. 494-505.

[901] Il Protocollo d'Intesa sottoscritto da IFEL e da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) nel 2023 riserva particolare attenzione alle città di media e piccola dimensione, a favore delle quale saranno sviluppate linee di intervento nel merito della transizione digitale, ecologica e di valorizzazione del patrimonio attraverso iniziative di riqualificazione e rigenerazione urbana. IFEL, inoltre, attiverà a breve uno sportello operativo con 40 focus informativi sul PPP per i comuni in un anno con esperti del settore.

[902] Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120.

[903] Hueskes, M., Verhoest, K. & Block, T. (2017). Governing public-private partnerships for sustainability. An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. International Journal of Project Management. 22 March 2017. IF(2015): 2.885

[904] Ad esempio, in passato la revisione dei *Conti pubblici energetici* o dei certificati bianchi ha inciso sui flussi di cassa attesi di progetti di efficienza energetica. Il nuovo Codice Appalti cerca di ovviare introducendo una flessibilità contrattuale per eventi imprevedibili Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120.

finanziamento. In questi casi l'intervento di garanzia di istituzioni pubbliche sarebbe auspicabile per coprire rischi normativi e incoraggiare i PPP innovativi.

Le criticità evidenziate non vanno ignorate, ma nemmeno sovrastimate. L'esperienza degli ultimi anni mostra come i PPP, se ben progettati, possono essere strumenti potenti per trasformare le città in modo sostenibile, equo e innovativo. Preparando standard contrattuali più chiari, maggiore formazione nelle amministrazioni locali, strumenti di mitigazione del rischio e un impegno politico deciso si può costruire una nuova stagione di partenariati urbani[905].

Un punto di favore è il chiaro orientamento, in sedi come il G20 e l'UE, verso l'importanza di mobilitare finanza privata per obiettivi pubblici; inoltre, in Italia, sono stati fatti dei passi importanti verso la necessaria infrastruttura istituzionale a supporto dei PPP. Se questa tendenza sarà confermata e potenziata, capitalizzando sull'esperienza degli ultimi anni, i PPP potranno diventare un asse portante delle politiche urbane future, contribuendo a realizzare una transizione ecologica credibile, inclusiva e ancorata ai territori.

4.6.2. L'importanza della valutazione di impatto

Tutti gli strumenti di finanziamento orientati alla sostenibilità implicano, naturalmente, la misurazione degli impatti ambientali e sociali generati. La normativa italiana ha accolto questo principio nel nuovo Codice dei Contratti del 2023, stabilendo ad esempio che la remunerazione del partner privato deve dipendere dal raggiungimento di risultati misurabili e contrattualizzati, rafforzando così il c.d. *performance-based approach*. In questo modo, il contratto stesso diventa uno strumento per guidare l'impatto ambientale, sociale ed economico del progetto lungo tutta la sua durata, dal momento che massimizzare l'impatto massimizza il profitto [906].

Spesso si applica una Analisi Costi-Benefici in grado di misurare, e monetizzare benefici come la riduzione di CO_2, il minor inquinamento o la creazione occupazione per confrontarli con i costi totali del progetto. Tali impatti diventano sempre più parte integrante del processo ove le amministrazioni tendono a privilegiare partner privati che offrano soluzioni innovative ed ecocompatibili, in linea con i principi di sostenibilità introdotti nel Codice[907]. Il risultato è quello di una ricerca dell'equilibrio tra vantaggi economici e benefici ambientali/sociali ove il progetto ideale è quello che garantisce valore aggiunto pubblico a parità di spesa pubblica[908]. In altre parole, la cooperazione con il privato non è solo

---

[905] Sola, Agostino. "Di alcune società pubbliche e del rinnovato intervento pubblico nell'economia: Invitalia." *Diritto delle società pubbliche*. Pacini Editore, 2024. 494-505.

[906]Il codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023 ha introdotto un aggiornamento significativo dei principi applicabili ai contratti di partneriato pubblico.privato (PPP) rimarcando l'enfasi su sostenibilità, innovazione e trasparenza, equilibrio economico-finanziario e corretta allocazione del rischio. Questa revisione si colloca nel solco degli obiettivi del Green Deal europeo e dell'Agenda 2030, proponendo un modello contrattuale più attento alle sfide ambientali e sociali, oltre che alla solidità economica dei progetti. Il codice stabilisce una serie di principi che impattano la gesitone dei contratti PPP andando a modificare il modello delineato dal codice del 2016.

In particolare, il Codice 2023 ribadisce che la remunerazione del partner privato debba essere strettamente correlata alla qualità della prestazione erogata. Meccanismi di pagamento condizionati al raggiungimento di specifici obiettivi qualitativi e quantitativi incentivano l'efficienza, migliorano l'accountability e assicurano un impiego più efficace delle risorse pubbliche. La corretta allocazione del rischio tra le parti è uno dei capisaldi del PPP. Il Codice rafforza il principio secondo cui il rischio operativo deve essere prevalentemente trasferito al privato, ma in misura proporzionata alla sua capacità di gestione. L'eccessivo sbilanciamento del rischio comprometterebbe la sostenibilità dell'intervento, rendendo necessario un attento bilanciamento che consenta una reale condivisione delle responsabilità e degli incentivi.

In sintesi, il d.lgs. 36/2023 propone una visione rinnovata e più articolata del partenariato pubblico-privato, ponendo l'accento non solo sull'efficienza economica, ma anche sulla generazione di valore pubblico duraturo, attraverso un quadro regolativo che promuove integrità, sostenibilità, innovazione e cooperazione tra pubblico e privato.

Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120.

[907] Fregolent, Laura, and Elena Franco. "Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR." (2025): 1-120.

[908] È impostante infatti comprendere che invitando i Comuni a esplorare maggiormente strumenti alternativi e innovativi come un PPP ben strutturato, dove il privato si assume parte del rischio, si attivano processi virtuosi che generano importanti impatti ambientali, sociali ed economici per la comunità Antoniazzi, S. "Beni culturali e partenariato atipico nel Codice dei contratti pubblici." Federalismi. it 8 (2024).

uno strumento finanziario, ma anche un modo per misurare e garantire risultati; il focus si sposta dagli input agli output, vincolando il partner al raggiungimento di performance predeterminate lungo tutta la durata del progetto.

La logica del *payment by results*, come quella adottata nei *Social Impact Bonds*, mira a stimolare innovazione e prevenzione, consentendo allo Stato di risparmiare risorse da reinvestire in nuovi obiettivi di policy[909]. Allo stesso tempo vincola a che i risultati fissati siano oggettivamente misurabili e che i risparmi generati possano essere quantificati. Da ciò deriva la centralità della misurazione del valore sociale e ambientale delle operazioni, che richiede l'intervento di valutatori indipendenti, come il MAEX di Amsterdam, il Community Balance di Barcellona o il Bilancio di Comunità di Reggio Emilia[910].

Il concetto di sviluppo sostenibile, spesso troppo ampio e indefinito, rende infatti imprescindibile una valutazione d'impatto che consideri sia la fase *ex ante* sia quella *ex post*, misurando il raggiungimento delle principali sfide di crescita economica, equità sociale e qualità ambientale. La misurabilità dell'impatto appare cruciale; in pratica, però, risulta estremamente complesso definire strumenti adeguati a una misurazione oggettiva e comparabile. Il "dramma della misurabilità" emerge dunque come una delle questioni più delicate.

Se alcuni tipi di impatto sono chiaramente rilevabili, altri non si reggono su metriche su cui tutti sono concordi. Il principio dello sviluppo sostenibile e la crescente tensione verso la sostenibilità economica, sociale e ambientale hanno trasformato in profondità il rapporto tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, dissolvendo categorie tradizionali già di per sé mai nette. In questo scenario «più che pubblico», che travalica i confini nazionali e ambisce a un interesse quasi globale, tali categorie perdono valore, pur restando utili per finalità di gestione, controllo e sicurezza[911].

Questa trasformazione comporta inevitabilmente una serie di rischi, dal *greenwashing* al meno noto *socialwashing*[912], o alla prevalenza di interessi privati celati dietro principi di sostenibilità. Ne discende l'esigenza che Stati e Unione europea sviluppino controlli congiunti e trasversali. Tuttavia, si tratta pur sempre di attività *ex post*, rimedi che intervengono a posteriori. La vera sfida consiste invece nella creazione di incentivi ex ante, strumenti capaci di mettere a sistema risorse eterogenee orientate al

---

[909] L. Iannotta, Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità), in Dir. e proc. amm., 2017, 4, 1571.

[910] L. Boni - M. Calderini, Interpretazione strategica del quadro normativo UE per lo sviluppo sostenibile nel settore della finanza: il ruolo chiave della misurazione d'impatto, in Corporate Governance, 2022, 1, 113. La città di Reggio Emilia ha avviato la sperimentazione del c.d. Bilancio di comunità uno strumento di accountability e valutazione dell'impatto, concepito in una logica di trasparenza, rendicontazione e produzione di valore sociale. Esso rappresenta una forma innovativa di monitoraggio e misurazione degli effetti generati dai progetti co-progettati, andando oltre le metriche tradizionali e includendo dimensioni quali l'impatto territoriale, ambientale, economico, sociale, sanitario, tecnologico, educativo, culturale e intergenerazionale. Accanto agli indicatori quantitativi e qualitativi, il Bilancio di comunità mira a misurare la creazione di valore pubblico intangibile, come coesione sociale, capitale relazionale, fiducia e rafforzamento delle competenze, valorizzando il contributo collettivo degli attori coinvolti. Tale approccio, in linea con l'Agenda 2030 e con i criteri ESG europei, si configura come alternativa ai modelli tradizionali di valutazione, legittimando il partenariato come opzione preferibile per il perseguimento dell'interesse generale e per la realizzazione di forme di giustizia urbana e climatica.

[911] Sull'essenzialità della cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, «è chiaro il dato di partenza, sono chiari gli obiettivi ed è tracciato il rapporto tra potere pubblico e potere privato: la transizione ecologica non potrà essere realizzata dai soli soggetti pubblici, anche se centrale sarà sempre di più come si è detto il ruolo "programmatore" e "incentivatore" dello Stato (ad esempio attraverso Cassa Depositi e Prestiti), perché le risorse pubbliche, pur in questo momento rilevanti, non continueranno ad essere disponibili per sempre. Occorre, quindi, contare molto di più sulle imprese e sul mercato e in questo senso non si tratta tanto di far leva sul dovere etico di pensare alle generazioni future, che pur resta fondamentale, ma su ciò che è proprio dell'impresa ossia il profitto: ecco allora la necessità anche di un quadro regolatorio che crei le condizioni perché le imprese perseguendo i loro obiettivi di profitto tutelino nello stesso tempo l'ambiente», in F. de Leonardis, Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato, Torino, Giappichelli, 2023, 164

[912] «Il Comitato economico e sociale europeo auspica la rapida adozione di una tassonomia sociale, che incorpori una nozione comune e affidabile di sostenibilità, alla quale ogni singolo attore possa fare riferimento, anche al fine di contrastare la sostenibilità sociale di facciata (c.d. social washing), e mitigare, altresì, gli effetti indesiderati della transizione verde. [...] Una transizione giusta richiede condizioni sociali sostenibili e la tassonomia sociale potrebbe fornire orientamenti in tal senso. Emerge la questione, quanto mai urgente, relativa a chi debba pagare il costo della transizione verde», in A. Pisani Tedesco, Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale, cit., 30

perseguimento di un interesse «più che pubblico».[913] In questa prospettiva, la programmazione economico-sociale emerge come leva indispensabile per un rinnovato intervento pubblico in economia, volto a promuovere sviluppo sostenibile in senso pieno.

In tale quadro complessivo, l'assenza di definizioni condivise di impatto sociale e ambientale ha generato divergenze nel settore finanziario, ostacolando l'individuazione di meccanismi uniformi di misurazione e rendicontazione. Negli ultimi anni, tuttavia, la valutazione dell'impatto sociale sta assumendo crescente rilevanza nei sistemi di informativa non finanziaria degli operatori finanziari. Essa rappresenta non solo un requisito di conformità normativa, ma anche un elemento strategico, poiché consente agli investitori di considerare l'impatto come un vantaggio competitivo[914].

La letteratura evidenzia come per lungo tempo i capitali siano stati impiegati senza produrre appieno potenziali benefici sociali e ambientali. Col passare del tempo, il confronto tra industria, decisori politici e comunità accademica ha portato alla nascita di numerosi standard intersettoriali basati sulla performance sociale e ambientale delle imprese e degli attori finanziari. Questo scenario ha dato vita a un campo privo di un quadro organico e unificante, capace di chiarire quali strumenti di misurazione siano più adatti ai diversi posizionamenti strategici degli investitori[915].

Diventa cruciale, allora, sviluppare un quadro metodologico che consenta di selezionare strumenti di misurazione coerenti rispetto alle diverse strategie di investimento. Dal 10 marzo 2021, infatti, gli attori finanziari europei che contribuiscono alla sostenibilità sono obbligati a classificare i propri prodotti all'interno degli articoli 7, 8 o 9 del Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR). Ciascuna categoria implica un diverso grado di integrazione degli aspetti di sostenibilità rispetto a quelli economici. Per questo motivo, la comprensione dei metodi di misurazione dell'impatto sociale risulta essenziale non solo per garantire conformità normativa, ma anche per assicurare un corretto posizionamento dei prodotti finanziari in linea con le definizioni e le finalità della tassonomia europea.

Se non si può tuttavia parlare di un modello consolidato appare evidente che sia diventato imprescindibile per una serie di ragioni: la prima, come menzionato, è data dal fatto che l'impatto e la sua misurazione sia ad oggi un principio generale dei contratti pubblici[916]. La seconda attiene ovviamente al fatto che sia una condizione imprescindibile per accedere a molti strumenti di finanziamento, sia pubblici sia privati[917]. In definitiva le decisioni di investimento saranno sempre più

---

[913] Sulla nozione di programmazione, la dottrina è molto ampia, tra tutti, M.S. Giannini, Diritto pubblico dell'economia, cit., 288-289; M.S. Giannini, Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia, in Riv. dir. comm., 1959, 313; M. Carabba, Programmazione, in Dig. disc. pubbl., 1997; N. Rangone, Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole, Bologna, il Mulino, 2007; D. Crocco, La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia, Napoli, Jovene, 2015; L. Bartolucci, Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, Torino, Giappichelli, 2024.

[914] Alex Nicholls, 'We do good things, don't we?': 'Blended Value Accounting' in social entrepreneurship, Accounting, Organizations and Society, Volume 34, Issues 6–7, 2009, Pages 755-769, ISSN 0361-3682, https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.008.

[915] Hueskes, M., Verhoest, K. & Block, T. (2017). Governing public-private partnerships for sustainability. An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. International Journal of Project Management. 22 March 2017. IF(2015): 2.885

[916] Si v. A. Giusti, Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici, in Dir. amm., 2024, 2, 557; A. Sandulli, Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo, in Dir. pubbl., 2024, 2, p. 350 ma anche M.R. Spasiano, Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere, in Federalismi.it, 2024, 9, p. 206.

[917] Per maggiori informaizoni sugli investimenti di impatto si v. A.E. Caterini, A Bottom-Up Financial Strategy for a Sustainable Society, in The Italian Law Journal, 2023, 1, 57; C. Cristofolini, Potenzialità e criticità dei "social impact bonds" per l'inserimento lavorativo, in Diritto delle relazioni industriali, 2021, 4, 1027; C. Napolitano, Il "Social Impact Bond": uno strumento innovativo alla ricerca del suo diritto, in Nuove auton., 2018, 3, 563; R. Di Raimo, C. Mignone, Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella "società inclusiva" europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa), in Giust. civ., 2017, 1, 139; A. Blasini, Nuove forme di amministrazione pubblica per negozio: i "Social Impact Bonds", in Riv. trim. dir. pubbl., 2015, 1, 69; C. Mignone, Investimento a impatto sociale: etica, tecnica e rischio finanziario, in Rassegna di diritto civile, 2016, 3, p. 92

sottoposte a valutazioni esterne[918] e anche al controllo giurisprudenziale, specie quando rientrano nel quadro della finanza sostenibile europea o quando derivano dalla missione degli investitori istituzionali e di lungo termine, pertanto, non si potrà certamente sfuggire a questo requisito [919].

[918] In Texas ad esempio si sta sviluppando un contenziosto relativo, oltre alle regole antitrust, ai c.d. fiduciary duties contro aziende che adottano pratiche ESG e gli asset managers che spingono queste aziende ad adottarle. Cfr. https://www.responsible-investor.com/warnings-of-copycat-lawsuits-after-american-airlines-esg-case/.

[919] CGUE, 6 luglio 2023, BEI e Commissione/ClientEarth, C-212/21 P e C-223/21 P. Questa decisione potrebbe impulsare un nuovo tipo di contenzioso mirato a contestare le decisioni di investimento delle Banche come la BEI

Capitolo 5 – Esperienze e prospettive locali ed europee

5.1. – Casi studio italiani: progetti di finanza sostenibile a livello urbano

Negli ultimi anni, diverse città italiane hanno sperimentato con strumenti innovativi per finanziare progetti legati alla transizione ecologica e alla rigenerazione urbana, combinando risorse pubbliche e private che hanno dimostrato come la combinazione di capitali possa fare la differenza nella realizzazione di interventi sostenibili.

Nel triennio compreso tra il 2021 e il 2023 il Comune di Bologna ha ottenuto dalla BEI un prestito quadro pari a 50 milioni di euro, destinato al proprio *Programma di Investimento cittadino*. Le risorse ottenute sono state destinate a finanziare interventi su scuole ed edifici pubblici per migliorarne l'efficienza energetica, nonché progetti di mobilità sostenibile come l'acquisto di autobus elettrici, la realizzazione di piste ciclabili e la pedonalizzazione di alcune aree urbane [920]. L'operazione ha avuto anche una chiara impronta sociale, dal momento che ha privilegiato aree periferiche e previsto azioni mirate all'inclusione di genere con lo scopo di generare allo stesso tempo benefici ambientali dovuti alle ridotte emissioni e sociali dovuti alla coesione urbana[921].

Un esempio significativo, sebbene più risalente si ha nella città di Napoli, ove nel quartiere di Bagnoli è nato il museo Corporea, un polo museale scientifico di oltre 5.000 metri quadri dedicato al corpo umano. Questa iniziativa, pensata anche quale strumento di rigenerazione urbana, ha beneficiato di circa 9 milioni di euro, di cui un terzo proveniente dal Fondo di Sviluppo Urbano Jessica Campania, gestito da Iccrea Bank e Sinloc che ha integrato risorse locali ed europee, con l'attivazione di un partenariato pubblico-privato per la sua realizzazione[922]. Il modello ha permesso di integrare risorse locali con capitali privati, riducendo l'onere per il bilancio comunale e creando un'infrastruttura educativa a forte impatto sociale e ambientale. Nel quartiere di Scampia è stato progettato un TRIS (Titolo di riduzione di Spesa Pubblica) sperimentato per la prima volta a Napoli e costruito sul modello dei Social Impact Bond ma caratterizza, per finanziare un impianto di compostaggio da 14,6 milioni euro[923]. Il

---

[920] La Bei ha sostenuto il comune di Bologna con un investimento quadro di 50 milioni di euro a supporto del Programma di Investimento della città per il triennio 2021-2023. Il supporto della BEI ha finanziato lo sviluppo di un modello urbano più sostenibile, rendendo la città più resiliente al cambiamento climatico. Oltre all'aspetto ambientale, climatico, vale menzionare le attività messe in atto dal Comune per la riduzione delle disuguaglianze di genere, ponendo come priorità l'occupazione femminile e all'inclusione, su quest'ultimo obiettivo la BEI ha anche offerto assistenza tecnica gratuita al fine di sviluppare un sistema di indicatori che misurino l'impatto di tali iniziative sulla parità di genere. Il fatto che una parte significativa dei progetti sostenuti si trova nei quartieri più periferici della città ha poi contribuito ad aumentare la coesione sociale, la mobilità geografica nella città ed i livelli di occupazione. Si noti che la città di Bologna intende raggiungere la neutralità carbonica entro il 2040 secondo le direttive degli Accordi di Parigi. Delpiano, Alessandro, et al. "Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana."*TERRITORIO* 2023/106 (2024).

[921] Delpiano, Alessandro, et al. "Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana." *TERRITORIO* 2023/106 (2024).

[922]Attraverso il dismesso strumento JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas sono stati avviati numerosi progetti degni di nota, ad esempio nei settori ospedaliero, scolastico, dell'efficienza energetica e del turismo. Come la realizzazione del Museo Corporea di Napoli, per riqualificare l'area di Bagnoli; l'acquisto da parte della Società di Trasporto Pubblico Locale CTM SpA di 12 filobus di ultima generazione, nella città di Cagliari.

[923] Un caso particolarmente interessante riguarda il SIB obbligazionario di Napoli. Il SIB (Social Impact Bond) è un meccanismo di finanziamento di progetti ad alto impatto sociale che, per loro natura, non sia possibile finanziare attraverso i mezzi tradizionali. Il capitale, sottoscritto da investitori privati, non si basa su un'aspettativa di remunerazione basata sul flusso di cassa del progetto ma da fondi pubblici. Il risparmio della spesa pubblica è ottenuto dal raggiungimento dell'obiettivo socialmente utile. Il SIB di Napoli è stato impostato come una vera e propria obbligazione in quanto,
ha posto del sistema la riduzione della spesa pubblica piuttosto che la generazione di un impatto sociale, da qui l''emissione di un vero titolo obbligazionario in quanto il progetto è stato legato ad una chiara previsione di cash flow.
Finalizzato alla costruzione di un impianto di compostaggio nel quartiere napoletano di Scampia, il SIB napoletano ha previsto l'assegnazione della realizzazione dell'impianto ad ASIA, la società pubblica addetta alla gestione dei rifiuti, tramite un bando europeo. Banca Prossima, parte del Gruppo Intesa San Paolo, è stata designata come investitore unico, tramite l'emissione di un Bond denominato TRIS Titolo di Riduzione di Spesa Pubblica, garantito interamente da Intesa San Paolo. Il risparmio, secondo lo schema tipico dello strumento, è stato fondato su dimensioni misurabili nel tempo, tonnellate di

meccanismo, promosso dalla società pubblica dei rifiuti ASIA Napoli, prevedeva un investimento iniziale da parte di Banca Prossima di Intesa Sanpaolo, da rimborsare con i risparmi di spesa generati dalla nuova gestione dei rifiuti[924]. Sebbene ancora sperimentale, l'iniziativa rappresenta un esempio raro in Italia di finanza d'impatto applicata a infrastrutture ambientali e che collega il rendimento finanziario al risultato sociale della riduzione di costi e odori.

A Cagliari, un'operazione di finanza mista ha sostenuto il rinnovo della flotta di filobus ecologici dell'azienda di trasporto pubblico CTM tramite un investimento di quasi 30 milioni di euro. Parte dell'investimento è stata sostenuta dal Fondo Jessica Sardegna, mentre il resto è stato coperto da risorse proprie e finanziamenti privati[925]. L'operazione ha convogliato fondi UE, in un fondo rotativo regionale a coprire anche attraverso equity e debito agevolato una parte significativa dei costi, mentre CTM e i finanziatori privati hanno coperto il resto creando un servizio di trasporto urbano a zero emissioni e dimostrando come un'infrastruttura di mobilità sostenibile possa nascere dalla collaborazione tra pubblico e privato, in un'equa distribuzione del rischio.

Molti Comuni italiani, di varie dimensioni, hanno avviato PPP per migliorare l'efficientamento energetico. Per far ciò, si sono affidati a contratti di rendimento energetico (EPC) con società specializzate (ESCO)[926] per modernizzare l'illuminazione pubblica, riqualificare edifici e installare impianti fotovoltaici. Un esempio emblematico è quello di *City Green Light*, che collabora con oltre 200 enti locali per gestire servizi smart e impianti LED in tutta Italia senza gravare sui conti pubblici[927].. Sono numerose le esperienze documentate, dai parcheggi alimentati a fotovoltaico agli asili nido ad alta efficienza, fino alla gestione innovativa dei rifiuti. Il modello PPP, applicato a progetti green, ha mostrato flessibilità e replicabilità in molti contesti urbani[928].

Un caso di maggiore complessità è quello del nuovo campus scientifico della Statale di Milano, nell'area ex Expo (MIND). Creato attraverso un Piano integrato di intervento e gestito da una società di progetto a capitale pubblico, Arexpo, rappresenta forse l'esempio più celebrato di rigenerazione urbana attraverso un partenariato multi-attoriale che vede il coinvolgimento di attori scientifici e sociali accanto ai tradizionali attori pubblici e privati [929]. Si è seguita la formula della finanza di progetto o *project finance*, in cui il privato si è impegnato a gestire progettazione, costruzione e manutenzione per tutta la durata della concessione, mentre l'università e le istituzioni pubbliche hanno messo a disposizione aree e canoni pluriennali. Il risultato è stato quello di una struttura all'avanguardia, con laboratori verdi e spazi condivisi, realizzata con investimenti privati, mobilitati da subito e guidata da obiettivi pubblici di innovazione e sostenibilità adeguatamente declinati da stringenti requisiti contrattuali[930].

---

rifiuti e dalla garanzia di Intesa Sanpaolo. si v. Ruggiero F. Prospettive di applicazione dei primi sib social impact bond in italia, 2016, disponbile su:http://www.lab-ip.net/prospettive-di-applicazione-dei-primi-sib-social-impact-bond-in-italia/ nonchè Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017).

[924] Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017).

[925] L'investimento per l'azienda di trasporto locale CTM di Cagliari è stato sostenuto dal Fondo Jessica Sardegna gestito da Banco di Sardegna e Sinloc.

[926] Le ESCo (acronimo di Energy Service Company) sono società di servizi energetici, specializzate nell'offrire al cliente i servizi necessari per realizzare interventi di efficienza energetica e nel farlo si assumono la responsabilità dell'investimento (finanziando direttamente il progetto o procurando il finanziamento tramite terzi) e sollevano l'utente finale da ogni onere finanziario, mentre i loro profitti sono legati al risparmio effettivamente ottenuto.

[927] City Green Light, *"Non solo appalti, il Partenariato Pubblico-Privato come driver per l'innovazione e la sostenibilità di servizi e opere pubbliche"* Convegno, Assemblea Nazionale ANCI, Torino, 22 novembre 2024 https://www.ancicomunicare.it/wp-content/uploads/2024/11/Programma-evento-a-latere-City-Green-Light-agg.pdf

[928] Cohen, Remy. *"Governance, limiti e nuove frontiere del PPP." Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco (2025): 57-65.*

[929] Sul progetto MIND vd. https://www.comune.milano.it/-/urbanistica.-approvato-il-piano-integrato-di-intervento-mind-milano-innovation-district.

[930]L'Ateneo ha avviato un Construction Law Lab, un laboratorio di ricerca sul diritto delle costruzioni guidato dall' ordinaria di Diritto amministrativo Sara Valaguzza il quale, grazie all'interdisciplinarietà degli ambiti presenti, e delle partnership con soggetti pubblici e privati nel mondo delle costruzioni è stato in grado di elaborare proposte sul piano regolatorio e best practice in chiave di innovazione, sostenibilità e inclusione. Grazie a questo laboratorio della

Sempre a Milano, la già menzionata realizzazione della Linea 4 della metropolitana è stata sostenuta con la sottoscrizione di un *green loan* da 398 milioni di euro, concesso alla società SPV Metro M4 S.p.A. da un pool di nove banche, (tra cui BPER, BBVA, Banco BPM, BNP Paribas, CaixaBank, CDP, Crédit Agricole, Intesa Sanpaolo, Société Générale)[931]. Ciò ha consentito di rifinanziare il debito accumulato durante la fase di costruzione, abbassando il tasso d'interesse dal 5,8% al 4% e generando un risparmio stimato di oltre 57 milioni di euro, liberando al contempo importanti garanzie statali e ottenendo un importante risparmio sugli interessi[932].

Parimenti il Comune di Palermo ha dimostrato grande innovatività nella capacità di combinare risorse statali, fondi europei e cofinanziamenti locali per promuovere una trasformazione urbana a forte impatto ambientale e sociale. Così facendo, la città ha attivato un ampio portafoglio di 48 progetti PNRR, per un valore complessivo di circa 174 milioni di euro tra progetti già finanziati o in corso d'opera[933]. Gli interventi hanno spaziato dalla riqualificazione di giardini pubblici alla mobilità elettrica fino all'edilizia scolastica e ai servizi per l'inclusione sociale[934].

Si tratta di esempi concreti di applicazione della finanza verde e di strumenti innovativi a un'infrastruttura urbana strategica a basso impatto.

Il Consorzio intercomunale Viveracqua, che riunisce otto gestori idrici pubblici del Veneto nelle province di Belluno, Padova, Venezia e Vicenza, ha emesso nel 2014 una serie di otto minibond cartolarizzati per un valore complessivo di circa 300 milioni di euro finanziando 728 interventi di miglioramento delle reti idriche e fognarie[935]. L'operazione ha inaugurato il primo esempio di *hydro-bond* italiano, garantito dalla BEI, principale sottoscrittore per 150 milioni di euro di ABS[936]. Questi *minibond* hanno finanziato oltre 700 interventi per il miglioramento delle reti idriche e fognarie, rafforzando la sostenibilità e l'efficienza del servizio idrico locale.

Esperienze di questo tipo dimostrano il triplice vantaggio di operazioni di tale natura: in primo luogo, la notevole versatilità dei bond per tutelare le varie declinazioni della sostenibilità, in secondo luogo la possibilità, per gli enti di dimensioni ridotte di combinare le forze per poter raggiungere un obiettivo comune ed infine la possibilità per gli enti locali di utilizzare le partecipate per evitare gli stringenti vincoli di bilancio.

Infine, nell'aprile 2025, il Ministero dell'Interno e la BEI hanno istituito un fondo tematico da 272 milioni di euro, alimentato con risorse PNRR, per finanziare i Piani Urbani Integrati delle 14 Città

---

conoscenza si è operata una scelta consapevole di utilizzare per il Campus Mind la formula della finanza di progetto, che, ad oggi, di è rivelato tra i più significativi d'Italia per un'opera edilizia. https://www.thebrief.city/stories/da-mind-a-cadorna-laboratori-di-parternariato-pubblico-privato/#:~:text=costruzioni%20per%20elaborare%20proposte%20sul,significativo%20d%E2%80%99Italia%20per%20un%E2%80%99opera%20edilizia

931 Comune di Milano, comunicato stampa:M4, sottoscritta l'operazione di rifinanziamento green: https://www.comune.milano.it/en/-/m4-sottoscritta-l-operazione-di-rifinanziamento-green

932Comune di Milano, comunicato stampa:M4, sottoscritta l'operazione di rifinanziamento green: https://www.comune.milano.it/en/-/m4-sottoscritta-l-operazione-di-rifinanziamento-green

933Comune di Palermo, Progetti PNRR, Report su stato di realizzazione. https://www.comune.palermo.it/novita/progetti-pnrr-report-su-stato-di-realizzazione-lagalla-giusta-informazione-ai-cittadini-per-una-citt-che-cambia-su-tutto-2/

934 Comune di Palermo, Progetti PNRR, Report su stato di realizzazione. https://www.comune.palermo.it/novita/progetti-pnrr-report-su-stato-di-realizzazione-lagalla-giusta-informazione-ai-cittadini-per-una-citt-che-cambia-su-tutto-2/

935Nell'operazione Viveracqua Hydrobond, la società emittente, Consorzio Viveracqua, riuniva 8 gestori pubblici del servizio idrico che nel 2014 hanno approntato la prima cartolarizzazione in Italia di minibond a scadenza ventennale, obbligazioni societarie emesse da società non quotate, secondo quanto previsto dalla Legge 134/2012. Gli 8 minibond emessi hanno avuto ad oggetto 728 interventi di miglioramento delle infrastrutture, nelle province di Belluno, Padova, Venezia e Vicenza. Ogni emissione è stata effettuata da uno specifico gestore consorziato, le obbligazioni quotate nel segmento Extramot PRO di Borsa Italiana S.p.A. Gli 8 minibond sono stati successivamente cartolarizzati con emissione finale di un 'Asset Backed Security' e associati una garanzia di 6 milioni di euro da parte della società finanziaria della Regione Veneto, Veneto Sviluppo. Il principale sottoscrittore, è stata la BEI. Altri sottoscrittori sono stati investitori istituzionali quali il Fondo Pensione Solven, Veneto Banca e BCC Brendola. L'agenzia di rating CRIF ha effettuato un rating. Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017) ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf

936 Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017). ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf

Metropolitane italiane[937]. Il fondo, gestito da Equiter/Intesa e Finint/Sinloc, mira a sostenere progetti di rigenerazione urbana, mobilità sostenibile, riuso di aree dismesse ed efficienza energetica integrando investimenti privati con risorse PNRR[938]. Inoltre, una quota significativa pari a circa il 40% è stata riservata alle città del Mezzogiorno[939].

5.1.1. Impatti economici, sociali e ambientali dei progetti

Gli interventi realizzati nelle città italiane mostrano come attraverso la finanza sostenibile sia possibile ottenere impatti economici, sociali e ambientali concreti e misurabili. A Bologna, ad esempio, i progetti di efficientamento energetico su edifici scolastici e pubblici ridurranno in modo significativo i consumi e le emissioni climalteranti, contribuendo agli obiettivi locali di neutralità climatica. L'introduzione di autobus elettrici, insieme alla creazione di piste ciclabili e aree pedonali, rappresenta un passo deciso verso una mobilità urbana a basse emissioni. A Palermo, l'espansione del verde urbano e lo sviluppo di infrastrutture per la mobilità dolce migliorano la resilienza climatica e la qualità dell'aria[940]. Anche nel caso del Veneto, gli investimenti nella rete idrica grazie agli hydro-bond hanno aumentato la sostenibilità ambientale del servizio, riducendo le perdite e migliorando la gestione della risorsa idrica.

Con riguardo invece ai benefici sociali, anch'essi si sono dimostrati rilevanti, specialmente nei contesti urbani più vulnerabili. A Bologna, gli investimenti sono stati concentrati nelle periferie, con interventi su scuole, asili e spazi pubblici, pensati per rafforzare la coesione sociale e creare nuove opportunità di occupazione nelle zone svantaggiate[941]. Il comune di Palermo ha puntato sull'edilizia scolastica e sull'inclusione abitativa, con progetti che sostengono famiglie e persone fragili, come nidi, mense scolastiche, alloggi per anziani, disabili e altre persone fragili[942]. Inoltre, è importante ricordare come l'impatto sociale si manifesta anche attraverso forme di partecipazione civica. Nella stessa città di Bologna, ad esempio, il restauro del Portico di San Luca è stato finanziato con una campagna di crowdfunding che ha coinvolto oltre settemila cittadini, raccogliendo 340.000 euro per il recupero di un bene storico[943]. Si dimostra così che la finanza sostenibile urbana contribuisce non solo a migliorare i servizi, ma anche a rafforzare il senso di appartenenza e la fiducia nei confronti delle istituzioni migliorando la qualità della vita e l'inclusione sociale di coloro che vivono il territorio.

Sul piano economico, i progetti analizzati producono effetti significativi, sia in termini di risparmio finanziario che di attivazione di investimenti. A Milano, l'operazione di rifinanziamento della Linea M4 ha permesso di ridurre sensibilmente il costo del debito, generando come evidenziato un risparmio

---

[937] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[938] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[939] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[940] Comune di Palermo, Progetti PNRR, Report su stato di realizzazione. https://www.comune.palermo.it/novita/progetti-pnrr-report-su-stato-di-realizzazione-lagalla-giusta-informazione-ai-cittadini-per-una-citt-che-cambia-su-tutto-2/

[941]Delpiano, Alessandro, et al. "Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana." *TERRITORIO* 2023/106 (2024).

[942] Comune di Palermo, Progetti PNRR, Report su stato di realizzazione. https://www.comune.palermo.it/novita/progetti-pnrr-report-su-stato-di-realizzazione-lagalla-giusta-informazione-ai-cittadini-per-una-citt-che-cambia-su-tutto-2/

[943] Il Comune di Bologna, nel 2014 ha lanciato una campagna di crowdfunding per il restauro del portico di San Luca per 340.000 €. La piattaforma Ginger, a cui si è appoggiato il Comune è riuscita a reperire i fondi grazie al contributo di 7111 donatori. Sfortunatamente, questo progetto, di tali dimensioni, si è rivelato un'eccezione in Italia, nonostante l'alto tasso di finanziamento. Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE, Bocconi University, Italy, (2017) ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf

stimato di oltre 57 milioni di euro di oneri finanziari grazie alla diminuzione del tasso d'interesse[944]. Più in generale, l'afflusso di risorse europee e nazionali ha spinto la spesa in conto capitale dei Comuni italiani a livelli senza precedenti tanto che solo nel 2024 gli investimenti pubblici comunali hanno superato i 20 miliardi di euro, secondo IFEL[945]. Il fondo PNRR da 272 milioni di euro gestito dalla BEI, pensato per attrarre capitale privato, grazie alla combinazione di prestiti e strumenti di quasi-equity e PNRR, ha avuto l'obiettivo di mobilitare risorse aggiuntive per la rigenerazione urbana[946]. Questi interventi generano ricadute economiche concrete, attivando filiere locali in diversi settori, dall'edilizia ai trasporti. Sebbene gli effetti sul valore di molti di questi investimenti sostenibili, quali l'aumento del valore immobiliare o sulla crescita economica locale, richiedano tempi lunghi per manifestarsi pienamente, le basi per un impatto duraturo sono già state poste e resta indubbio che possa accrescersi il valore delle aree rigenerate, anche se questi effetti si vedranno con valutazioni a medio-lungo termine.

5.1.2. Fonti di finanziamento e strumenti innovativi: il punto della situazione Italiana

Le esperienze analizzate raccolgono un articolato mix di fonti di finanziamento in cui si intrecciano risorse pubbliche europee, nazionali e locali con strumenti innovativi di finanza sostenibile. Attualmente i fondi strutturali europei e il PNRR rappresentano il principale canale di finanziamento per la rigenerazione urbana in Italia, sebbene, come noto, la scadenza di quest'ultimo è destinata a lasciare un considerevole vuoto di risorse cui gli enti locali dovranno far fronte, anche solo banalmente per affrontare i futuri costi di mantenere l'infrastruttura messa in piedi grazie ai finanziamenti ricevuti. IFEL e ANCI hanno calcolato che l'ammontare complessivo degli investimenti in questo ambito sfiora gli 11,7 miliardi di euro, di cui circa 9,8 miliardi provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[947]. Misure specifiche come il PinQua, il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, e i Piani Urbani Integrati hanno coinvolto centinaia di Comuni, con dotazioni finanziarie consistenti e finalità orientate all'inclusione sociale, alla sostenibilità e alla coesione territoriale, oltre a questi vi sono anche i fondi di coesione, come ad esempio, i fondi rotativi per lo sviluppo urbano menzionati[948].

---

[944]Comune di Milano, comunicato stampa:M4, sottoscritta l'operazione di rifinanziamento green: https://www.comune.milano.it/en/-/m4-sottoscritta-l-operazione-di-rifinanziamento-green

[945] Visto il forte svantaggio delle regioni del mezzogiorno, nelle politiche di coesione, è presente la riserva del 40% per progetti a favore dei comuni meno sviluppati EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[946] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[947] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[948] EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=itGli Stati Membri possono investire parte dei fondi strutturali in fondi rotativi. Il vantaggio di far questo è che così possono rendere gli stessi autosufficienti e far leva su queste nuove risorse generate per attrarre fondi privati con condizioni di finanziamento più flessibili. Nel periodo tra il 2014 e il 2017 sono stati attivati sei fondi rotativi per 580 milioni di euro. L'osservazione condotta per il successivo periodo 2014-2020 su quattro regioni italiane che ne hanno usufruito, aveva calcolato un potenziale di 320-385 milioni di euro di contributi UE da destinati a questi fondi rotativi. Come menzionato il primo fondo di sviluppo urbano è stato sviluppato nel 2015 dalla regione Marche. Il reinvestimento dei fondi raccolti ha la potenzialità di generare un ricavo pari a 80-90 milioni di euro nel periodo di studio considerato.
Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017) ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf

Non si può poi non considerare il ruolo di figure istituzionali come la BEI che svolge un ruolo centrale, sia attraverso prestiti diretti a condizioni agevolate sia mediante la creazione di fondi tematici come quello per i Piani Urbani Integrati, coordinati da intermediari finanziari specializzati che agiscono come veicoli per la canalizzazione di risorse pubbliche e il coinvolgimento del capitale privato. Altri attori, come Cassa Depositi e Prestiti, che mettono a disposizione linee di credito dedicate, contribuendo a diversificare l'offerta finanziaria a livello locale.

Infine, alcuni strumenti innovativi che si stanno affacciando nel panorama urbano italiano. Oltre ai *green bond* e ai *green loan*, sono stati sperimentati gli *hydro-bond*, come nel caso, prima citato, del Consorzio Viveracqua, e i Social Impact Bond, come il progetto per l'impianto di compostaggio a Scampia. Parallelamente, si stanno sviluppando forme di crowdfunding civico, promosse da piattaforme come Ginger o Eppela, che hanno permesso di sostenere iniziative urbane su scala ridotta. Sebbene il coinvolgimento diretto dei cittadini in grandi opere sia ancora limitato, l'Italia è all'avanguardia nel numero di sperimentazioni sul crowdfunding civico. Guardando al futuro, strumenti come le comunità energetiche e i meccanismi di pagamento per servizi ecosistemici urbani i c.d. *PES* o *Payment for Ecosystem Services* rappresentano nuove frontiere per una finanza urbana partecipativa e radicata nei territori[949].

Le esperienze finora maturate evidenziano peraltro alcune criticità ricorrenti. Una delle principali riguarda la complessità burocratica e di governance che caratterizza molti enti locali. La gestione di strumenti come gli appalti integrati, i contratti di disponibilità o i partenariati pubblico-privati richiede competenze specialistiche, spesso assenti nei Comuni di piccole e medie dimensioni[950]. Inoltre, la debolezza finanziaria di molti enti, sia essa in termini di rating, capacità di garantire i prestiti o sostenere o solamente anticipare i costi delle operazioni, rappresenta un ulteriore ostacolo. La programmazione locale, poi, non riesce sempre ad orientare le risorse in modo strategico verso i bisogni reali del territorio. A ciò si aggiungono i vincoli temporali come quelli imposti dal PNRR, i quali prevedono la conclusione dei progetti nel 2026, costringendo le amministrazioni a procedere in tempi ristretti, con il rischio di ritardi, rinunce o la presentazione di progetti poco maturi [951]. Alcuni strumenti innovativi, come i *Social Impact Bond* o il *crowdfunding* civico, scontano infine incertezze normative e difficoltà nel garantire ritorni finanziari concreti agli investitori.

Sotto altro profilo, è da rilevare che i casi più riusciti presentano anch'essi alcune caratteristiche comuni. Innanzitutto, in molti degli esempi presentati un approccio integrato, che non si limita alla riqualificazione fisica degli spazi, ma incorpora anche dimensioni sociali, economiche e ambientali. La presenza di una leadership politica forte e di una pianificazione strategica chiara si rivela strategica per guidare i processi e coordinare gli attori coinvolti. Anche la qualità delle partnership pubblico-private incide in modo significativo sull'efficacia degli interventi. In alcune città, come Bari o Firenze, il focus su obiettivi di inclusione sociale ha prodotto risultati concreti e replicabili. La capacità di attrarre investitori istituzionali, come la BEI o fondi privati, è un altro elemento chiave; il fondo per i Piani

[949]Il pagamento per i servizi dell'ecosistema o Payment for Ecosystem Services (PES), consiste in un meccanismo finalizzato al recupero e alla salvaguardia dei sistemi ecologici e dei servizi da essi forniti. Un PES si sostanzia in un accordo volontario nel quale uno specifico servizio è acquistato da parte di uno o più beneficiari del servizio, fornito, come specificato nell'accordo, in maniera continuativa. Alla base dello strumento sta un cambo di paradigma, dall'ottica del 'polluter-pays' a quella del 'beneficiary-pays'. Infatti, gran parte di questi servizi sono privi di un valore esplicito e di un mercato perché caratterizzati come dei beni pubblici. Di conseguenza, risulta critico stabilire la stima del valore economico del servizio e la definizione di un meccanismo di remunerazione. Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE,
Bocconi University, Italy, (2017) ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf nonchè Wunder S. Payments for environmental services: some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper n.92

[950] I modelli più interessanti di rigenerazione urbana come il quartiere Libertà di Bari, il recupero del parco urbano di Cuneo o il Lumen di Firenze mettono al contempo in luce diverse criticità. Prima tra tutte la complessità degli strumenti a disposizione della macchina amministrativa: tra appalti integrati, i contratti di disponibilità e i partenariati pubblico- privati le competenze richieste al comune sono spesso assenti nelle piccole realtà. Senza contare la corsa contro il tempo a giugno 2026 costantemente rallentata dalla burocrazia. Salvati, Armida. "Il ruolo del terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà in due province pugliesi." Autonomie locali e servizi sociali 46.3 (2023): 453-468.

[951] Salvati, Armida. "Il ruolo del terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà in due province pugliesi." Autonomie locali e servizi sociali 46.3 (2023): 453-468

Urbani Integrati ne è un esempio emblematico[952]. Infine, la trasparenza e la partecipazione pubblica si sono rivelate determinanti per costruire consenso e legittimità. La campagna di crowdfunding per il Portico di San Luca, con oltre settemila cittadini coinvolti, dimostra come la fiducia e la comunicazione possano tradursi in risultati tangibili. In sintesi, quando visione urbanistica, capacità amministrativa e strumenti finanziari si integrano con coerenza, la finanza sostenibile urbana riesce a sprigionare tutto il suo potenziale trasformativo[953].

5.2. Analisi comparativa di esperienze europee: Barcellona, Helsinki, Amsterdam, Göteborg, Parigi

Appare utile, a questo punto, guardare ad alcune delle città europee che si sono distinte negli ultimi anni per aver saputo combinare politiche urbane ambiziose con strumenti finanziari innovativi. Le città selezionate offrono esempi significativi di come la finanza urbana possa essere messa al servizio della transizione ecologica e sociale, adattandosi a contesti istituzionali e territoriali diversi. L'analisi di queste esperienze non ha solo un valore descrittivo, ma consente di cogliere approcci replicabili e potenzialmente trasferibili anche alle città italiane, a partire da aspetti come la capacità progettuale, l'uso integrato delle risorse europee, il coinvolgimento degli attori locali e il ruolo delle autorità cittadine nella governance finanziaria.

5.2.1 Barcellona (Spagna)

La città di Barcellona rappresenta uno dei casi più avanzati di integrazione tra politiche urbane e strumenti finanziari per la sostenibilità. Negli ultimi anni, ha puntato su una pianificazione strategica fortemente orientata alla transizione verde e all'inclusione sociale, sostenuta da un uso mirato dei fondi europei. Ad esempio, il programma *Barcelona pel Clima* ha integrato diverse fonti di finanziamento, tra cui fondi strutturali, strumenti di finanza innovativa e risorse locali, per attuare interventi su edilizia pubblica, mobilità sostenibile e adattamento climatico[954].

Un elemento distintivo dell'esperienza catalana è stata la capacità di coinvolgere attori pubblici e privati in una logica di partenariato trasparente, sostenuto da una forte direzione politica. Il Comune ha attivato anche forme di finanziamento partecipativo, coinvolgendo i cittadini nella definizione delle priorità progettuali. Inoltre, la municipalità ha istituito un proprio fondo per l'efficienza energetica e ha promosso strumenti di *climate budgeting*, anticipando pratiche che solo di recente si stanno affacciando nel dibattito italiano. In questo percorso, un ruolo rilevante è stato svolto dall'orientamento politico di *Barcelona en Comú*, espressione del cosiddetto nuovo municipalismo, che ha visto nella città il luogo privilegiato per costruire alternative sociali, ambientali ed economiche rispetto al modello neoliberale[955]. L'inesperienza amministrativa di questo movimento, lungi dal rappresentare un limite, ha favorito processi di *policy-oriented learning*, cioè di apprendimento istituzionale attraverso la

---

[952] Il Fondo Piani Urbani Integrati è uno strumento finanziario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), sostiene i Piani Urbani Integrati delle 14 Città Metropolitane italiane. Il suo scopo è finanziare progetti di rigenerazione urbana, inclusione sociale e innovazione digitale, combinando risorse pubbliche del PNRR con capitali privati. Gli interventi mirano a recuperare aree degradate, migliorare le abitazioni e le infrastrutture, e combattere la vulnerabilità sociale per promuovere uno sviluppo urbano più sostenibile. Vedasi EIB – Banca Europea per gli Investimenti, Comunicato stampa: "Italia: Accordo di Finanziamento BEI-MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR" (2021) *disponbile su:* https://www.eib.org/en/press/all/2021-483-accordo-di-finanziamento-bei-mef-per-sostenere-turismo-e-rigenerazione-urbana-in-italia-con-772-milioni-di-euro-nell-ambito-delle-risorse-del-pnrr?lang=it

[953] Croci E., Colelli F. , "Il finanziamento di progetti urbani sostenibili", White paper, IEFE, Bocconi University, Italy, (2017) ISSN 2036-1785 https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/RR-26.pdf

[954] Per maggior informazioni si veda: https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/es

[955] Salazar, Y. (circa 2021). *Learning from (in)experience: New municipalism and the implementation of socially responsible public procurement policy in Barcelona* (1° draft, International Conference on Public Policy). Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

sperimentazione di strumenti innovativi e il confronto con reti e attori esterni. Barcellona ha dimostrato così come l'autonomia finanziaria e la capacità di visione possano tradursi in progettualità coerenti e sostenibili.

In particolare, la città catalana si è distinta per l'emissione di un *sustainability bond* municipale nel 2017, come prima amministrazione locale in Spagna[956]. Nello specifico, si trattava di un'obbligazione da 35 milioni di euro, con scadenza decennale, destinata a finanziare esclusivamente progetti comunali a impatto ambientale o sociale[957]. L'operazione, autorizzata, come presvisto dalla normativa spagnola, dal Ministero delle Finanze, ha rappresentato per Barcellona un cambio di strategia nella gestione del debito dal momento che circa il 28% delle nuove operazioni finanziarie 2017 è stato impegnato con *bond* sostenibili, affiancati da un 32% di finanziamenti da parte di banche pubbliche (in particolare un prestito BEI da 40 milioni per edilizia abitativa sociale) e un 18% da banche etiche (istituti di credito che rifiutano di finanziare investimenti contrari all'etica)[958]. La diversificazione degli strumenti così descritta è stata parte di una stagione politica municipale volta a favorire un'economia finanziaria più plurale e sostenibile, guidata da criteri etici e ambientali nella scelta dei finanziatori [959]. Dal punto di vista dei risultati, il bond ha permesso di mantenere stabile l'indebitamento comunale complessivo e di incanalare risorse verso iniziative del Piano Clima cittadino, risultati riconosciuti a livello europeo[960]. Inoltre, in linea con le migliori pratiche ESG, Barcellona si è impegnata a rendicontare annualmente l'uso dei proventi obbligazionari e l'impatto associato, con verifica esterna indipendente[961], garantendo trasparenza verso investitori e cittadini.

L'esperienza di Barcellona è estremamente interessante dal punto di vista comparatistico, dal momento che evidenzia come la tensione tra slancio innovativo municipale e vincoli nazionali sia un problema comune per le amministrazioni locali. In Spagna, i Comuni possono emettere debito solo a seguito di autorizzazione statale, infatti il bond sostenibile del 2017 è stato possibile solo grazie all'autorizzazione della Segretería de Financiación Autonómica y Local, ed entro un tetto massimo prefissato[962]. Nonostante i vincoli imposti dalla legge di stabilità spagnola, la cosiddetta *Ley Montoro* la quale, come in Italia, aveva largamente limitato la spesa locale post-crisi, l'amministrazione di Barcellona è stata comunque in grado di sfruttare gli spazi di autonomia finanziaria per introdurre innovazioni come i green bond e accordi con la BEI. Questo percorso riflette bene i "momenti critici" individuati dalla dottrina spagnola la quale ha evidenziato le difficoltà di un'assenza di un chiaro supporto normativo nazionale nello sviluppo della politica di appalti e finanza sostenibile: dalla messa in agenda, alla sperimentazione degli strumenti, fino alla loro istituzionalizzazione, chiarendo al

---

[956]In un suo comunicato stampa il Comune ha evidenziato l'intenzione di questa operazione di puntare sulla banca etica come alternativa al finanziamento municipale. Nello specifico le somme raccolte con questa operazione sono state integrate da un credito BEI e banche tradizionali. Questa azione si inserisce nella politica comunale della città votata a favorire una relazione con gli istituti finanziari mantenendo una leadership pubblica. L'obiettivo era di creare un'economia più pluralistica e incorporare nuovi istituti finanziari, nuovi servizi bancari e nuove offerte di finanziamento nella gestione comunale che tenessero conto di criteri e clausole sociali e ambientali. Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[957]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[958]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[959] Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[960] Ajuntament de Barcelona, *Ada Colau is elected to lead in Europe the global network of cities that face the climate emergency* (21 July 2021) Ajuntament de Barcelona: https://www.barcelona.cat/barcelonaciencia/en/actualitat/noticies/ada-colau-is-elected-to-lead-in-europe-the-global-network-of-cities-that-face-the-climate-emergency-1090403.

[961]Con delibera del 30 novembre 2017 della Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, il Comune di Barcellona è stato autorizzato a emettere debito pubblico per un importo massimo di 86.125.000 euro, sotto forma di obbligazioni verdi e obbligazioni sociali. Le caratteristiche di tale emissione sono previste in un framework pubblicato dal Comune. Ajuntament de Barcelona, *Sustainability Bond Framework* (2017) Ajuntament de Barcelona (PDF) https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/sites/default/files/AB_SustainabilityBondFramework_2017_0.pdf.

[962]Ajuntament de Barcelona, *Sustainability Bond Framework* (2017) Ajuntament de Barcelona (PDF) https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/sites/default/files/AB_SustainabilityBondFramework_2017_0.pdf..

contempo l'importanza delle città sperimentatrici[963]. L'amministrazione ha inaugurato una stagione di municipalismo caratterizzato anche da un ripensamento delle relazioni con le banche, dove la città ha privilegiato interlocutori pubblici ed etici, riducendo la dipendenza dagli istituti tradizionali[964]. Questa strategia è stata resa possibile da una forte volontà politica locale che ha reso possibili negoziazioni con lo Stato centrale per ottenere flessibilità nell'indebitamento. La città di Barcellona ha dimostrato come, pur in un contesto nazionale relativamente centralizzato, sia possibile ottenere margini di manovra per politiche finanziarie sostenibili, anche anticipando pratiche poi adottate a livello statale. Si pensi, infatti, che le clausole ambientali e sociali nei contratti finanziari sono state incluse prima nei contratti municipali e solo in un momento successivo in quelli statali[965].

Un ulteriore fattore di successo per la città di Barcellona è stato il suo radicamento nelle reti europee e internazionali, capaci di amplificare le iniziative di finanza sostenibile. L'allora sindaca di Barcellona ha ricoperto nel 2021 il ruolo di vicepresidente europea del comitato direttivo di C40 Cities, il network globale di metropoli impegnate contro il cambiamento climatico[966]. Questo ruolo ha permesso a Barcellona di assumere un ruolo di leadership europea, condividendo le proprie politiche (come il Piano Clima e il progetto delle *Superillas*) e al contempo di contribuire nell'obiettivo dell'organizzazione di fare pressione sui governi nazionali affinché supportino azioni climatiche urbane[967]. La città è altresì membro attivo del Global Covenant of Mayors (GCoM) e di Eurocities, canali attraverso cui diffonde pratiche virtuose, come il bilancio sostenibile. Proprio il Patto dei Sindaci ha riconosciuto e premiato, ad esempio, il Piano Clima di Barcellona, come miglior iniziativa urbana per l'anno in cui è stato inaugurato[968]. L'appartenenza a reti consente altresì alle città di partecipare a programmi di finanziamento congiunti, accedere a *know-how* tecnico su come preparare le proprie proposte e presentare le proprie sperimentazioni al fine di evidenziare i modelli replicabili dalle altre amministrazioni locali.

5.2.2 Helsinki (Finlandia)

Un'interessante sperimentazione è quella promossa dalla città di Helsinki la quale, integrando gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'ONU, ha adottato un approccio innovativo nella pianificazione finanziaria municipale[969]. La città è stata tra le prime al mondo a presentare un *Voluntary Local Review* sull'attuazione dell'Agenda 2030, nel 2019 e poi nel 2021[970]. Questi rapporti hanno

---

[963] Salazar, Y. (circa 2021). *Learning from (in)experience: New municipalism and the implementation of socially responsible public procurement policy in Barcelona* (1° draft, International Conference on Public Policy). Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

[964]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[965] Salazar, Y. (circa 2021). *Learning from (in)experience: New municipalism and the implementation of socially responsible public procurement policy in Barcelona* (1° draft, International Conference on Public Policy). Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.

[966] Ajuntament de Barcelona, *Ada Colau is elected to lead in Europe the global network of cities that face the climate emergency* (21 July 2021) Ajuntament de Barcelona: https://www.barcelona.cat/barcelonaciencia/en/actualitat/noticies/ada-colau-is-elected-to-lead-in-europe-the-global-network-of-cities-that-face-the-climate-emergency-1090403.

[967] Ajuntament de Barcelona, *Ada Colau is elected to lead in Europe the global network of cities that face the climate emergency* (21 July 2021) Ajuntament de Barcelona: https://www.barcelona.cat/barcelonaciencia/en/actualitat/noticies/ada-colau-is-elected-to-lead-in-europe-the-global-network-of-cities-that-face-the-climate-emergency-1090403.

[968] Ajuntament de Barcelona, *Ada Colau is elected to lead in Europe the global network of cities that face the climate emergency* (21 July 2021) Ajuntament de Barcelona: https://www.barcelona.cat/barcelonaciencia/en/actualitat/noticies/ada-colau-is-elected-to-lead-in-europe-the-global-network-of-cities-that-face-the-climate-emergency-1090403.

[969] Malin, Mia; af Hällström, Johanna; Kuikka, Pirita, *How Helsinki conducted and learned from its first report on the SDGs*, in: *Increasing government effectiveness using the SDGs: From Helsinki's first to second Voluntary Local Review*, Brookings Institution

[970] La città di Helsinki già dal 2018 si è impegnata, prima città in Europa, a rendicontare i risultati della città nel raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile fissati dalle Nazioni Unite. Il modello di questo report o Voluntary Local Review, è stato creato e sperimentato nel 2017 dalla città di New York, con l'obiettivo di aiutare I suoi cittadini a comprendere come raggiungere questi goal nelle loro vite. A seguito della pubblicazione del Report di Helsinky nel 2019 diverse città hanno

mappato le azioni e le spese dell'amministrazione in relazione ai 17 SDG, evidenziando i progressi e le aree da migliorare. La capitale finlandese sta altresì sperimentando con il cosiddetto *carbon budgeting* e il *green budget tagging* una sorta di bilancio ambientale[971]. Ogni anno il bilancio cittadino viene analizzato per identificare la quota di spesa con impatto positivo, neutro o negativo sul clima. Questo esercizio, condotto in coordinamento con l'Institute for Climate Economics (I4CE) sul modello francese, consente di quantificare l'allineamento delle finanze urbane agli obiettivi climatici. Ad esempio, Helsinki monitora le emissioni evitate dalle proprie politiche e le incorpora nei documenti strategici come il Carbon Neutral Helsinki Action Plan 2035[972]**.** Relativamente poi agli strumenti partecipativi, la città ha lanciato nel 2018 *OmaStadi*, il bilancio partecipativo di Helsinki, tramite il quale sono stati finanziati progetti proposti dai residenti per circa 8,8 milioni di euro nel primo ciclo[973]. Non è un caso che molte delle idee proposte dai cittadini abbiano avuto ad oggetto miglioramenti con forte impatto ambientale, proprio a confermare la forte sensibilità al tema della sostenibilità. Complessivamente, Helsinki si caratterizza per un uso di *open data* e degli indicatori SDG per le decisioni di bilancio, in modo da assicurare che l'azione amministrativa contribuisca agli obiettivi ambientali e sociali globali.

Da rilevare che il contesto normativo finlandese offre ai comuni un'ampia autonomia fiscale e finanziaria: le città finlandesi possono riscuotere imposte locali, in particolare un'addizionale IRPEF comunale e gestire in proprio servizi fondamentali. Questo conferisce agli stessi risorse e autonomia significativa, tale da permettere loro di allocare le risorse secondo le priorità locali. Questa autonomia, unita a un solido sistema di welfare nazionale, ha permesso a Helsinki di investire in progetti ambientali ambiziosi senza dover dipendere e neppure fare pressioni sui livelli centrali di governo[974]. Ad esempio, l'obiettivo della neutralità carbonica al 2030, più avanzato di quello nazionale, è stato fissato dalla città unilateralmente; la città è impegnata in interventi su energia, trasporti e edilizia sostenibile finanziandoli con il proprio bilancio comunale[975]. Ciò non significa che la collaborazione con il livello centrale rimanga meno importante; il governo finlandese, infatti, supporta le città tramite l'agenzia pubblico-finanziaria *MuniFin*, che emette green bond nazionali e reindirizza i fondi ai progetti municipali sostenibili[976]. In pratica, Helsinki, grazie a questo intermediario nazionale, può accedere a finanziamenti agevolati per iniziative sostenibili, condividendo il credito con altri enti locali. Inoltre, esiste una stretta cooperazione intercomunale. Helsinki, insieme ad Espoo, Vantaa e altre città finlandesi, guida una rete di *capacity building* sulle forniture pubbliche sostenibili e sulle strategie congiunte (Six City Strategy)[977]. Ciò realizza un modello multi-livello armonioso dove il governo centrale non ostacola, ma

---

dimostrato un crescente interesse in questo strumento con New York e Helsinki come capofila. City of Helsinki, *From Agenda to Action: Implementation of the UN Sustainable Development Goals in Helsinki 2021* (second Voluntary Local Review, May 2021) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/Helsinki_VLR_From%20Agenda%20to%20Action%202021%20%281%29_0.pdf

[971] Bova, Elva, *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union (2021). In questo studio, il *green budgeting*

[972]Gli obiettivi climatici raggiunti della città di Helsinki sono registrati sul sito della Carbon Neutral Cities Alliance: https://carbonneutralcities.org/helsinki/#:~:text=Helsinki%20%E2%80%93%20CNCA%20,emissions%20in%20Helsinki%20by

[973] City of Helsinki, *From Agenda to Action: Implementation of the UN Sustainable Development Goals in Helsinki 2021* (second Voluntary Local Review, May 2021) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/Helsinki_VLR_From%20Agenda%20to%20Action%202021%20%281%29_0.pdf

[974] Kettunen, Pekka & Orankiewicz, Agnieszka & Oulasvirta, Lasse & Turała, Maciej. (2025). Measuring and Comparing the Financial Autonomy of Local Governments in Finland and Poland. Lex localis - Journal of Local Self-Government. 149-171. 10.52152/23.3.149-171(2025).

[975] Gli obiettivi climatici raggiunti della città di Helsinki sono registrati sul sito della Carbon Neutral Cities Alliance: https://carbonneutralcities.org/helsinki/#:~:text=Helsinki%20%E2%80%93%20CNCA%20,emissions%20in%20Helsinki%20by

[976]Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[977] Vale evidenziare la strategia implementata da alcune città nordiche come la Scandinavian Green Public Procurement Alliance Oslo, Stockholm, e Copenhagen che hanno istituito una rete di *capacity building* e una collaborazione tra pari al

anzi agevola, tramite una normativa chiara, istituzioni, fondi e piattaforme di coordinamento; e le città, forti nella loro autonomia, implementano e adattano queste linee guida in modo innovativo e trasparente.

Un altro elemento distintivo della strategia impiegata dalla città di Helsinki è l'uso aperto dei dati come parte della cultura della trasparenza. La città, infatti, rende pubblici i dati di bilancio e gli indicatori di sostenibilità selezionati attraverso portali aperti, consentendo a cittadini, ricercatori e start-up di analizzarli e proporre soluzioni[978]. Ad esempio, i *dataset* sulle emissioni locali, sul consumo energetico e sull'allocazione del budget comunale per politiche pubbliche sono disponibili su piattaforme *open data*. Questo facile accesso ai dati ha favorito la nascita di applicazioni civiche e servizi digitali che monitorano i progressi ambientali servendo anche da controllo esterno diffuso. Sul fronte della partecipazione, oltre al bilancio partecipativo citato, che comunque ha rafforzato il dialogo tra residenti e amministrazione sui bisogni dei quartieri[979], il comune ha coinvolto gli stakeholder pubblici e privati locali in processi consultivi per la redazione dei piani di sostenibilità. Inoltre, la città organizza forum periodici sul clima e sull'Agenda 2030, e ha istituito una *Human Rights & Climate* network interna all'amministrazione per formare il personale all'analisi di impatto, inclusa la gender budgeting e la valutazione equitativa delle politiche[980].

Questo approccio, capace di combinare contabilità ambientale, trasparenza e coinvolgimento civico, garantisce che le politiche finanziarie sostenibili di Helsinki siano comprese e sostenute dalla cittadinanza, oltre a essere sottoposte a un costante scrutinio pubblico. L'attenzione posta su trasparenza e rendicontazione contribuisce infatti ad accrescere la reputazione della città, percepita come amministrazione affidabile, elemento che facilita ulteriormente la collaborazione con investitori istituzionali e partner internazionali su progetti sostenibli. In tale ottica, è attualmente in discussione tra

---

fine di condividere best practices specialmente relative al green public procurement. Nell'ambito dei lavori della rete si è ipotizzato di sviluppare un finanziamento congiunto tra più città che eventualmente potrebbero emettere collettivamente green bond per finanziare più progetti al fine di ridurre gli elevati costi iniziali legati alla certificazione e alla costituzione del bond. Sebbene attualmente non esista un'iniziativa congiunta di questo tipo, questa opzione è stata valutata anche da "6 Aika" una rete di città finlandesi che include Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu e Turku, che hanno concordato di cooperare per affrontare le loro sfide urbane comuni, potendo eventualmente raggiungere l'emissione congiunta di obbligazioni verdi urbane. Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[978] Centrale nella politica "open data" seguita dalla città di Helsinki è la definizione di principi etici per l'uso di essi come della stessa Intelligenza Artificiale. La città ha evidenziato l'importanza che tutti i residenti possano avere il controllo sui dati personali raccolti e possano influenzare il modo in cui la città usa questi dati. Pertanto, da un lato I dati sono a disposizione della ricercar, delle aziende e della comunità al servizio dell'innovazione ma dall'altro questi dati sono usati con il permesso dei cittadini che ne hanno il controllo e a servizio e beneficio di costoro. City of Helsinki, *From Agenda to Action: Implementation of the UN Sustainable Development Goals in Helsinki 2021* (second Voluntary Local Review, May 2021) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/Helsinki_VLR_From%20Agenda%20to%20Action%202021%20%281%29_0.pdf

[979]Chiave nella strategia cittadina è l'esperienza partecipativa che rafforza la fiducia civica nelle autorità, accettare eventuali restrizioni e sacrifici dettati dagli obiettivi del bilancio partecipativo. Parimenti il supporto digitale per il bilancio partecipativo ha un grande rilievo, tanto che Helsinki ha stanziato 8,8 milioni di euro per realizzare i desideri raccolti online, dei residenti. City of Helsinki, *From Agenda to Action: Implementation of the UN Sustainable Development Goals* in Helsinki 2021 (second Voluntary Local Review, May 2021) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/Helsinki_VLR_From%20Agenda%20to%20Action%202021%20%281%29_0.pdf

[980]Attraverso un simulatore virtuale chiamato Helvi si sono realizzate simulazioni per discutere temi relativi all'uguaglianza e alla non discriminazione, per le comunità di lavoro e sulla diversità nelle assunzioni per i supervisori. In questo modo la città ha messo i diritti umani al centro del mondo del lavoro. L'indagine e la sperimentazione pratica condotta in questo progetto sulla parità di genere e le raccomandazioni che ne sono scaturite per le misure da implemetare forniscono una buona base per formare i dipendenti comunali al di là dei confini amministrativi per imparare, riflettere e discutere; l'obiettivo comune dell'uguaglianza e la non discriminazione nei servizi della città. City of Helsinki, *From Agenda to Action: Implementation of the UN Sustainable Development Goals in Helsinki 2021* (second Voluntary Local Review, May 2021) https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-07/Helsinki_VLR_From%20Agenda%20to%20Action%202021%20%281%29_0.pdf

alcune città del Nord Europa – in cooperazione con istituzioni come Kommuninvest e MuniFin – la possibilità di un'emissione congiunta di green bond urbani981.

5.2.3 Amsterdam (Paesi Bassi)

Tra gli esempi di città che hanno saputo integrare la sostenibilità nelle proprie politiche pubbliche con approcci sistemici e visione di lungo periodo non manca Amsterdam. La capitale olandese ha sviluppato una strategia urbana fortemente orientata all'economia circolare, con l'obiettivo di diventare *climate-neutral* entro il 2050. Questo impegno si traduce in politiche integrate che spaziano dalla mobilità elettrica alla riqualificazione energetica degli edifici, dal riuso dei materiali da costruzione alla promozione di modelli di consumo sostenibile.

Dal punto di vista finanziario, Amsterdam ha puntato su una combinazione di strumenti tradizionali e innovativi. Accanto all'impiego strutturato di fondi europei, la città ha sviluppato modelli di blended finance che prevedono la collaborazione tra pubblico e privato nella condivisione dei rischi. Inoltre, ha sperimentato forme di budgeting "per impatto", per monitorare gli effetti sociali e ambientali delle spese pubbliche. Il coinvolgimento dei cittadini avviene attraverso piattaforme digitali e processi deliberativi, che hanno rafforzato la legittimità democratica delle scelte finanziarie. L'esperienza di Amsterdam mostra come l'innovazione finanziaria possa essere pienamente al servizio di una trasformazione urbana strutturale e condivisa.

Amsterdam è stata la prima città al mondo ad adottare formalmente il modello di *Doughnut Economics*[982] come quadro di riferimento per le politiche urbane, ciononostante implementazioni di questo modello si stanno diffondendo in tutto il mondo, dai piccoli villaggi alle megalopoli, compresa la città di Barcellona, anche grazie al sostegno di DEAL, il Doughnut Economica Action Lab[983]. Nel 2020, in risposta alla crisi post-Covid, il consiglio comunale ha lanciato la *Amsterdam City Doughnut*, una strategia che misura il successo cittadino rispetto a un doppio obiettivo, sociale e ambientale che prevede la ricerca del benessere sociale minimo per tutti i cittadini senza eccedere i limiti ecologici del pianeta[984]. Questo approccio olistico guida le decisioni di bilancio e pianificazione delle strategie

---

[981] Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[982] Questo modello (in Italia noto come "economia della ciambella"), ideato dall'economista britannica Kate Raworth - docente presso l'Environmental Change Institute dell'Università di Oxford e l'Università di Scienze Applicate di Amsterdam - propone una visione nuova ed equilibrata dello sviluppo economico, che si allontana dal tradizionale concetto del PIL, e che mira a soddisfare i bisogni essenziali di tutti senza oltrepassare i limiti ecologici del nostro pianeta. Mentre il paradigma classico vede il mercato come motore dell'economia e l'uomo come attore razionale e individualista, la teoria della ciambella valorizza le comunità, il bene comune e la cooperazione. Invece di competere per accaparrarsi risorse scarse, dunque, gli attori economici collaborano per valorizzare al meglio le risorse esistenti, con un approccio circolare e rigenerativo. Il nome di questo modello deriva dalla forma grafica che lo rappresenta. L'anello interno della ciambella rappresenta i bisogni essenziali dell'umanità – come cibo, acqua, istruzione, sanità e diritti sociali – al di sotto dei quali nessuno dovrebbe scendere. L'anello esterno, invece, segna i limiti planetari da non superare per garantire la stabilità ecologica della Terra.

[983] DEAL doughnut economica action lab: https://doughnuteconomics.org/tools/cities-regions-let-s-get-started-4-languages.

[984] La città di Amsterdam ha adottato il modello *Doughnut o ciambella, nel 2020 con l'obiettivo di adottare una strategia capace di bilanciare il benessere locale con i limiti planetari globali. Questo modello è nato da una collaborazione con i partner locali, al fine di ridefinire la pianificazione urbana attraverso quattro criteri tra loro collegati: sociale, ecologico, locale e globale. L'amministrazione ha utilizzato il modello per far si che i bisogni essenziali dei residenti, l'alloggio, la salute, venissero soddisfatti riducendo al contempo l'impatto ambientale della città. Attraverso una rottura degli schemi tradizionali di ripresa, la città ha abbracciando una visione rigenerativa e soprattutto ridistributiva.* ASRA Network, The Doughnut model and Amsterdam's Resilience Strategy (case study, 29 April 2025) https://www.asranetwork.org/stories/the-doughnut-model-and-amsterdams-resilience-strategy, maggiori informazioni su: Kate Raworth, Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist, Chelsea Green Publishing, 2017, ISBN:1603586741, 9781603586740, 309 pp.

cittadine dal momento che i progetti di sviluppo urbano vengono valutati in base al loro contributo alla circolarità, equità e resilienza piuttosto che al solo PIL[985].

Parallelamente il comune ha attivato diversi PPP innovativi e strumenti di finanza mista per sostenere la transizione verde. In relazione a questi ultimi, sono presenti due fondi rotativi l'Amsterdam Climate & Energy Fund (AKEF)e il Fondo di Sostenibilità, i quali godono di una dotazione complessiva pari a 85 milioni di euro[986]. L'AKEF, avviato già nel 2013, fornisce capitale di rischio quali prestiti subordinati, garanzie e equity per progetti su larga scala di energia rinnovabile ed efficienza energetica, richiedendo un ritorno minimo dell'8% e significative riduzioni di CO_2 per euro investito. Questo fondo, gestito da *advisor* finanziari indipendenti, ha già finanziato iniziative come il secondo impianto solare più grande dei Paesi Bassi sul tetto dello stadio *Johan Cruijff Arena*, flotte di veicoli elettrici, impianti di bioenergia e interventi di edilizia sostenibile. Il Fondo di Sostenibilità, invece, è gestito direttamente dal Comune e offre prestiti agevolati al 2% di interesse fino a 500.000 € per progetti "verdi" locali più piccoli incentivando il co-finanziamento privato tramite sconti sul tasso. Entrambi i fondi sono *revolving***,** cioé reinvestono i rimborsi in nuovi progetti nell'arco di 15 anni, creando un circolo virtuoso di finanziamento sostenibile[987].

Un altro aspetto distintivo dell'esperienza della città di Amsterdam è il legame tra ricerca e finanza sostenibile, emerso attraverso la City Science Initiative (CSI) e l'Urban Regional Research Ecology (URRE). Questi programmi hanno promosso pratiche di bilancio basate su evidenze scientifiche e allineate agli SDGs, rafforzato la capacità istituzionale nel co-progettare strumenti finanziari innovativi insieme a università e centri di ricerca, e consolidato un modello di governance trasparente fondato sull'open data. Tale impostazione ha migliorato la rendicontazione e la fiducia degli investitori istituzionali, facilitando l'attrazione di capitali verso progetti urbani ESG-compliant[988].

Grazie a questi strumenti innovativi, Amsterdam già nel 2016 aveva finanziato oltre 50 progetti in ambito clima, qualità dell'aria ed economia circolare, nei quali il Comune manteneva comunque un ruolo di supervisione nei comitati di investimento dei fondi[989]. Si è dimostrato così come l'ente pubblico possa mobilitare capitali privati e *know-how* esterni, preservando al contempo l'indirizzo strategico [990]. Il modello dell'economia della ciambella della professoressa Raworth, affiancato da PPP innovative, rende Amsterdam un interessante laboratorio di finanza urbana sperimentale, in cui metriche di benessere e sostenibilità guidano l'allocazione delle risorse.

I Paesi Bassi godono di una forte tradizione di decentramento con un'attiva cooperazione tra i diversi livelli di governo: la capitale, nell'implementare le sue politiche finanziarie sostenibili, è stata infatti sostenuta dal governo nazionale attraverso quadri normativi chiari come il Climate Act, accordi per l'energia e tramite istituti finanziari dedicati come la *Bank Nederlandse Gemeenten* (BNG) e la

---

[985] La città ha ottenuto il supporto dell'economista Kate Raworth e del Doughtnut Economic Action Lab (DEAL) per lanziare la sua strategia di potenziamento delle infrastrutture, innovazione e appalti verdi. A guidare l'implementazione è l'Amsterdam Doughnut Coalition, una rete di oltre 20 organizzazioni pubbliche e private impegnate ad integrare i principi del modello nella pratica. Questa cooperazion ha già dato vita a importanti politiche come Strategia circolare di Amsterdam 2020-2025, la Visione globale di Amsterdam 2050 e il piano di mobilità Amsterdam Makes Space. ASRA Network, The Doughnut model and Amsterdam's Resilience Strategy (case study, 29 April 2025) https://www.asranetwork.org/stories/the-doughnut-model-and-amsterdams-resilience-strategy e Kate Raworth, Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist, Chelsea Green Publishing, 2017, ISBN:1603586741, 9781603586740, 309 pp.

[986] In particolare, AKEF supporta progetti che generano un ritorno economico di almeno 8%, mentre il Sustainability Fund supporta progetti più piccoli, a basso rischio e ritorni di 2%. https://www.akef.nl/

[987]C40 Cities Climate Leadership Group, Amsterdam Sustainability Fund and Amsterdam Climate and Energy Fund (C40 Good Practice Guides, 2020) https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-amsterdam-sustainability-fund-and-amsterdam-climate-energy-fund/

[988] City Science Initiative, *Urban Regional Research Ecology (URRE): Amsterdam Report* (University of Amsterdam 2022) https://static1.squarespace.com/static/58e1f46b5016e1f19b245b32/t/635631b500604d1901386325/1666593234004/csi_uk_urre.pdf

[989] C40 Cities Climate Leadership Group, Amsterdam Sustainability Fund and Amsterdam Climate and Energy Fund (C40 Good Practice Guides, 2020) https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-amsterdam-sustainability-fund-and-amsterdam-climate-energy-fund/

[990] C40 Cities Climate Leadership Group, Amsterdam Sustainability Fund and Amsterdam Climate and Energy Fund (C40 Good Practice Guides, 2020) https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-amsterdam-sustainability-fund-and-amsterdam-climate-energy-fund/

Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Queste ultime sono banche pubbliche per enti locali, le quali emettono a loro volta green bond sul mercato internazionale e riversano i proventi in prestiti agevolati ai comuni e alle aziende municipalizzate. Sfruttando tali canali nazionali, Amsterdam ha potuto accedere a finanziamenti esterni a basso costo per infrastrutture sostenibili senza dover emettere obbligazioni proprie.

Inoltre, il governo nazionale ha lanciato programmi come l'Agenda *Stad* e i *City Deals*, partnership multilivello in cui città come Amsterdam sperimentano soluzioni con il supporto tecnico e finanziario dei ministeri. Un esempio concreto di questa strategia è Amsterdam Circolare 2020-2025, progetto sviluppato con il coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente e co-finanziato in parte dai fondi nazionali per l'economia circolare[991].

In generale, l'innovazione urbana è favorita da politiche quadro flessibili ove il governo centrale fissa obiettivi da raggiungere, piuttosto che imporre vincoli stringenti e lascia ai comuni strumenti e libertà d'azione su come raggiungerli, premiando i risultati migliori. Ciò ha creato un sistema favorevole di cui città come Amsterdam hanno beneficiato per sperimentare modelli come il Doughnut[992]e in cui le partnership pubblico-private trovano facilmente investitori grazie all'elevata fiducia nel sistema municipale olandese.

Tra le altre sperimentazioni degne di nota di cui ha beneficiato la città di Amsterdam non si può non citare la City Science Initiative (CSI). La città ha infatti coordinato tra il 2019 e il 2020 un progetto pilota con oltre 35 città europee e la Commissione europea per rafforzare l'interfaccia tra scienza e politica urbana. Attraverso sessioni plenarie e workshop tematici, l'iniziativa ha sviluppato strumenti evidence-based per guidare le decisioni locali, valorizzando il design e l'approccio cross-settoriale per rendere la ricerca parte integrante della governance. L'impegno della città si riflette anche nell'Urban Regional Research Ecology (URRE), che mette in luce la sperimentazione di processi di co-progettazione tra mondo accademico e politiche urbane, a conferma del ruolo di Amsterdam come laboratorio avanzato di governance scientifico-urbana[993].

L'esperienza riportata suggerisce che un sostegno centrale "abilitante" (norme, istituzioni finanziarie, cofinanziamenti) può amplificare l'impatto delle iniziative locali di finanza sostenibile.

Amsterdam è inoltre membro attivo di diverse reti di città europee, attraverso le quali condivide il suo percorso di finanza sostenibile. In Eurocities, la più grande associazione di metropoli europee, Amsterdam guida o partecipa a gruppi di lavoro su temi come la finanza verde, l'economia circolare e i partenariati innovativi, offrendo le lezioni apprese dai suoi fondi climatici e dall'approccio Doughnut. Allo stesso tempo, il comune ha ripreso esperienze altrui quali il *carbon budgeting* sviluppato a Helsinki e i green bond lanciati a Göteborg, studiandone la possibile applicazione nel contesto nazionale; è poi affiliata a ICLEI, rete globale di città impegnate sulla sostenibilità, che promuove progetti pilota internazionali finanziati dalla UE.

Nei consessi internazionali, i rappresentanti di Amsterdam sottolineano soprattutto l'importanza di metodi di monitoraggio di alta qualità e di rendicontazione trasparente degli impatti, un aspetto in cui la città eccelle e ai fondi rotativi con obiettivi misurabili.

Da non sottovalutare, infine, l'*Amsterdam Science Park,* un *hub* che offre istituti di ricerca, università e circa 170 aziende di livello mondiale, creando così intersezioni tra ricerca, innovazione e imprenditorialità. I principali campi in cui il Parco si impegna sono la tecnologia dei dati, la ricerca

---

[991] Come annunciato dall'amministraizone di By constantly innovating, testing and making sensible choices, we will incorporate more and more aspects of Amsterdam's economy and society in the 'doughnut'. In this way, the doughnut offers a perspective on how a society can thrive in a safe, equitable and sustainable way.
Carbon Neutral Cities, Amsterdam Circular Strategy 2020–2025 (2020) https://carbonneutralcities.org/wp-content/uploads/2020/06/Amsterdam-Circular-2020-2025_Strategy_HighRes.pdf

[992] Il concetto è stato ripreso anche da altre città e think tank nazionali come ad esempio Barcellona: Ajuntament de Barcelona, *Procés de transició de Barcelona cap a un model d'economia dònut. Taller participatiu de retrat d'indicadors – Informe de resultats* (5 May 2022) https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/sites/default/files/economiadonutbcn_tallerretratindicadors_20220505_acta.pdf

[993] City Science Initiative, *Urban Regional Research Ecology (URRE): Amsterdam Report* (University of Amsterdam 2022)
https://static1.squarespace.com/static/58e1f46b5016e1f19b245b32/t/635631b500604d1901386325/1666593234004/csi_uk_urre.pdf

applicata, l'uso di attrezzature avanzate, la sostenibilità e l'innovazione digitale. L'*Amsterdam Science Park* è il risultato di una collaborazione tra la città di Amsterdam, l'Organizzazione olandese per la ricerca scientifica e l'Università di Amsterdam. Attualmente ospita anche l'*University Innovation Exchange Amsterdam* (i.x.a., l'ufficio di trasferimento tecnologico dell'Università di Amsterdam, della VU University di Amsterdam e dell'Università di Scienze Applicate di Amsterdam) e l'*Amsterdam Center for Entrepreneurship* (a.c.e.). Il Parco Scientifico di Amsterdam dimostra quanto sia cruciale che la conoscenza e l'impresa cooperino insieme per creare nuove soluzioni, nuovi prodotti e aziende. Ogni azienda può essere supportata dalla consulenza di ricercatori e start-up innovative per risolvere i problemi e migliorare lo sviluppo aziendale e l'innovazione[994].

5.2.4 Göteborg (Svezia)

La città di Göteborg è stata la prima città a emettere green bond già nel 2013, aprendo la strada a un modello poi replicato da molte altre amministrazioni locali. Da allora, Göteborg ha consolidato una strategia finanziaria incentrata sulla sostenibilità, con emissioni regolari di obbligazioni verdi per finanziare progetti di mobilità elettrica, efficienza energetica, edilizia pubblica sostenibile e infrastrutture di adattamento climatico.

Il successo di Göteborg si fonda su tre elementi principali: una solida capacità tecnica interna all'amministrazione, una rendicontazione trasparente e dettagliata sugli impatti ambientali dei progetti finanziati e una chiara strategia di comunicazione verso gli investitori. I report annuali sull'utilizzo dei proventi dei green bond rappresentano un *benchmark* a livello europeo.

La città svedese ha di fatto inaugurato il mercato dei *green city bonds*. L'emissione iniziale, del 2013, aveva un importo di 500 milioni di corone svedesi (SEK) ed è stata seguita da successive tranche (SEK 1,8 miliardi nel 2014, 1 miliardo nel 2015 e altre ancora negli anni seguenti)[995].

La città ha fissato obiettivi ambientali e climatici ambiziosi, che per essere raggiunti hanno di fatto obbligato il comune ad impegnare anche le proprie finanze; in tal modo è stato deciso di offrire agli investitori, tramite i green bond, un'alternativa sostenibile senza compromettere il loro utile sull'investimento. I progetti finanziati tramite i green bond mirano ad adattare la città al cambiamento climatico.

Questa strategia continuativa ha consentito alla città di raccogliere sul mercato finanziario circa 4,36 miliardi di SEK entro il 2016, quindi oltre 400 milioni di euro[996], la somma è poi cresciuta ulteriormente fino a 32,56 miliardi di SEK di green bond in circolazione a fine 2024[997].

Göteborg è tra le municipalità svedesi aderenti a *Viable Cities*, il programma nazionale lanciato nel 2017 per realizzare città climaticamente neutrali entro il 2030. Tramite questa piattaforma, la città ha co-progettato il suo *Climate City Contract*, che collega obiettivi ambientali, piani finanziari e impegni politici, in linea con la missione europea "*100 Climate Neutral and Smart Cities*". *Viable Cities* ha rafforzato le capacità tecniche e finanziarie dell'amministrazione, favorendo l'adozione di strumenti

---

[994] (117) Per maggiori informazioni: https://www.amsterdamsciencepark.nl/.

[995] Göteborg ha emesso il suo primo green bond nel 2013. Il rilievo di questo strumento finanziario è dato dal fatto che è stato il primo prodotto finanziario capace di consentire agli investitori tradizionali, quindi al 98% del mercato dei capitali, di accedere al finanziamento per il clima senza dover incorrere in costi aggiuntivi.
Il principale merito delle obbligazioni verdi è stato di distribuiscono i rischi finanziari in modo da garantire alla città una solida base finanziaria, liberando risorse utilizzabili a beneficio di tutti i cittadini. Il programma di green bond della città di Göteborg è servito da modello per altre città, comprese quelle dell'UE e delle economie in via di sviluppo ed emergenti.
UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[996] UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[997] Come indicato nel portale del commune di Gothenburg, nella sezione relativa alle relazioni con gli investitori: "*Goteborg was the first city in the world to issue a green bond back in 2013 and the instrument has become an important tool to reach the City's climate and environmental goals and the City strive to continue contributing to the market's development. The City of Gothenburg offers investors the opportunity to further support the transition towards a low-carbon, climate change-resilient and ecologically sustainable society*". City of Gothenburg, Green Bonds (Investor relations – Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

innovativi di finanza sostenibile, in particolare i green bond, come parte di una strategia urbana integrata basata sull'approccio *mission-oriented*[998].

I fondi mobilitati sono stati investiti in modo rigorosamente mirato su progetti ambientali e climatici, inseriti in un piano integrato di transizione urbana. I green bond, infatti, sono stati concepiti dall'amministrazione di Göteborg non come strumenti isolati, ma come parte di un approccio integrato; essi finanziano interventi chiave per raggiungere gli ambiziosi obiettivi del Programma Ambientale e Clima cittadino, che punta a una città fossile-free e resiliente, in linea con il target nazionale svedese di zero emissioni nette entro il 2045[999]. Infatti, più del 75% dei proventi sin dalle prime emissioni è stato destinato specificamente a progetti di mitigazione e adattamento climatico, favorendo la crescita a basse emissioni della città[1000]. L'impatto ottenuto dall'emissioni dei green bond sulla città è concreto, convogliando l'interesse di investitori globali verso interventi locali altamente efficaci sul piano ambientale, senza aumentare il costo di finanziamento per la città, dimostrando che le città possono accedere direttamente ai mercati dei capitali per finanziare la sostenibilità, purché dotate di una visione strategica solida e di un credibile portafoglio di progetti[1001].

Un fattore chiave del successo di Göteborg risiede nella governance ESG attorno ai suoi strumenti finanziari: la città ha sviluppato fin dall'inizio un *Green Bond Framework* in collaborazione con la banca SEB e con il supporto della Banca Mondiale, definendo criteri chiari per l'ammissibilità dei progetti [1002]. Göteborg pubblica ogni anno un dettagliato *Green Bond Impact Report*[1003], dovequantifica i benefici ambientali di ciascun progetto finanziato offrendo così trasparenza totale agli investitori e ai cittadini[1004].

L'impegno sulla rendicontazione dell'impatto della città di Göteborg è desumibile dal *Nordic Public Sector Issuers' Position Paper* di cui è co-firmataria[1005], il quale uniforma e rende confrontabili le metriche ESG di emittenti pubblici in area nordica. In tal modo, Göteborg si pone all'avanguardia per rigore e affidabilità, sottoponendo a verifica esterna, o *limited assurance*, i propri *Green Accounts*[1006] e rendendo pubblica la lista completa dei progetti finanziati e il loro stato di avanzamento[1007].

La fiducia costruita presso gli investitori tramite tale disciplina ha permesso a Göteborg non solo di ampliare tramite una crescita esponenziale le emissioni di bond, ma anche di negoziare condizioni sempre più vantaggiose.

---

[998] Fedra Vanhuyse, Tommaso Piseddu, Julia Jokiaho, Climate neutral cities in Sweden: True commitment or hollow statements?, Cities, Volume 137, 2023, 104267, ISSN 0264-2751, https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104267.

[999]Tra i progetti finanziati con i proventi obbligazionari figurano l'espansione del trasporto pubblico elettrico, impianti di trattamento acque e rifiuti all'avanguardia, sistemi di teleriscaldamento efficienti e infrastrutture per energie rinnovabili City of Gothenburg, Green Bonds (Investor relations – Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1000] Ad esempio, grazie ai green bond Göteborg ha investito massicciamente nella conversione a biogas dei trasporti e nella diffusione di veicoli elettrici: un nuovo impianto di produzione di biogas da rifiuti organici ha raggiunto 20 MWh di capacità, permettendo di evitare fino a 36.000 tonnellate di CO_2 all'anno**.** Un altro progetto finanziato ha collegato per la prima volta al sistema di teleriscaldamento una nave da passeggeri (eliminando le emissioni portuali di quest'ultima del **60%** tramite recupero di calore ed elettrificazione in banchina). UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[1001] UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[1002] Puntando alla mitigazione, adattamento o altre iniziative di sostenibilità ambientale fino a max 20% del totale UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[1003] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1004] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1005] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1006] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1007] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

Vale tuttavia notare che la città ha potuto agire in un quadro normativo, quello svedese in grado di supportare l'innovazione amministrativa degli enti locali. Infatti, già negli anni 2000, la Svezia aveva definito obiettivi climatici ambiziosi e favorito strumenti finanziari verdi; tanto che la stessa Agenzia Nazionale per il Debito e l'associazione dei governi locali avevano incoraggiato l'uso di obbligazioni verdi di modo che, subito dopo Göteborg, anche l'ente di edilizia Vasakronan ne ha emesse, seguito dal pool municipale Kommuninvest[1008]. Dopo questa esperienza, Kommuninvest ha creato un programma di *lending* verde, in cui raccoglie fondi sul mercato, emettendo anch'essa green bond, per prestarli a condizioni agevolate ai comuni più piccoli che vogliono replicare l'esperienza di Göteborg.

Sempre sotto il profilo normativo, si deve evidenziare che il governo svedese non impone tetti restrittivi al debito locale per investimenti produttivi, condizionando tuttavia le operazioni di questo tipo al mantenimento, da parte degli enti, di rating solidi; Göteborg, in particolare, vanta un rating creditizio elevato, grazie anche alla sostenibilità fiscale delle sue iniziative[1009]. In sostanza, nel caso di Göteborg la finanza locale e politiche nazionali di sostenibilità si sono allineate in modo tale che gli obiettivi e criteri ESG seguiti dal comune rispecchiano quelli promossi a livello statale, creando un meccanismo per cui le azioni della città contribuiscono in modo misurabile ai target climatici della Svezia. Questo coordinamento massimizza l'efficacia delle misure, evitando contraddizioni e fa di Göteborg un esempio di *best practice* riconosciuto anche dall'UNFCCC[1010].

L'esperienza di Göteborg si è posta come modello replicabile di finanza urbana sostenibile. Molte città nel mondo si sono ispirate al suo caso, da Parigi a Città del Capo e hanno pubblicamente riconosciuto l'impatto che il framework di Göteborg ha avuto nelle loro politiche e alcune ne hanno seguito l'esempio negli anni successivi. Questa emulazione è stata facilitata dalla condivisione, da parte dell'amministrazione di Göteborg, della sua esperienza, tramite l'attività di networking, ad esempio nel forum ICLEI e tramite Eurocities, dove guida il gruppo *Environment*, ma soprattutto attraverso il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia (GCoM). La stessa Commissione Europea, nel promuovere le *City Green Bonds*, cita il caso di Göteborg come prova che tali strumenti possono essere emessi con successo anche da enti sub-nazionali, non solo da stati o banche[1011]. L'innovazione finanziaria portata avanti dalla città svedese ha avuto profonde ricadute organizzative, il comune ha dovuto sviluppare competenze specialistiche relative alla finanza, alla rendicontazione e ambientali, adattando le proprie strutture e costituendo un'apposita unità *Investor Relations,* dedicata agli investitori istituzionali, nonché integrando gli obiettivi climatici nei dipartimenti tecnici. Questa grande competenza è ora un patrimonio di conoscenze trasferibile: infatti, consulenti e funzionari da Göteborg collaborano con altre città, anche italiane, come la rete *Investing in Sustainable Cities* promossa da CDP, per diffondere l'utilizzo di strumenti finanziari verdi. Tuttavia, è evidente che al fine di replicare il modello servono progetti credibili e ben preparati**,** trasparenza elevata**,** e un forte commitment politico a usare le risorse raccolte esclusivamente per gli scopi dichiarati[1012].

[1008] In Svezia la crescita dei green bond è stata molto forte dal 2013. Il mercato è stato dominato principalmente da società finanziarie, società immobiliari e comuni/regioni in qualità di emittenti. Negli ultimi anni però, anche il governo svedese è diventato un nuovo tipo di emittente. Maria Ferlin e Vanessa Sternbeck Fryxell, Green bonds – big in Sweden and with the potential to grow (Economic Commentaries No 12, Sveriges Riksbank, 15 December 2020) https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/engelska/2020/green-bonds--big-in-sweden-and-with-the-potential-to-grow.pdf

[1009]City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

[1010] Si tratta della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change). Si veda, in particolare, UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

[1011]Covenant of Mayors – Europe, Green Bonds (MyCovenant, n.d.) https://mycovenant.eumayors.eu/docs/benchmarks/docs/114420_1415957090.pdf

[1012]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio."Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250 e UNFCCC, Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate-Friendly Investment) https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/gothenburg-green-bonds

5.2.5 Parigi (Francia)

Come già anticipato nel 2015 la città di Parigi ha emesso il suo primo Climate Bond, tra l'altro la prima emissione di una città conforme ai Green Bond Principles (GBP)[1013]. Secondo quanto previsto dai principi GPB, l'emissione del Bond è stata supervisionata da Vigeo, un'agenzia di rating non finanziario, ora assorbita da Moodys ESG, che ha fornito un parere di seconda parte (SPO). Inoltre le banche Credit Agricole CIB, HSBC e Societé Generale CIB sono state selezionate tramite gara d'appalto per guidare la città di Parigi nel processo, in qualità di *joint lead manager* dell'operazione. Dato il successo del Climate Bond, e il percepito bisogno da parte della citta´di finanziare piu´progetti tramite questo strumento finanziario, e non solo ambientali, nel 2017 la città di Parigi ha definito un nuovo quadro di riferimento per le obbligazioni di sostenibilità, destinato a finanziare una gamma più ampia di progetti con finalità ambientali e sociali, il *Document-Cadre des Titres Environnementaux, Sociaux et Durables* (noto anche come *City of Paris Sustainability Bond Framework*), validato anch'esso da una SPO di Vigeo[1014].

In un contesto in cui spesso risulta difficile attrarre investitori interessati a strumenti puramente sostenibili, per via dell'incertezza sui ritorni finanziari, la strategia di Parigi ha saputo distinguersi come efficace e attrattiva. Infatti, i Sustainability bond emessi da quel momento dalla città[1015], rispettando pienamente il regolamento europeo sulla divulgazione delle informazioni in materia di finanza sostenibile (SFDR), assicurano la conformità agli standard che qualificano un investimento come sostenibile. Il rispetto di tali criteri e della trasparenza cui aspira la stessa normativa, è garantito attraverso una rendicontazione annuale, in cui l'amministrazione illustra la destinazione dei fondi e la coerenza dei progetti con gli obiettivi prefissati. Tutto il processo, inclusa la rendicontazione, è poi sottoposto alla revisione di Vigeo/Moodys ESG, che, come parte terza, ne garantisce la credibilità.

Una criticità evidenziata dall'amministrazione riguarda l'incompletezza della Tassonomia europea di cui al Regolamento (UE) 2020/852, attualmente limitata alla definizione dei criteri tecnici per le attività economiche considerate ecosostenibili. Sebbene sia stato pubblicato il nuovo Regolamento (UE) 2023/2631 relativo agli European Green Bond Standards (EUGBS), tale disciplina non risulta pienamente compatibile con la strategia cittadina. Infatti, in conformità al Document-Cadre des Titres Environnementaux, Sociaux et Durables adottato nel 2017, tutte le emissioni di sustainability bond effettuate successivamente, finanziano in misura pressoché paritaria progetti con finalità ambientali e sociali. Tuttavia, come già rilevato nel primo capitolo, in assenza di una tassonomia sociale formalmente approvata a livello unionale, l'attuale quadro normativo non consente di includere in un green bond una quota così rilevante di progetti a impatto sociale, pena il rischio di non conformità ai requisiti stabiliti per l'etichettatura verde di livello europeo[1016].

[1013] Dal punto di vista finanziario, il Climate Bond è stato un successo. La domanda ha superato l'offerta, con richieste sufficienti a coprire 475 milioni di euro da parte di trenta investitori. L'emissione è stata assorbita per l'83% da investitori francesi, ma Parigi è riuscita a diversificare la base coinvolgendo anche soggetti internazionali, in particolare dal Benelux, dalla Svizzera e dai paesi nordici. Gli assicuratori e i fondi pensione hanno rappresentato il 51% della domanda, seguiti dai gestori patrimoniali. International Capital Market Association, *Green Bond Principles (June 2021)* (voluntary process guidelines) https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Green-Bond-Principles-June-2021-100621.pdf

[1014] Région Île-de-France, Cadre des Émissions Vertes, Sociales et Durables (octobre 2023) https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/2023-10/brochure_cadre_des_emissions_vertes.pdf

[1015] La citta´di Parigi ha emesso diversi Sustainability Bond a partire dal 2017 e uno ogni anno a partire dal 2020.

[1016] Infatti secondo il Regolamento (UE) 2023/2631 che istituisce lo European Green Bond Standard (EUGBS), gli emittenti devono destinare almeno l'85 % dei proventi netti (ossia al netto dei costi di emissione) ad attività "ambientalmente sostenibili" conformi alla Tassonomia UE È prevista una finestra di flessibilità fino al 15 %, che consente l'allocazione a iniziative non ancora coperte dalla Tassonomia, purché rispettino gli altri requisiti del quadro normativo, precentuale non adeguata a coprire le esigenze dell'amministrazione parigina.

Va anche evidenziato che il Climate Bond del 2015, cosi' come i Sustainability Bond emessi successivamente, hanno rappresentato per la città non solo uno strumento finanziario, ma anche un'opportunità politica. La trasparenza richiesta ha infatti permesso all'amministrazione di interrogarsi sulle proprie pratiche interne e, dove necessario, di migliorarle. La selezione dei progetti da finanziare avviene a inizio mandato e si traduce in un programma di investimenti che riflette le priorità politiche e ambientali. I criteri di selezione uniscono le linee guida dell'amministrazione ai principi generalmente riconosciuti per gli investimenti socialmente responsabili (SRI).

Inoltre, all'interno dell'amministrazione comunale sono stati costituiti team dedicati all'attuazione dei progetti, con il Dipartimento del Verde incaricato delle misure di adattamento climatico. Vale notare che i progetti, poi finanziati con i bond, sono comunque progetti che sarebbero stati finanziati in altro modo; tuttavia, lo strumento ha permesso di ridurne l'impatto finanziario sul bilancio ordinario. Particolarmente interessante è la strategia seguita dall'amministrazione, secondo la quale i progetti selezionati per essere finanziati con i bond sono quelli con maggiori impatti, in modo tale da poter agevolmente sopperire agli stringenti requisiti di reporting richiesti dai GBP, per poi finanziare con i fondi municipali progetti il cui impatto sia più difficile da rendicontare.

L'idea di emettere un Climate Bond era presente da tempo presso il Dipartimento dell'Ambiente della città. L'occasione giusta si è presentata con la COP21, ospitata proprio a Parigi[1017].

Tuttavia, si deve evidenziare che attivareun green bond richiede tempo e risorse significativi, specialmente per individuare progetti idonei e non sempre questo è alla portata di amministrazioni meno strutturate. Il processo implica inoltre una forte esigenza di trasparenza e responsabilità, che può richiedere nuove procedure o strumenti di monitoraggio, genera costi per l'attività di rendicontazione, la certificazione ESG, l'assunzione di personale e la gestione operativa del bond. Parigi ha potuto contare sulle competenze dell'Agenzia per l'Ecologia Urbana (AEU), ma qualora tali competenze non fossero state disponibili internamente, sarebbe stato necessario ricorrere a consulenze esterne.

Il coinvolgimento di consulenti indipendenti, esperti tecnici e banchieri è stato cruciale, tuttavia questo ha evidenziato come sia altrettanto importante che le autorità locali sviluppino una conoscenza approfondita del mercato della finanza verde, comprendendone le aspettative degli investitori. A Parigi, la combinazione tra struttura finanziaria solida, project manager competenti, uso trasparente dei fondi e rendicontazione puntuale ha fatto la differenza. La città ha saputo mobilitare competenze interne ed esterne, creando una rete di attori con ruoli chiari. Senza questa rete, l'operazione sarebbe stata più complessa. Il rating rilasciato da Vigeo ha infine posizionato Parigi come uno degli attori di riferimento nel settore della Sostenibilita´.

Il valore del primo Climate Bond è stato di 300 milioni di euro, con un tasso di interesse annuo dell'1,75%. I fondi hanno coperto solo una parte degli interventi, mentre il resto è stato finanziato direttamente con risorse comunali così come la manutenzione che è a carico della città stessa e non degli investimenti finanziati dai Bond, in quanto ciò non è consentito dalla natura stessa dell'obbligazione[1018]. I progetti di adattamento non generano ritorni finanziari diretti; tuttavia, la città ha calcolato che l'azione

[1017] La XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, COP 21 o CMP 11, si è tenuta a Parigi, Francia, dal 30 novembre al 12 dicembre del 2015. La conferenza ha negoziato l'Accordo di Parigi, un accordo globale sulla riduzione dei cambiamenti climatici.

[1018] Come evidenziato dal"Piano d'azione per il clima e l'energia" di Parigi a pag. 64: "The greening of Paris is vital to increase biodiversity, while also providing a number of co-benefits for the Paris ecosystem: cooler temperatures, shade, water absorption, slowing of floods and the trapping of dust, as well as beautifying the city and creating spaces for relaxation and even food production". Ville de Paris, *Paris's Resilience Strategy* (PDF, 24 luglio 2019), https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/1a706797eac9982aec6b767c56449240.pdf

di mitigazione da essi ottenuta permetterà di ridurre il consumo energetico e di ottenere risparmi che, pur non essendo vincolati agli investimenti, migliorano la sostenibilità complessiva[1019].

Il Climate Bond è pienamente coerente con il Piano per il Clima e l'Energia e con la Strategia di Adattamento della città, ma anche con la Strategia di Resilienza adottata nel 2017[1020]. Questi strumenti trovano fondamento nell'articolo 75 della legge francese del 12 luglio 2009, che obbliga i comuni con oltre 50.000 abitanti ad adottare un Piano Clima-Energia (PCET) in coerenza con la Strategia regionale (SRCAE).

La responsabilità del pagamento degli interessi e del rimborso ricade sul Comune. Il Climate Bond è parte del programma Euro Medium Term Note (EMTN) della città, ed è pertanto considerato una forma classica di obbligazione[1021]. In caso di inadempienza, si applicano le regole del Prospetto di base. I detentori delle obbligazioni sono rappresentati da un soggetto incaricato di tutelarne i diritti collettivi.

Ai sensi dell'articolo L. 1612-4 del Codice generale degli enti locali, i prestiti non possono essere utilizzati per coprire disavanzi correnti o per rimborsare il debito esistente. L'interesse, come per ogni altra obbligazione, viene pagato con le entrate correnti dell'ente, come le imposte locali. Inoltre, secondo l'articolo L. 2331-8 dello stesso codice, la manutenzione degli interventi non può essere finanziata con il ricavato dell'obbligazione, in quanto i proventi dei prestiti devono restare destinati esclusivamente a spese di investimento.

Oltre ai *Sustainability Bond*, negli ultimi anni la città di Parigi si è affermata per l'adozione di strumenti finanziari innovativi orientati al clima, in particolare tramite l'istituzionalizzazione del bilancio climatico. A partire dal 2019, il Comune di Parigi esamina ogni anno il proprio bilancio finanziario anche dal punto di vista climatico, classificando tutte le voci di spesa in base all'impatto sulle emissioni di gas serra, secondo la metodologia sviluppata dall'istituto I4CE[1022]. Questa valutazione copre sia le spese correnti che gli investimenti[1023] e assegna a ciascun programma di spesa un'etichetta: *favorable* nel caso in cui il programma abbia contributo alla mitigazione, *neutre*, *défavorable* ove abbia aumenta le emissioni o *indéfini* nel caso il programma sia non classificabile. I risultati del *Budget Climat* parigino sono pubblicati annualmente nel rendiconto finanziario[1024]. Inoltre, con il passare degli anni e il perfezionamento dei dataset, la quota di spesa *indéfini* è scesa drasticamente - nel 2020 era pari al 17% - mentre quella *défavorable* è stata quantificata e leggermente aumentata con l'inclusione per la prima volta del fattore personale dal momento che sono state incluse le emissioni legate al personale

[1019]Secondo il rapporto sul bond sostenibile, piantare 20.000 alberi corrisponde a 14.600 tonnellate di CO2 durante il ciclo di vita degli alberi appena piantati Ville de Paris, *Sustainability Bond Reporting 2020* (aprile 2023) https://cdn.paris.fr/paris/2023/04/19/sustainability-bond-reporting-2020-Gjzz.pdf

[1020] Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, *Stratégie d'adaptation de la ville de Paris* (2015) https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/strategie-dadaptation-la-ville-paris

[1021] European Environment Agency, *Climate bond financing adaptation actions in Paris, France* (case study, Climate-ADAPT, pub. 2016) https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/case-studies/climate-bond-financing-adaptation-actions-in-paris

[1022] Il processo di valutazione climatica del bilancio della città di Parigi si basa su una metodologia sviluppata dall'Istituto di economia per il clima (I4CE). Consente di classificare le spese di funzionamento e di investimento dell'ente locale in base al loro impatto - favorevole, sfavorevole, neutro o indefinito - sulla mitigazione delle emissioni di gas serra (GHG).
Intrapresa per la prima volta nel 2020 sul conto amministrativo (CA) del 2019, la valutazione climatica è stata da allora rinnovata ogni anno. I risultati sono pubblicati annualmente su Paris.fr nella relazione finanziaria del CA dell'anno N-1.
Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

[1023]Nel 2022 sono stati analizzati oltre 7 miliardi di euro Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

[1024]Nel 2022, ad esempio, circa 65,2% della spesa comunale è risultata neutra in termini di impatto GHG, il 29% circa favorevole (clima-friendly) e solo lo 5,3% indefinita Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

comunale[1025]. Questo esercizio di bilancio climatico, uno dei primi applicati da una grande città, serve quale strumento di gestione, dal momento che Parigi orienta le proprie future allocazioni aumentando i fondi alle politiche con impatto positivo e rivedendo quelle negative perché incoerenti con la strategia climatica.

La città di Parigi ha altresì potenziato la dimensione partecipativa ambientale delle proprie finanze potendo vantare dal 2014 il più grande *Budget Participatif* d'Europa. Con esso la città destina ogni anno una percentuale significativa, attorno al 5-10% del budget, in investimenti a progetti proposti e votati dai cittadini. Come in altre città esaminate, una larga fetta di questi progetti, circa il 24%, riguarda temi ambientali[1026] e di lotta ai cambiamenti climatici, che hanno caratterizzato il primo decennio del bilancio partecipativo[1027]. Ciò dimostra che la cittadinanza parigina ha fortemente privilegiato idee per rendere la città più verde e resiliente[1028]. Esempi emblematici includono i *radeaux végétalisés*, zattere galleggianti di piante nei canali urbani per incrementare la biodiversità, proposti dai residenti e attuati dall'amministrazione nel *Canal Saint-Martin e Ourcq*[1029], o la creazione di un centro di recupero per ricci feriti nel *Bois de Vincennes*[1030]. Attraverso il budget partecipativo, Parigi ha quindi coinvolto attivamente i suoi abitanti nel co-decidere investimenti ambientali, con un duplice effetto; da un lato ha migliora la qualità ambientale locale attraverso micro-interventi diffusi nei quartieri, dall'altro ha alimentato una cultura civica della sostenibilità che rende più solide e condivise anche le scelte di bilancio *top-down,* come il *Budget Climat*.

A livello di governance, la Francia è uno stato tradizionalmente centralizzato, in cui i comuni, pur godendo di autonomia in alcune competenze specifiche, dipendono in larga misura dai trasferimenti statali e operano entro cornici normative unificate. Parigi gode certamente di uno status speciale, grazie alla sua certa fama internazionale e alla condizione economia delle sue casse municipali. Tuttavia non ha poteri illimitati in campo fiscale (non può stabilire imposte proprie rilevanti oltre alcune tasse di scopo), né in campo finanziario, dal momento che il ricorso al debito è consentito solo per investimenti e sotto controllo della Prefettura.

Il governo centrale francese ha comunque influito sulle politiche parigine sia con incentivi sia a livello ordinamentale: la legislazione nazionale ora richiede alle grandi città di dotarsi di un *Plan Climat Air Énergie Territorial* (PCAET) con obiettivi molto sfidanti, richiedendo la neutralità carbonica al 2050 e il 100% di energie rinnovabili[1031]. Parigi ha anticipato e spesso superato le ambizioni nazionali,

---

[1025] Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

[1026] Dal 2014, i parigini hanno sostenuto 855 progetti votati a preservare la natura in città. Nell'ambito del Bilancio Partecipativo, sono stati realizzati: muri vegetali, spazi verdi, orti condivisi, progetti di lotta contro lo spreco alimentare

[1027] Dopo più di dieci anni il Budget Participatif consente la realizzazione di progetti volti a rendere la città più verde, sostenibile e resiliente. Ville de Paris, L'environnement préservé grâce au Budget Participatif (actualità, mise à jour le 27 juin 2024) https://www.paris.fr/pages/l-environnement-preserve-grace-au-budget-participatif-27687

[1028] Ville de Paris, L'environnement préservé grâce au Budget Participatif (actualità, mise à jour le 27 juin 2024) https://www.paris.fr/pages/l-environnement-preserve-grace-au-budget-participatif-27687

[1029] Ville de Paris, L'environnement préservé grâce au Budget Participatif (actualità, mise à jour le 27 juin 2024) https://www.paris.fr/pages/l-environnement-preserve-grace-au-budget-participatif-27687

[1030] Ville de Paris, L'environnement préservé grâce au Budget Participatif (actualità, mise à jour le 27 juin 2024) https://www.paris.fr/pages/l-environnement-preserve-grace-au-budget-participatif-27687

[1031] Come evidenziato dal "Piano d'azione per il clima e l'energia" di Parigi nell'introduzione di Celia Blaulel, vicesindaca per l'ambiente:"Embracing a vision of Paris as a carbon-neutral city powered entirely by renewable energy by 2050 requires ambition, inventiveness and boldness. With more than 500 actions starting as early as today, the climate Plan paves the way to achieving zero greenhouse gas emissions by 2050, which implements the Paris Agreement. To meet this objective we will have to be hard on ourselves as we will need to divide our energy consumption by two, to drastically develop renewable energies, to renovate buildings, and to change the way we consume, eat and commute. We must show creativity and innovation at a technical and social level, and invent new jobs and new forms of solidarity. These ongoing changes provide us with an opportunity to build a more open and fairer city, bridging towards both urban and rural territories and the major cities of the world. Developed with the Parisians and for them, involving the driving forces of the territory and our neighbours, the Climate Action Plan invites everyone to commit fully to address climate change. We are all affected by this! Let's act here, tomorrow, together in favour of Climate". Ville de Paris, *Paris's Resilience Strategy* (PDF, 24 luglio 2019), https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/1a706797eac9982aec6b767c56449240.pdf

adottando volontariamente già nel 2007 un proprio PCAET, aggiornato nel 2024 e anticipando gli obiettivi di neutralità rispetto a quanto fissato in sede nazionale[1032].

Il supporto statale si è manifestato anche tramite finanziamenti ad hoc[1033]; tuttavia, non può ignorarsi che il contesto centralizzato presenta anche vincoli importanti, dovendo Parigi negoziare con lo Stato su questioni come la tariffazione del carbonio, che deve essere decisa a livello nazionale, la regolazione di certe partnership pubblico-private o l'uso di suolo demaniale per progetti ambientali. Nonostante ciò, l'amministrazione parigina ha saputo sfruttare il proprio prestigio internazionale per ottenere maggior influenza, posizionando la città come interlocutrice di riferimento, specialmente sui temi climatici. In questo modo ha ottenuto l'istituzione, da parte del Governo, del l'*Agence Parisienne du Climat*, un'agenzia locale per l'energia e clima; dal 2019 la *Metropoli del Grand Paris* e lo Stato hanno integrato e sostenuto questa agenzia, segno di un progressivo allineamento delle iniziative locali con le strutture nazionali[1034].

In definitiva, Parigi opera in un quadro nazionale che tendenzialmente limita l'uso di leve finanziarie proprie, ma dall'altro offre notevoli opportunità attraverso programmi e fondi centralizzati. L'amministrazione ha indubbiamente saputo influenzare tale quadro, tramite l'*advocacy* nelle reti e, nel frattempo, agire con gli strumenti a disposizione, come la pianificazione climatica, il bilancio partecipativo, la regolamentazione, per far avanzare l'agenda della finanza sostenibile urbana anche in un contesto istituzionale non completamente decentrato.

Anche Parigi ha assunto un ruolo di leadership, a livello internazionale, nel campo delle questioni climatiche e ha saputo ben utilizzarele reti di città come piattaforme per influire sulle politiche sovra-locali e diffondere le proprie pratiche. La sindaca è stata presidente di C40 Cities dal 2016 al 2019, periodo in cui ha promosso attivamente la diplomazia delle città in materia di clima[1035]. Sotto la sua guida, C40 ha lanciato iniziative chiave come la dichiarazione di Principi di Finanza Verde Urbana e un programma di *city diplomacy* affinché i sindaci, riuniti, chiedessero impegni più forti ai governi nazionali[1036]. Parigi stessa ha dato l'esempio introducendo un monitoraggio rigoroso degli avanzamenti climatici urbani[1037], e C40 ha di recente incluso il *climate budgeting* secondo il modello di Parigi tra le *best practices* da adottare nelle città membri[1038]. Oltre a C40, Parigi è molto attiva in Eurocities, guidandone il Forum Ambiente e Clima, e il Global Covenant of Mayors (GCoM) di cui Parigi è stata tra le prime a firmatarie. Nel suo ruolo di advocacy, Parigi ha spinto con istituzioni come l'Unione Europea per la creazione di un fondo europeo per le città verdi e per l'accesso diretto delle città ai finanziamenti del *Green Deal* europeo. Questo attivismo ha portato considerevoli frutti, come l'inserimento nel programma Horizon Europe di missioni sulle *100 città climate-neutral* a cui Parigi partecipa e l'istituzione di un *Climate City Capital Hub* per assistenza tecnica sui finanziamenti energetici.

[1032] Il Piano e`stato presentato il 20 novembre 2024 per il periodo 2024-2030. Ville de Paris, Plan Climat de la Ville de Paris (20 novembre 2024) https://cdn.paris.fr/paris/2025/06/25/plan-climat-fr-WxE3.pdf

[1033]Si pensi al piano di pedonalizzazioni e ciclabilità di Parigi, co-finanziato dal fondo nazionale per la mobilità attiva o la metropolitana Grand Paris Express ma anche la riqualificazione energetica degli alloggi popolari.

[1034]Nel suo piano d'azione per il Clima la città di Parigi evidenzia la sua Strategia e delle sue soluzioni intersistemiche allo scopo di servire da modello per le città di tutta Europa e del mondo. La Strategia presenta un quadro olistico con interventi che massimizzano le risorse della città e offrono molteplici vantaggi. Ville de Paris, *Paris's Resilience Strategy* (PDF, 24 luglio 2019), https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/1a706797eac9982aec6b767c56449240.pdf

[1035] La citta´di Parigi nel suo ruolo ha anche presentato la sua strategia come caso studio di successo. C40 Cities, Green Finance in C40 Cities: Benchmarking Assessment (C40, aprile 2022) https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/04/Green-Finance-In-Cities.pdf

[1036] C40 Cities Climate Leadership Group, Mayor Anne Hidalgo (profile page) https://www.c40.org/steering-committee/mayor-anne-hidalgo

[1037] C40 Cities Climate Leadership Group, Mayor Anne Hidalgo (profile page) https://www.c40.org/steering-committee/mayor-anne-hidalgo

[1038] C40 Cities Climate Leadership Group, Mayor Anne Hidalgo (profile page) https://www.c40.org/steering-committee/mayor-anne-hidalgo

Infine, l’esperienza di Parigi nell’emissione dei Bond rientra perfettamente nella strategia adottata dalla cittàe rappresenta un esempio virtuoso di come si possano combinare strumenti finanziari innovativi con una strategia programmatica ambiziosa e coerente.

Parigi ha dimostrato che la finanza sostenibile urbana può essere non solo un mezzo per attrarre capitali, ma anche uno strumento di riforma amministrativa, promuovendo migliori pratiche gestionali, maggiore *accountability* e un orientamento agli impatti ambientali e sociali. Tuttavia, l’esperienza parigina mostra anche che l’emissione di green bond richiede risorse, competenze tecniche e una struttura amministrativa solida, elementi non sempre disponibili presso tutti gli enti locali.

Capitolo 6 – Conclusioni

6.1. Alcune riflessioni conclusive sulla valorizzazione e la trasferibilità delle esperienze locali

Dall'analisi delle esperienze europee e locali emerge che la finanza sostenibile urbana non rappresenta una prospettiva astratta, ma una realtà già operativa, da cui emergono alcuni punti di forza comuni, criticità ricorrenti e indicazioni sul potenziale di trasferibilità delle esperienze nel contesto italiano. I progetti selezionati per l'Italia, in città come Bologna, Milano, Napoli o Palermo, hanno evidenziato la fattibilità e la varietà di strumenti disponibili, nonostante gli ostacoli di burocrazia e la carenza di risorse, con benefici ambientali, sociali ed economici misurabili.

A livello europeo, le città esaminate hanno adottato strumenti diversi, tra green bond, budget climatici, fondi rotativi, PPP verdi, bilanci partecipativi, ma sempre con l'obiettivo condiviso di allineare la finanza urbana agli obiettivi di sostenibilità.

Strumenti quali i green bond municipali si sono dimostrati particolarmente efficaci per mobilitare capitali ingenti a costi competitivi e finanziare progetti ambientali su larga scala, come nel caso di Göteborg, che ha raccolto oltre 4 miliardi di SEK in pochi anni; tuttavia si è visto che anche bond di dimensioni più ridotte, come nel caso di Barcellona, possono rivelarsi molto utili per avviare investimenti verdi e sociali innovativi[1039].

Strumenti come il bilancio climatico di Parigi evidenziano poi come una consapevole riallocazione interna delle risorse e un'attenzione crescente alla classificazione dei dati raccolti possano incrementare i benefici sociali, rendendo immediatamente visibile quanto la spesa comunale contribuisca a contrastare il cambiamento climatico[1040]. I fondi di finanza mista di Amsterdam mostrano a loro volta un altro approccio replicabile, creando veicoli d'investimento cittadini che attraggono co-finanziamenti privati, garantendo al contempo un controllo pubblico sugli obiettivi. Infine, strumenti come i bilanci partecipativi a tema verde di Parigi e Helsinki coinvolgono la comunità e possono aumentare l'efficacia delle politiche sostenibili, oltre ad assicurarne la corretta allocazione, secondo quanto realmente necessario a livello locale.[1041].

Sotto altro profilo, va osservato che le città italiane non possono limitarsi a importare modelli dall'estero, ma devono prima valutarne le condizioni abilitanti: ed infatti, l'adozione di alcuni di questi strumenti è già possibile nel quadro normativo attuale, mentre per altri sono richiesti adattamenti.

Ad esempio, nel caso dei green bond comunali, si potrebbe ipotizzare di avviare una sperimentazione almeno da parte delle città metropolitane con buona solidità finanziaria e capaci di ottenere un rating adeguato, e in un secondo momento, per città di dimensioni inferiori, replicare l'esempio delle reti nordiche ed operare consorziandosi[1042]. In ogni caso, le città possono già giovarsi del supporto istituzionale e del *know-how* di Cassa Depositi e Prestiti, che ha già emesso green bond per infrastrutture locali.[1043].

[1039]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[1040] Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

[1041] C40 Cities Climate Leadership Group, *C40 Good Practice Guides: Amsterdam – Sustainability Fund and Amsterdam Climate & Energy Fund* (case study, November 2016) https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-amsterdam-sustainability-fund-and-amsterdam-climate-energy-fund/

[1042]Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[1043] Il secondo Green Bond del 2025 emesso da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è stato destinato a finanziare iniziative con impatti ambientali concreti e misurabili, tra cui investimenti infrastrutturali nei settori delle energie rinnovabili e della mobilità sostenibile, oltre a interventi a favore delle imprese per l'efficientamento energetico e l'economia circolare.

Parimenti, nulla vieta alle amministrazioni locali di varie dimensioni di valutare l'adozione del bilancio ambientale nella forma in cui è stato implementato dalla città di Parigi o, in alternativa, utilizzando metodologie già esistenti e rodate come quelle di I4CE o dell'OCSE, al fine di sfruttare i dati che molte città già raccolgono per meglio orientare le risorse disponibili.

Così, sebbene l'implementazione di fondi rotativi, come quelli della città di Amsterdam, richieda dotazioni iniziali, in questo caso il ruolo di fondazioni bancarie o di CDP potrebbe essere cruciale per capitalizzare fondi urbani per l'efficienza energetica, da gestire poi localmente. Importante è la flessibilità, dal momento che ogni città dovrebbe scegliere lo strumento o la combinazione di strumenti più adatti al proprio contesto socio-economico e alla propria capacità amministrativa, tenendo presente che tutti devono puntare alla convergenza tra investimenti e sostenibilità.

Un altro tema trasversale è il rapporto tra il livello locale e nazionale nell'implementazione di queste pratiche. Le esperienze mostrano che il sostegno normativo e finanziario dei governi centrali può accelerare la finanza sostenibile urbana, mentre la mancanza di coordinamento o vincoli eccessivi possono rallentarla. In Svezia, Finlandia e Paesi Bassi i governi hanno generalmente abilitato le città, tramite agenzie finanziarie nazionali (Kommuninvest, MuniFin, BNG), fornendo finanziamenti dedicati e canali di credito per gli enti locali[1044]; sono state poi realizzate cornici legislative ambiziose e con ampi margini di manovra, che hanno guidato la transizione, fornendo ad esempio obiettivi di *carbon neutrality* o obbligando le città a redigere i propri piani clima, impostando un'agenda su cui le città hanno poi costruito vari strumenti innovativi.

In contesti più centralizzati, come la Francia o la Spagna, le città che hanno fatto da capofila a movimenti ambientali e sociali hanno dovuto far leva sulla propria autonoma posizione internazionale, anticipando misure successivamente recepite a livello nazionale[1045].

Se può apparire ingenuo pensare di poter trasferire *sic et simpliciter* nell'ordinamento italiano alcune esperienze derivate da contesti intrinsecamente diversi, si può però certamente aspirare a raccogliere dagli esempi presentati spunti interessanti e realizzabili.

L'Italia condivide con paesi come la Francia e la Spagna alcuni tratti di centralizzazione, come i vincoli di bilancio e un forte controllo contabile esercitato dalla Corte dei conti, che in passato sono stati spesso ritenuti fattori di disincentivo all'uso di strumenti finanziari alternativi da parte dei comuni. Tuttavia, il contesto sta cambiando perché, come noto, le istituzioni europee, ad esempio con il *Green*

Elemento distintivo di questa emissione è stato l'impiego della tecnologia blockchain per la tokenizzazione del processo di rendicontazione, offrendo agli investitori uno strumento innovativo per verificare l'effettiva destinazione dei proventi agli *Eligible Assets* e valutarne gli impatti. Questo approccio ha rafforzato la trasparenza, l'integrità e l'affidabilità delle informazioni fornite.
L'operazione è pienamente coerente con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e segna il debutto di un titolo CDP riservato a investitori istituzionali sul Mercato Telematico delle Obbligazioni (MOT) di Borsa Italiana. Inoltre, rappresenta la prima emissione realizzata nell'ambito del *CDP Green, Social and Sustainability Bond Framework* aggiornato a dicembre 2023, in conformità con i *Green Bond Principles* emanati dall'International Capital Market Association (ICMA). Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Green Bond 2025 (pagina web ufficiale del Gruppo CDP) https://www.cdp.it/sitointernet/it/green_bond_2025.page

[1044] Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[1045] La Risoluzione del 30 novembre del 2017 della Secretaría General de Financiación Autonómica y Local ha autorizzato l'Ayuntamiento de Barcelona per emettere il Green Bond sotto il nome di Ayuntamiento de Barcelona Bono Sostenible 2017. Ayuntamiento de Barcelona, Anuncio del Ayuntamiento de Barcelona por la que se hacen públicas las condiciones de una emisión de deuda por importe de 35.000.000 de euros (Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 305 Sec. V-B, 16 diciembre 2017) https://ajuntament.barcelona.cat/pressupostosifinances/sites/default/files/Documents/PDF/BOE-B-2017-73859.pdf

Deal, hanno chiesto agli Stati membri di coinvolgere attivamente le città, e il governo sta aprendo a iniziative come i contratti di rigenerazione urbana e i fondi per progetti verdi locali.

Resta tuttavia, in Italia, l'ostacolo di un adeguato quadro abilitante in cui le città possano innovare finanziariamente senza scontrarsi con barriere normative. Ciò potrebbe includere iniziative quali la revisione dei vincoli di indebitamento per investimenti verdi, riservando ad essi un trattamento di favore, eventualmente prendendo spunto da quanto previsto in Svezia; incentivare le città virtuose, capaci di ottenere e mantenere un rating competitivo a livello internazionale; istituire fondi rotativi nazionali che cofinanzino quelli comunali; emanare linee guida nazionali per il green budgeting locale, magari su base volontaria e con il supporto di MATTM e MEF.

Al tempo stesso, le città devono dotarsi di strutture amministrative adeguate, capaci di organizzarsi in autonomia e di competenze per gestire strumenti complessi, in primis personale formato in finanza ed esperto in ESG, e se necessario apportare modifiche ai regolamenti comunali per inserire obiettivi climatici nei mandati dei dirigenti.

La collaborazione interistituzionale in questo ambito è decisiva: le città che hanno potuto sperimentare in materia di sostenibilità sono state quelle che hanno beneficiato di governi che non hanno ostacolato l'amministrazione locale. L'auspicio è che in Italia si consideri finalmente il potenziale delle città come laboratori dove sperimentare, su scala ridotta, soluzioni poi eventualmente scalabili a livello nazionale, fornendo loro lo spazio per innovare, ad esempio attraverso progetti pilota normativi o sandbox regolamentari per la finanza urbana sostenibile.

Tutte le città analizzate attribuiscono importanza strategica alla partecipazione a reti di città come luoghi di innovazione e depositari della conoscenza nel campo della finanza sostenibile; tramite queste reti, le città accedono a conoscenze, linee guida e visibilità che rafforzano le loro iniziative. Parigi e Milano (unica italiana presente nel comitato direttivo C40), insieme a Barcellona, usano C40 come piattaforma di advocacy verso l'UE e gli Stati, per chiedere più fondi diretti alle città e norme climate-friendly. Reti come il Global Covenant of Mayors offrono inoltre utili strumenti pratici: un comune italiano che aderisse al GCoM potrebbe usare i template di Piano Clima e i framework di monitoraggio armonizzati a livello europeo. Eurocities consente, a sua volta, di scambiare esperienze concrete, dando facoltà ai membri di attingere al know-how dei suoi progetti ambientali partecipativi[1046].

Un altro esempio virtuoso è la "cooperazione nordica", dove le città finlandesi e svedesi stanno considerando emissioni congiunte di bond [1047] e già condividono la posizione sulla rendicontazione degli impatti[1048]; anche le città italiane potrebbero unirsi per iniziative simili, magari tramite ANCI come catalizzatore interno.

I fattori comuni che hanno portato al successo sono una leadership politica forte e sensibile alla sostenibilità, la capacità tecnica, la partecipazione alle reti transnazionali e una cultura della trasparenza. Queste sono le condizioni indispensabili per attrarre capitale e consolidare la fiducia degli investitori. Tuttavia, gli ostacoli comuni – burocrazia, carenze di personale, incertezza normativa – richiedono soluzioni strutturali. Se ne trae la conclusione che le città italiane possono sicuramente trarre lezioni preziose da queste esperienze, adottando framework stabili e replicabili che trasformino la sostenibilità in un vantaggio competitivo e istituzionale.

[1046] Ville de Paris, L'environnement préservé grâce au Budget Participatif (actualità, mise à jour le 27 juin 2024) https://www.paris.fr/pages/l-environnement-preserve-grace-au-budget-participatif-27687

[1047] Energy Cities, *Climate-mainstreaming municipal budgets* (Gennaio 2019) 9-10 https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2019/01/climate-mainstreaming_budgets.pdf#:~:text=match%20at%20L5443%20Helsinki,Swedish%20Export%20Cred%02it%20Corporation%20and.

[1048] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

Importante è anche il ruolo delle reti nel costruire capacità amministrativa. Programmi come il CESBA (Common European Sustainable Built Environment Assessment) o l'EU City Facility finanziano training e studi di fattibilità, spesso comunicati alle città tramite Eurocities/ICLEI. Le città italiane, specialmente quelle metropolitane, dovrebbero potenziare la loro presenza attiva in queste reti, non solo come destinatarie di buone pratiche, ma anche condividendo le proprie esperienze; ciò aumenterebbe le opportunità di finanziamento, dal momento che molti bandi europei richiedono partenariati transnazionali, oltre a ridurre i rischi di insuccesso, attingendo alle lezioni apprese altrove. Inoltre, una forte voce delle città italiane in consessi internazionali aiuterebbe a orientare le politiche internazionali in direzione maggiormente favorevole agli enti locali.

Non tutte le innovazioni descritte sono state prive di ostacoli. Tra le criticità comuni, si riscontra certamente la complessità tecnica che implementare un bilancio climatico o emettere un bond richiede. Le competenze specialistiche non sempre sono state presenti nei comuni esaminati: ad esempio, la città di Barcellona si è dovuta appoggiare a consulenti esterni e banche per strutturare il suo bond, mentre Göteborg ha dovuto costruire nel tempo un'amministrazione sempre più formata in tale settore[1049]. Anche Parigi, al fine di poter essere in grado di tracciare le emissioni dei suoi programmi di spesa, ha dovuto migliorare i propri sistemi informativi.

Più in generale, tutte le città che hanno investito in sistemi di monitoraggio ambientale hanno sperimentato la necessità di dati affidabili e indicatori correttamente selezionati. Göteborg ha sviluppato metriche specifiche per misurare le tonnellate di CO_2 risparmiate; allo stesso modo hanno dovuto operare Helsinki per misurare gli SDG e Amsterdam relativamente alla contabilità ambientale. Senza dati solidi c'è il rischio di greenwashing o di mancate verifiche.

Alcune delle innovazioni menzionate non sono state immuni da resistenze iniziali, rendendo evidente che il mantenimento di queste politiche richiede un costante dialogo con i cittadini e spesso cambia con i mutamenti amministrativi, così come è avvenuto a Barcellona alla scadenza del mandato dell'amministrazione che aveva iniziato il percorso di attenzione alla sostenibilità ambientale.

Appare necessario, da ultimo, avanzare alcune riflessioni sulla scala e sulla replicabilità interna: è emerso chiaramente che alcune iniziative funzionano bene nelle grandi capitali globali (che hanno rating elevati, ampia base fiscale, visibilità internazionale), ma potrebbero essere più difficili da applicare tal quali in città di piccole o medie dimensioni, con professionalità e bilanci ridotti.

Molte delle criticità qui avanzate hanno tuttavia trovato idonee soluzioni, come emerso dagli stessi casi studio. Ad esempio, le complessità tecniche si possono superare tramite capacity building, facendo quindi formazione o assumendo esperti dedicati; la carenza di dati si può risolvere collaborando con i centri di sapere e gli open data, quindi con università e istituti come I4CE, condividendo le metodologie da applicare[1050].

In definitiva, resta accertato che il consenso e l'apprezzamento da parte dei cittadini si costruisce con strumenti di partecipazione e comunicazione trasparente[1051]**.** A sua volta, la questione di scala si affronta tramite un'opportuna e adeguata cooperazione intercomunale, dove anche le città minori possono consorziarsi o farsi supportare da metropoli vicine in progetti comuni. Resta accertato, in ogni caso, che

[1049]Arruti, Francisco Javier Garayoa, and Adrián García Bruzón. "Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio." Boletín de estudios económicos 73.224 (2018): 233-250.

[1050] Ville de Paris, Évaluation Climat du budget de la collectivité par politique publique (Paris Open Data, dataset, last updated 22 May 2025) https://opendata.paris.fr/explore/dataset/evaluation-climat-budget_par_politique_publique/information/

[1051] City of Gothenburg, Green Bonds, Investor relations, Göteborgs Stad: https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/investor-relations/green-bonds.

la strada intrapresa dalle realtà locali con fatica e non senza difficoltà, verso una seria sostenibilità, è irrinunciabile e non potrà arrestarsi.

È questa, senza dubbio, la sfida e la scommessa degli anni a venire.

6.2 sintesi dei risultati, prospettive normative e di policy, raccomandazioni

Come premesso, la ricerca ha indagato sul ruolo delle città e delle reti urbane nella finanza sostenibile europea e italiana, muovendo da una ricognizione del quadro giuridico e normativo dell'Unione, passando poi attraverso la governance multilivello europea e i vincoli nazionali, fino agli strumenti operativi a disposizione delle città e alle esperienze concrete con essi in Italia e in Europa.

Il percorso ha messo in luce come la finanza sostenibile rappresenti oggi non solo un linguaggio tecnico, ma un vero e proprio strumento di trasformazione istituzionale, capace di influenzare agende, processi e pratiche locali. Emergono, quindi, alcune indicazioni di policy relative ai diversi livelli istituzionali coinvolti nella finanza sostenibile urbana, che mirano a tradurre in raccomandazioni operative i risultati della ricerca, affinché l'Unione europea, lo Stato italiano e i governi locali possano rafforzare il proprio ruolo nella transizione ecologica e sociale.

Quanto rilevato dall'analisi della realtà europea, fa emergere un'architettura normativa imponente e in continua evoluzione dove Tassonomia, CSRD, SFDR e CSDDD hanno dato vita, non senza le dovute critiche, a un quadro che ambisce a garantire trasparenza, comparabilità e stabilità ai mercati finanziari; questo eleva la finanza sostenibile a pilastro dell'ordinamento europeo, con un insieme articolato di norme e standard capaci di incidere in profondità sul funzionamento dei mercati e, in modo più o meno diretto, sulla stessa governance locale. Emergono tuttavia non poche criticità, ma la priorità per l'Unione sembra essere quella di completare l'architettura normativa in materia.

In primo luogo, è necessario integrare la tassonomia ambientale con una dimensione sociale autonoma, dotata di criteri misurabili in ambiti come l'housing, la povertà energetica e la salute, al fine di garantire coerenza tra sostenibilità ambientale e giustizia sociale. In secondo luogo, occorre assicurare la piena interoperabilità tra gli standard globali (ISSB, TCFD) e il quadro europeo (ESRS), così da evitare frammentazioni o duplicazioni che rischiano di gravare sugli operatori e di alimentare rischi di greenwashing e socialwashing. Parallelamente, le istituzioni europee dovrebbero evitare continue riforme che producano immobilità, come nel caso del pacchetto Omnibus, e mantenere un equilibrio tra esigenze di semplificazione e stabilità. I limiti indicati rischiano, infatti, di ridurre l'efficacia degli strumenti finanziari e talvolta di paralizzare l'attività degli enti locali, che necessitano di riferimenti chiari e stabili.

Si sottolinea quindi l'importanza di rafforzare la coerenza normativa e di garantire regole solide e tendenzialmente stabili, quali prerequisiti essenziali affinché le città possano tradurre le regole di finanza sostenibile in politiche e progetti concretamente realizzabili. Inoltre, si evidenzia come l'architettura della finanza sostenibile appaia eccessivamente sbilanciata sul piano ambientale, mostrando fragilità non ignorabili sul piano sociale e territoriale, anch'esso con implicazioni dirette per i Comuni. Infine, va rafforzato il ruolo delle città nei processi decisionali europei, garantendo loro un accesso più diretto e flessibile ai fondi UE, con particolare attenzione ai comuni di piccole e medie dimensioni, che altrimenti rischiano di restarne esclusi.

A livello di governance istituzionale, le città si muovono in una posizione di ambivalenza: se l'architettura multilivello europea le colloca formalmente come attuatori, di fatto esse risultano sempre più protagoniste, attuando strumenti e soluzioni tramite le reti transnazionali e altri processi di advocacy, e sperimentando tramite pratiche innovative.

Questo è stato in parte riconosciuto dall'evoluzione dell'Agenda urbana europea, che contiene un progressivo riconoscimento della dimensione locale, pur tra persistenti ostacoli strutturali. Se infatti le grandi città riescono a dialogare direttamente con le istituzioni comunitarie e ad accedere ai fondi europei, i comuni piccoli e medi, per mancanza di risorse, restano spesso ai margini, dipendendo in gran parte dalle scelte nazionali. Le reti urbane sono intervenute tuttavia a colmare, almeno in parte, questo divario, fungendo da moltiplicatori di capacità e da incubatori di standard di soft law. Ciò conferma la validità del modello del "policy rebound", nel quale la partecipazione urbana influenza la regolazione europea, che a sua volta genera nuove opportunità di partecipazione. Ne deriva che le città europee hanno acquisito un ruolo sicuramente più rilevante, anche se la loro influenza rimane tuttora disomogenea e fragile.

Anche a livello nazionale emerge infatti la condizione di ambivalenza dei Comuni che, sebbene dotati di autonomia costituzionale, sono sostanzialmente vincolati da norme statali e da un modello di governance accentratore. Questo è stato particolarmente evidente con l'esperienza del PNRR, in cui, dopo una fase iniziale di "concertazione", l'effettivo potere decisionale è rimasto a livello centrale, marginalizzando le autonomie locali.

Il paradosso italiano è reso evidente soprattutto dalla questione dei vincoli di bilancio: da un lato si impongono margini finanziari rigidissimi, dall'altro si chiede agli enti locali di guidare la transizione ecologica. Le regole contabili hanno spesso frenato gli investimenti e la combinazione di limiti e controlli stringenti con incertezze normative ha generato timori di responsabilità che paralizzano l'innovazione locale.

Nonostante il tentativo della Corte dei conti di spostare l'attenzione sulla performance, il messaggio rimane chiaro: senza riforme strutturali – come la previsione di una golden rule verde (che consenta di distinguere gli investimenti sostenibili dai voncoli generali di bilancio), un rafforzamento stabile delle capacità amministrative e un coordinamento multilivello più efficace – i Comuni italiani ed europei rischiano di restare meri beneficiari di fondi, incapaci di esprimere appieno il loro potenziale come attori della finanza sostenibile. Occorrerebbe poi rafforzare in modo strutturale la capacità amministrativa dei Comuni, tramite percorsi di formazione, reclutamento e retention di personale qualificato. Sarebbe inoltre necessario stabilizzare il ruolo della Corte dei conti come garante della performance e della sostenibilità, evitando oscillazioni normative – come le ultime riforme in materia e quelle attualmente in itinere - che alimentano incertezza. Infine, le Città metropolitane dovrebbero essere valorizzate come attori di coordinamento multilivello, in grado di integrare programmazione strategica, fondi europei e governance territoriale.

Per i Comuni e le reti urbane, le indicazioni riguardano soprattutto l'organizzazione interna e le strategie di governance. È fondamentale istituire task forces dedicate alla finanza sostenibile, capaci di selezionare progetti, monitorare indicatori e dialogare con gli investitori. Occorre poi adottare framework di reporting e di assurance indipendenti (come Second Party Opinion o impact report), che garantiscano trasparenza e attrattività verso i mercati. Ancora, vanno sfruttate le reti transnazionali, come moltiplicatori di competenze e piattaforme di advocacy, così da ampliare la capacità di influenza dei singoli Comuni. Infine, la diversificazione degli strumenti finanziari è cruciale: questi andranno selezionati sulla base di caratteristiche del progetto da realizzare, matrici di rischio, impatto e addizionalità.

L'analisi degli strumenti finanziari disponibili per le città ha infatti rilevato che, se da un lato essi offrono soluzioni innovative, dall'altro richiedono capacità e governance adeguate. Bond municipali, PPP, blended finance, crowdfunding civico e fondi rotativi rappresentano leve differenti, che possono effettivamente ampliare l'accesso al capitale privato e diversificare le fonti di finanziamento; tuttavia ciascuna di queste leve presenta limiti e rischi che ne riducono l'impatto ove non siano implementate in una strategia coerente. La loro efficacia dipende da tre condizioni: chiarezza normativa, capacità progettuale e trasparenza. Senza una strategia integrata e un reporting credibile, tali strumenti rischiano

di rimanere esperimenti isolati o di produrre effetti regressivi, come debito occulto o esclusione dei Comuni più fragili. CDP e BEI, pur svolgendo un ruolo essenziale come finanziatori, garanti e consulenti tecnici, non possono supplire alle carenze di competenze e organizzazione a livello locale, considerando che i Comuni sono i soli detentori dell'esperienza territoriale e gli unici in grado di sviluppare progetti realmente rispondenti alle esigenze della cittadinanza.

La conclusione che se ne trae è che la finanza sostenibile urbana, per essere efficace, necessita di istituzioni locali capaci di selezionare con attenzione i meccanismi più adatti, misurare gli impatti e instaurare un dialogo credibile con cittadini e investitori. Solo così la finanza sostenibile diventa una leva istituzionale e politica che consente alle città di trasformarsi da semplici destinatarie di fondi a protagoniste attive del cambiamento.

Bibliografia.

Aa. Vv. (2016). Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo CO-Città). ENEA, 09/2016.

Aa. Vv. (2022). Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti. Servizio Studi Camera dei Deputati, 2.

Aa. Vv. (2024). Le politiche urbane dell'Unione europea. Bruxelles, 21 e 22 gennaio 2024, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Dossier XIX legislatura, 17/01/2024.

Aa. Vv. (2024). Quartiere bene comune. Diario di viaggio nella città collaborativa. Comune di Reggio Emilia, Guastalla (RE).

Abel, M. S., & Markarian, G. (2023, 13 ottobre). The Rise and Fall of the EU Taxonomy: Lessons in the Implementation of Sustainability Accounting and Accountability. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4618108

Abels, G. (a cura di). (2023). The Conference on the Future of Europe. National and Regional Participation in an Innovative Reform Process. Nomos.

Acuto, M. (2016). Give Cities a Seat at the Table. Nature, 537, 611.

Ahlström&Sjåfjell, (2020) in: Cadman/Sarker (eds.), De Gruyter Handbook of Sustainable Development and Finance, 15 (29), University of Oslo Faculty of Law research Paper No. 2020-13 (at 6.), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596036

Airoldi, G., Brunetti, G., & Coda, V. (2005). Corso di economia aziendale. Il Mulino.

Albanese, A. (2002). Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici. Diritto Pubblico, 1.

Alessi, L., & Battiston, S. (2022). Two sides of the same coin: Green Taxonomy alignment versus transition risk in financial portfolios in International Review of Financial Analysis. https://doi.org/10.1016/j.irfa. 2022.102319

Alessi, L., Cojoianu, T., Hoepner, A., & Michelon, G. (2022). Accounting for the EU Green Taxonomy. Special Issue of Accounting Forum and European Commission – Call for Papers.

Alemanno, A. (2023). Protecting Future People's Future: How to Operationalise Present People's Unfulfilled Promises to Future Generations. European Journal of Risk Regulation, 14(4), 641.

Aligishiev, Z., Bellon, M., & Massetti, E. (2022). Macro-Fiscal Implications of Adaptation to Climate Change (IMF Staff Climate Note No. 2022/002). International Monetary Fund. Washington, DC

Allen, B. (2022, 3 febbraio). Politics over science: Nuclear and fossil gas in the Taxonomy.

Almeida Cerreda, M. (2012). Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración Local. In L. Cosculluela Montaner & L. Medina Alcoz (a cura di), Crisis Económica y Reforma del Regimén Local (pp. 426-ss). Tecnas.

Alves, A., van Opstal, C., Keijzer, N., Sutton, N., & Chen, W. S. (2024). Planning the multifunctionality of nature-based solutions in urban spaces. Cities, 146, 104751.

Amato Cameli, S. (2019). Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione. Rivista Italiana di Public Management, 2(1).

Amato, G. (2022). Bentornato Stato, ma. Il Mulino, Bologna.

Ambrosi, A. (2021). La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016. Nota a sentenza n. 169/2020. Le Regioni, 1-2, 272.

Amicarelli, B. P. (n.d.). La nozione di organismo di diritto pubblico: il caso di Cassa Depositi e Prestiti investimenti SGR S.p.a.

Ammannati, E. (2022). Transizione energetica, "just transition" e finanza. Rivista trimestrale di diritto ed economia, Suppl. al n. 1, 289-ss.

Amorosino, S. (2015). Art. 2. In M. A. Sandulli (a cura di), Testo unico dell'edilizia. Giuffrè.

Anderson, N. (2024, 22 aprile). Strong Nordic Local Government Has Four Strong Municipal Banks. Forumnordic.com.

Andersson, I., & Cook, I. R. (2019). Conferences, award ceremonies and the showcasing of ‘best practice’: A case study of the annual European Week of Regions and Cities in Brussels. Environment and Planning C: Politics and Space, 37(8), 1361–1379.

Anthony, R. N., & Young, W. D. (2002). Non profit il controllo di gestione. McGraw-Hill.

Antoniazzi, S. (2024). Beni culturali e partenariato atipico nel Codice dei contratti pubblici. Federalismi.it, 8.

Armaroli, I., & Prosdocimi, S. (2023). Che cosa si intende per “giusta transizione”? Accezioni e complessità, oltre lo slogan. Bollettino Adapt, 14.

Arruti, F. J. G., & Bruzón, A. G. (2018). Bonos verdes y bonos sociales como motores de cambio. Boletín de estudios económicos, 73(224), 233–250.

Ascui, F., & Lovell, H. (2011). As frames collide: Making sense of carbon accounting. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 24(8), 978–999.

ASRA Network. (2025, aprile 29). The Doughnut model and Amsterdam's Resilience Strategy.

Asatryan, Z., & Havlik, A. (2020). The political economy of multilateral lending to European regions. Review of International Organizations, 15(3), 707-740.

ASviS. (2023). I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile 2023. Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

Atelli, M. (2022). Pnrr, scelte pubbliche e cultura del risultato. Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici, 1, 5-10.

Averardi, A. (n.d.). PNRR, investimenti e partecipate pubbliche.

Averardi, A. (2018). Potere pubblico e politiche industriali. Jovene.

Azevedo, I., Delarue, E., & Meeus, L. (2013). Mobilizing cities towards a low-carbon future: Tambourines, carrots and sticks. Energy Policy, 61, 894-900.

Bacal, P. (2022). The Committee of the Regions: On the Mission to Reinforce the Democratic Legitimacy of the European Union. Modelling the new Europe, 38, 53-75.

Baccaro, L. (2022). La riforma delle regole fiscali europee: le priorità per l'Italia. Camera dei deputati.

Bagheri, S., Brandt, T., & van Oosterhout, M. (2021). Digital City Rotterdam: Open Urban Platform. Erasmus University RSM Case Development Centre.

Ballesteros Torres, A., & Doubrava, N. (2010). Why do cities get involved in climate governance? Insights from the Covenant of Mayors. European Urban and Regional Studies, 17(1), 65-77.

Banca Europea per l'Investimenti. (2021, dicembre 23). Italia: Accordo di Finanziamento BEI MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR [Comunicato stampa].

Barbero, M., & Lobascio, I. (2015). La territorializzazione del Patto di stabilità interno in Piemonte. Piemonte delle Autonomie, 2, 1.

Bartolini, A. (2024). "Green Deal" europeo e il c.d. principio d.n.s.h. Federalismi.it, 15(1), 51.

Bartolucci, L. (2022). Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione. Forum di Quaderni Costituzionali, 2.

Bartolucci, L. (2024). Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea. Giappichelli.

Basile, L. (2017). Esiste un modello di finanza sostenibile?. Bancaria, 6, 12 ss.

Becchetti, L., Cordella, M., & Morone, P. (2022). Measuring investments progress in ecological transition: The green investment financial tool (GIFT) approach. Journal of Cleaner Production, 357, 131915.

Belingardi, C. (2016). Diritto alla città e beni comuni. Contesti. Città, Territori, Progetti, 1-2.

Benedetti, M., & Naldini, A. (2024). Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1, 105.

Berg, F., Kölbel, J. F., & Rigobon, R. (2022). Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings. Review of Finance, 26, 1315.

Bergonzini, G. (1975). L'attività del privato nel procedimento amministrativo. Cedam.

Bergo, M., & Cecchetti, M. (2024). Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro. Istituzioni del Federalismo, special issue.

Bernardi, M., & Aquili, A. (2023). Beyond "Climate-Neutral and Smart Cities": Reflections on Strategies and Governance Models. Fuori Luogo, 14(4), 19–38.

Berni, F., Della Ventura, F., Manzini Ceinar, I., Pedrazzoli, K., & Testa, D. (2024). Libro Bianco. City Science Office. Reggio Emilia, 06/2024.

Berni, F., De Franco, L., & Levi, N. (2022). Il City Science Office di Reggio Emilia: percorsi di ricerca e innovazione in campo energetico e sociale. Diritto e Società, 4.

Berni, F., De Franco, L. (2024). L'ente locale “innovatore”: metodi e strumenti per la transizione amministrativa. Munus, 1.

Berni, F., Santangelo, G., & Testa, D. (2024). Processi di innovazione aperta a Reggio Emilia: scienza, politica e cittadinanza attiva. In C. Tedesco, E. Marchigiani (a cura di), Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU, Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio (Vol. 07). Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

Bernstein, S., & Hoffmann, M. (2018). The Politics of Decarbonization and the Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments. Policy Sciences, 51(2), 189-211.

Berti, G. (1975). Procedimento, procedura, partecipazione. In Studi in memoria di E. Guicciardi. Cedam.

Bifulco, R. (2014). Le Regioni. Il Mulino.

Bifulco, R. (2022). Primissime riflessioni intorno alla L. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente. Federalismi.it.

Bifulco, R. (2023). Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana. Rivista AIC, 3.

Bin, R. (2025). Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine. Le Regioni, 53(1), 3-11.

Bizoumi, T., Lazaridis, S., & Stamou, N. (2019). Innovation in Stock Exchanges: Driving ESG Disclosure and Performance. Journal of Applied Corporate Finance, 31(2), 72–79.

Blasini, A. (2015). Nuove forme di amministrazione pubblica per negozio: i "Social Impact Bonds". Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1, 69.

Blavoukos, S., & Oikonomou, G. (2024). Newcomers in EU Foreign Policy: The Committee of the Regions as an EU Para-Diplomatic Actor. Journal of European Integration, 46(1), 107–125.

Bloomberg Intelligence. (2024). Global ESG assets predicted to hit $40 trillion by 2030, despite challenging environment. Bloomberg LP.

Bobbio, L. (2002). I governi locali nelle democrazie contemporanee. Laterza.

Bobbio, L. (2005). Italy after the storm. In B. Denters & L. Rose (a cura di), Comparing Local Governance: Trends and Developments (pp. 29-46). Palgrave Macmillan.

Bobbio, L. (2010). Democrazia e nuove forme di partecipazione. In M. Bovero & P. Pazè (a cura di), La democrazia in nove lezioni (pp. 46-ss). Laterza.

Boffo, R., & Patalano, R. (2020). ESG Investing: Practices, Progress and Challenges. OECD.

Boni, L., & Calderini, M. (2022). Interpretazione strategica del quadro normativo UE per lo sviluppo sostenibile nel settore della finanza: il ruolo chiave della misurazione d'impatto. Corporate Governance, 1, 113.

Borgonovi, E. (2004). Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea.

Boscolo, E. (2017). Nuove dimensioni della pianificazione comunale. In F. Di Lascio & F. Giglioni (a cura di), La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città (pp. 155-ss). Il Mulino.

Bouckaert, G., & Peters, G. B. (2004). What is available and what is missing in the study of quangos?. In C. Pollit & C. Talbot (a cura di), Unbundled Government. Routledge.

Bourgeois, M., Auberger, M., Boiteux, M., Delval, C., Demaude, R., Eguaras, A., Gualdi, V., Iaione, C., Joffroy, T., Lacroix, M., Lindfield, M., Medde, A., Michel, A., Panero, R., Paulino, J., Ranzato, M., Rivas, S., Roba, B., Ruivo, C., & Santos, M. M. (2022). City climate finance landscape: barriers and best practices in city climate finance (NetZeroCities Deliverable D7.1). NetZeroCities.

Bova, E. (2021). Green Budgeting Practices in the EU: A First Review. Publications Office of the European Union.

Bradford, A. (2021). Effetto Bruxelles: come l'Unione Europea regola il mondo. Milano.

Brighenti, B. (2016). Parere del Comitato europeo delle regioni, La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione, 2016/C 051/06.

Bruno, K., Karliner, J., & Brotsky, C. (1999). Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice. TRAC (Transnational Resource and Action Center).

Buccellato, A., Asquer, A., & Spano, A. (2004). Il governo delle aziende pubbliche: la dimensione istituzionale, politica ed economica. Azienda Pubblica, 4, 527-546.

Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Chu, S. Y., & Pelling, M. (2009). Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning. World Bank Urban Symposium on Climate Change, 28-30.

Bürgin, A. (2018). Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms. Journal of Common Market Studies, 56(4), 731-998.

Busetti, F., Giorgiantonio, C., Ivaldi, G., Mocetti, S., Notarpietro, A., & Tommasino, P. (2019). Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari. Banca d'Italia Questioni di economia e finanza n 520.

Cabina di Regia - Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021). Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (Doc. CCLXIII n. 1).

Cafagno, M. (n.d.). Analisi economica del diritto e ambiente. Il Mulino.

Cafiero, G., Calace, F., & Corchia, I. (2014). La rigenerazione urbana, tra politiche economiche e innovazione istituzionale. Rivista economica del Mezzogiorno, 3, 672-673.

Callender, G., & Matthews, D. (2002). The economic context of government procurement: New challenges and new opportunities. Journal of Public Procurement, 2(2), 216.

Callies, C. (2023). Aktive Subsidiarität im Recht der EU – ein neues Konzept oder 'alter Wein in neuen Schläuchen'?. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2023 (pp. 454–468). Baden-Baden.

Camera dei deputati. (2020). L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali. Dossier n.1105409.

Camera dei deputati. (2022). Città metropolitane e province (documentazione tematica).

Caney, S. (2009). Human rights, responsibilities, and climate change. In C. Beitz & R. Goodin (a cura di), Global Basic Rights (pp. 227-247). Oxford University Press.

Canfora, G. et al. (2021). Substantial contribution to climate change mitigation – a framework to define technical screening criteria for the EU taxonomy. Publications Office of the European Union (EUR 30550 EN).

Caranta, R., & Gomes, P. C. (2021). Public procurement and innovation. ERA Forum - Journal of the Academy of European Law, 22(3), 371–392.

Carbone, L. (2020). Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni"). federalismi.it, novembre.

Carbone, L. (2023). La genesi del nuovo Codice. In C. Contessa & P. Del Vecchio (a cura di), Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo (pp. 9-ss). Editoriale scientifica.

Careri, F., Efthimiadis, T., & Masera, M. (2022). 2020–2022: Pivotal years for European energy infrastructure. Energies, 15(6).

Carney, S., & Shackley, S. (2009). The greenhouse gas regional inventory project (GRIP): Designing and employing a regional greenhouse gas measurement tool for stakeholder. In The greenhouse gas regional inventory project (GRIP): Designing and employing a regional greenhouse gas measurement tool for stakeholder. SAGE.

Carrer, M., & Rossi, S. (2014). Le città metropolitane in Europa. Ifel-Fondazione Anci.

Cartei, F. (2018). Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2, 599.

Caruso, E. (2021). La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?. Jovene Editore.

Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C., Hong, G. H., Lagerborg, A., Medas, P., Nguyen, A. D. M., & Yoo, J. (2022). The Return to Fiscal Rules (IMF Staff Discussion Note No. 2/22). International Monetary Fund.

Caselli, F., Lagerborg, A., & Medas, P. (2024). Green Fiscal Rules? Challenges and Policy Alternatives (IMF Working Paper). International Monetary Fund.

Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (2013, settembre). Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento.

Cassatella, A. (n.d.). La discrezionalità amministrativa nell'età digitale. In Scritti per Franco Gaetano Scoca (Vol. I).

Cassese, S. (n.d.). La democrazia e i suoi limiti. Mondadori.

Cassese, S. (1971). Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza. Rivista italiana di scienze giuridiche.

Cavasino, E. (2022). L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa. Rivista AIC, 3.

Cavalli, A., & Martinelli, A. (2015). La società europea. Il Mulino.

Cazzaniga, M. (2025). Discrezionalità legislativa in materia penale e obblighi di criminalizzazione: le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio. RIVISTA AIC, 2, 29-56.

C40 Cities. (2020). How cities can attract private finance for climate action. C40 Knowledge Hub.

C40 Cities. (2025). How National Governments Can Increase Finance for Subnational Climate Action. C40.org.

C40 Cities. (2025). Sustainable Finance Action and Advocacy: A Roadmap for Global South City Mayors. Global Covenant of Mayors.

Ceccanti, S. (2024). Autonomia differenziata: primissime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale, con una premessa e otto punti. Federalismi.it.

Cecchetti, M. (2021). La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune. Forum di quaderni costituzionali, 3, 312-ss.

Cecchetti, M. (2022). L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi. Rivista AIC, 3.

Celati, B. (2021, 11 maggio). Stato e mercato nella disciplina giuridica del "governo dell'economia sostenibile". Amministrazione in Cammino.

Cerquozzi, F. (2024). I beni comuni: una distorsione della funzione sociale della proprietà. La Fionda, 2.

Cerulli Irelli, V., & De Lucia, L. (2014). Beni comuni e diritti collettivi. Politica del Diritto, 1.

Chatry, I., et al. (2025). Mobilising sustainable finance for regions and cities (OECD Regional Development Papers, No. 132). OECD Publishing.

Chiariello, A. M. (2023). Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici. Il diritto dell'economia, 1, 141-152.

Chieppa, R., Santise, M., & Simonetti, H. (a cura di). (2023). Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.L.vo n. 36/2023. La Tribuna.

Chirulli, P., & Iaione, C. (a cura di). (2019). La Co-città. Jovene, Napoli.

Chiti, M. P. (1977). Partecipazione popolare e pubblica amministrazione. Pacini.

Chiti, M. P. (a cura di). (2009). Il partenariato pubblico privato: concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni. Editoriale scientifica.

Gnes, M., & Chiti, E. (2020). Cronache Europee. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 265.

Vesperini, G., & Sgueo, G. (2012). Il governo decentrato dell'Unione. In M. P. Chiti & A. Natalini (a cura di), Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona (pp. 329-ss). Il Mulino.

Christensen, J. G. (2010). EU Legislation and national regulation: Uncertain steps towards a European public policy. Public Administration, 88(1), 3–17.

Ciolli, I. (2021). Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Diritto&Conti, 1.

Cinti, F. (2020). The Uptake of Green Public Procurement in the EU in Light of New Directives, Policies and Expectations: Towards a Modern Holistic Society, or Just an Integrated Economic Governance for the EU?. Trento Student Law Review, 2(1), 11–35.

Cintioli, F. (2023). Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Diritto e processo amministrativo, 4.

Cintioli, F. (2024). La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo. federalismi.it, agosto.

Cintioli, F., & Bellomia, S. (2015). Art. 4. In M. A. Sandulli (a cura di), Testo unico dell'edilizia. Giuffrè.

CIDOB. (2022). Becoming global climate governors: How cities are moving from climate ambition to delivery. CIDOB.

Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers?. (2003, marzo). Regional & Federal Studies, 13(1).

Cities Climate Finance Leadership Alliance. (2021) State of Cities Climate Finance.

Cittadino, F. (2018, 1 dicembre). Competenza in materia di ambiente, perché tutte le Regioni la vogliono?. La costituzione.info.

Clarich, M. (2024). La collaborazione nel procedimento amministrativo. Diritto amministrativo, 3, 651.

Climate Alliance & UTARTU. (2023). Policy Recommendations for Central and Eastern European (CEE) Municipalities. European Covenant of Mayors.

Climate Policy Initiative. (2023). PPAG - Small Cities Bankability Guide. Climate Policy Initiative.

Climate Policy Initiative. (2023). Supporting Access to Climate Finance for Small and Intermediary Cities. Climate Policy Initiative.

ClientEarth c. BEI e Commissione. (2023, luglio 6). Cause riunite C-212/21 P e C-223/21 P. Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Clini, A. (2024). Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi. P.A. Persone e Amministrazione, 1, 97.

Cohen, R. (2025). Governance, limiti e nuove frontiere del PPP. In Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco (pp. 57-65). Editoriale scientifica.

Coiante, A. (2020, 31 luglio). Decreto semplificazioni: contratti pubblici, concorrenza e tutela. Giustiziainsieme.it.

Coiante, A. (2021). L'accesso delle PMI al mercato dei contratti pubblici tra la concorrenza per il mercato e la discrezionalità amministrativa: lo strumento della suddivisione in lotti quale "chiave di volta" che non risolve. Dir. e soc., 4, 795 ss.

Coiante, A. (2022). Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale: un'occasione per ripensare l'ambito di operatività del silenzio assenso in materia di incentivi economici per la produzione di energia rinnovabile. Diritto e Società, 4, 735–774.

Coiante, A. (2024). L'uso strategico dei contratti pubblici e lo sviluppo sostenibile: linee evolutive alla luce del principio del risultato. Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici, 1, 99-139.

Comazzetto, G. (2021). Le città nel processo di integrazione europea. Dirittifondamentali.it, 3.

Comitato europeo delle regioni. (2020). Il Green Deal in partenariato con le autorità locali e regionali (GU C 37/41).

Comitato europeo delle regioni. (2023). A Global Green Deal: Harmonisation of global frameworks for climate action, biodiversity and sustainable development (posizione adottata per la Commissione ENVE, CDR 5586/2023).

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB). (2021). La finanza per lo sviluppo sostenibile: tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea. Quaderno n. 1.

Comune di Piacenza. (2025). Rapporto di Sostenibilità 2024.

Comune di Reggio Emilia. (2021). Regolamento sulla giustizia climatica e intergenerazionale (delibera consiliare n. 41).

Consolandi, C., & Hawley, J. P. (2024). From ESG to Sustainable Impact Finance: Moving Past the Current Confusion. In A. B. Schmidt (a cura di), Sustainable Investing. Problems and Solutions. World Scientific Publishing, Singapore.

Consolandi, C., & Roncella, A. (2023). Finance for impact: the new era of sustainable finance. In C. Busco, C. Consolandi, I. Malafronte, F. Sammarco, & E. Scognamiglio (a cura di), The Impact of Organizations: Measurement, Management and Corporate Reporting. Routledge-Giappichelli, Londra-Torino.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 giugno 2018 n. 3316. In www.giustizia-amministrativa.it.

Contessa, C. (2020). Le novità del "Decreto semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "Codice"?. Urbanistica e appalti, 6, 757-ss.

Core, K. (2023). Cities and Urban Transformations in Multi-Level Climate Governance. In H. Jörgens, C. Knill, & Y. Steinebach (a cura di), Routledge Handbook on Environmental Policy. Routledge.

Corte dei conti. (2011). Deliberazione e relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per gli esercizi finanziari 2009-2010. Corte dei conti.

Corte dei conti. (2015). Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.A. per l'esercizio 2013.

Corte dei conti. (2024). Delibera n. 8/SEZAUT/2024/INPR e

Corte dei conti. (2025). Deliberazione n. 41/2025/G - Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

Corte dei conti, Sezione delle Autonomie. (2019). Deliberazione n 23/SEZAUT/2019/FRG.

Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia. (2021). Deliberazione n. 58/2021/PAR.

Corte dei Conti Europea. (2018). Relazione speciale: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati.

Corte europea dei diritti dell'uomo. (2024, 9 aprile). Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application no. 53600/20).

Costa, P., Pizzolato, F., & Scalone, A. (2023). L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia. Giappichelli, Torino.

Craig, P. (2018). EU Administrative Law. Oxford University Press.

Cremaschi, M. (a cura di). (2016). Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi. Il Mulino, Urban@it.

Criscuolo, L., L'Astorina, A., van der Wal, R., & Colucci Gray, L. (2023). Recent contributions of citizen science on sustainability policies: A critical review. Current Opinion in Environmental Science & Health, 31.

Cristofolini, C. (2021). Potenzialità e criticità dei "social impact bonds" per l'inserimento lavorativo. Diritto delle relazioni industriali, 4, 1027.

Croci, E., & Colelli, F. (2017). Il finanziamento di progetti urbani sostenibili (White paper). IEFE, Bocconi University.

Croci, E., Lucchitta, B., Janssens-Maenhout, G., Martelli, S., & Molteni, T. (2017). Urban CO2 mitigation strategies under the Covenant of Mayors: An assessment of 124 European cities. Journal of Cleaner Production, 169, 161-177.

Crocco, D. (2015). La programmazione economica tra globalizzazione e crisi. Profili di diritto pubblico dell'economia. Jovene.

D'Alterio, E. (2022). Riforme e nodi della contrattualistica pubblica. Diritto amministrativo, 3, 667-ss.

Dardot, P., & Laval, C. (2015). Del comune o della rivoluzione nel XXI secolo. DeriveApprodi, Roma.

Darvas, Z., & Wolff, G. (2021). A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation (Policy Contribution 18/2021). Bruegel.

De Leonardis, F. (n.d.). Criteri di sostenibilità energetica e ambientale. In Trattato sui Contratti pubblici.

De Leonardis, F. (2020). L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM. Ri. quadrim. Dir. amb., 3, 62-64.

De Leonardis, F. (2023). Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato. Giappichelli.

De Nictolis, E., & Iaione, C. (2016). Bologna: un modello di cooperazione tra amministrazione, associazioni, cittadini. Equilibri, 1.

De Nictolis, R. (2016). Il Codice dei contratti pubblici: la semplificazione che verrà. Federalismi.it, 5.

De Siano, A. (2023). Tutela del lavoratore e buon andamento della P.A. secondo il nuovo codice dei contratti pubblici. federalismi.it, 14, 98 ss.

De Wolf, C., Cordella, M., Dodd, N., Byers, B., & Donatello, S. (2022). Whole life cycle environmental impact assessment of buildings: Developing software tool and database support for the EU framework Level(s). Resources, Conservation and Recycling, 188, 16642.

Decoster, F., Delhomme, V., & Rouselle, J. (2019). The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?. In O. Costa (a cura di), The European Parliament in Times of Crisis. Dynamics and Transformations. London.

Della Massara, T., & Beghini, M. (a cura di). (2019). La città come bene comune. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Della Scala, M. G. (2018). Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali. Diritto Amministrativo, 4.

Della Ventura, F., & Berni, F. (2023). Dalla rendicontazione al bilancio di comunità: una nuova sfida per l'ente locale. Rivista della Corte dei Conti, 5.

Delpiano, A., et al. (2024). Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana. TERRITORIO, 106.

Di Giovanni, L. (2021). La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio. Editoriale Scientifica.

Di Martino, L. A. (2019). The Covenant of Mayors: Multi-Level Governance of Energy Transition in the European Union. Independently published.

Di Marcello, T. (2023). Strategia europea sulla finanza sostenibile, informazione societaria e possibili riflessi sulla gestione della società. Giurisprudenza commerciale, 4, 607.

Donà, F. (2023). PNRR, Città e sociale: quale ruolo per gli enti locali?. In P. Costa, F. Pizzolato, & A. Scalone, L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia. Giappichelli, Torino.

Donati, A. (2023). Future Generations Under EU Law. In Representing the Absent (pp. 265-290). Nomos.

Donolo, C. (2011). Sul governo possibile delle città. In G. Dematteis (a cura di), Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre (p. 176). Marsilio.

Domorenok, E., Acconcia, G., Bendlin, L., & Campillo, X. R. (2020). Experiments in EU Climate Governance: The Unfulfilled Potential of the Covenant of Mayors. Global Environmental Politics, 20(4), 122.

Dugato, M. (2020). La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà. In SCRITTI PER FRANCO GAETANO SCOCA (Vol. 2, pp. 1981-1996). Editoriale Scientifica.

Dugato, M. (2022). L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici, 1, 1-16.

Dumrose, M., Rink, S., & Exkert, J. (2022). Disaggregating confusion? The EU Taxonomy and its relation to ESG Rating. Finance Research Letters, 48, 102928.

Dúsik, J., & Bond, A. (2022). Environmental assessments and sustainable finance frameworks: Will the EU taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development?. Impact Assessment and Project Appraisal, 40(2), 90–98.

EC-FiCompass. (2015). Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity.

EC-FiCompass. (2022). The regulatory framework for financial instruments. The new c.p.r.

Elliott, T. (2023). The Demand for Global Governance in Sustainable Finance (PhD thesis, University of Toronto).

Eltrudis, D. (2022). On the Financial Autonomy of European Local Governments: The Case of Municipal Bonds in Italy. European Research Studies Journal, XXV(1).

Energy Cities. (2019, gennaio). Climate mainstreaming municipal budgets.

European Commission. (2015). Guidance for Member States on Financial Instruments - Glossary.

European Commission. (2016). Better Knowledge for Better Policies: Strengthening the Evidence Base for the European Semester. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2016). The Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam.

European Commission. (2016). Urban Agenda for the EU: Better regulation, Better funding, Better knowledge (brochure informativa).

European Commission. (2017). Completare il programma "Legiferare meglio": soluzioni migliori per conseguire risultati migliori (COM(2017) 651 final).

European Commission. (2019). Il Green Deal europeo (COM(2019) 640 final).

European Commission. (2020). Cities are becoming digital: Urban data platforms enable it. Smart Cities Marketplace.

European Commission. (2020). Il Patto europeo per il clima (COM(2020) 788 final).

European Commission. (2020). Renovation Wave (COM(2020) 662 final).

European Commission. (2021). Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy (COM(2021) 390 final).

European Commission. (2023). Climate-Neutral and Smart Cities Mission: Implementation Plan.

European Commission. (2023). Covenant of Mayors for Climate & Energy.

European Commission. (2023). EU Net-Zero Targets and Local Implementation.

European Commission. (2023). Horizon Europe Mission: 100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030.

European Commission. (2023). Mission Innovation and NetZeroCities: A New Approach to Urban Decarbonization.

European Commission. (2023). Scaling Local Climate Action in Europe.

European Commission. (2023). Soft Law and the Future of EU Climate Policy.

European Commission. (2023). Supporting Cities on Their Path to Climate Neutrality.

European Commission & International Finance Corporation. (2025). EU and IFC Announce €291 Million Guarantee Program to Finance Global Gateway Through Support for Private Sector Investments.

European Investment Bank. (2021). The State of Local Infrastructure Investment in Europe: EIB Municipalities Survey 2020.

European Investment Bank. (2023). The State of Local Infrastructure Investment in Europe: EIB Municipalities Survey 2022-2023. European Investment Bank.

European Investment Bank & Committee of the Regions. (2016). Financing a City's or Region's Long-Term Capital Investment Programme: EIB Framework Loans (Factsheet).

Eurocities. (2023). Annual Report 2023.

Eurocities. (2023). Who We Are.

Eurocities. (2024, 26 novembre). Cities look for support to move to innovative financing options.

Eurocities. (2025, 28 marzo). Unlocking the Energy Transition: Why Cities Must Move Beyond Subsidies and Embrace Innovative Financing.

Eurostat. (n.d.). Urban Europe-statistics on cities, towns and suburbs. Eurostat.

Eurostat. (2015). Regions in the European Union - Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2013/EU-28. Eurostat.

Fabbrini, S. (2017). Una prospettiva nuova per l'Europa. Laterza.

Fanelli, S. (2025). Il bilancio negli enti pubblici: caratteristiche e tendenze evolutive.

Fantini, S., & Simonetti, H. (n.d.). Le basi del diritto dei contratti pubblici. Giuffrè.

Fantini, S., & Simonetti, H. (2023). Le basi del diritto dei contratti pubblici. Giuffrè.

Fantini, S., & Simonetti, H. (2023). Le concessioni e il partenariato pubblico-privato. In Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (d. leg. 31 marzo 2023 n. 36). La Tribuna.

Fasone, C., & Simoncini, M. (2021). Fighting With Hands Tied? The European Social Fund And The Promotion Of Social Inclusion. Italian Journal of Public Law, 2, 478.

Fedeli, V. (2016). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?. Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning, 75(3).

Ferlin, M., & Fryxell, V. S. (2020). Green bonds - big in Sweden and with the potential to grow. Economic Commentaries, 12. Sveriges Riksbank.

Fernández-Prado, M., & Domínguez Castro, L. (a cura di). (2019). City Policies and the European Urban Agenda (pp. 3-18). Palgrave Macmillan.

Ferrara, R. (a cura di). (2006). La tutela dell'ambiente. Giappichelli.

Ferroni, M. (2017). Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani. Nomos, 3.

Fidone, G. (n.d.). Uso strategico dei contratti pubblici e sviluppo sostenibile. In Il Governo dello sviluppo sostenibile.

Fidone, G. (2019). Il nuovo Codice dei contratti pubblici. In M. Clarich (a cura di), Commentario al Codice dei contratti pubblici (II ed.). Giappichelli.

Fissi, S., Gori, E., & Romolini, A. (2013). Il rischio finanziario dei comuni italiani: un'indagine empirica. Rivista dei dottori commercialisti, 3, 501.

Fondazione IFEL. (2025, maggio 14). IFEL su investimenti pubblici italiani: il 73% passa ormai per l'UE, il 55% quelli comunali [IFEL Informa].

Forgione, I. (2021). Le procedure di affidamento dell’Energy Performance Contract nel settore pubblico. Munus.

Forte, C. (2023). La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?. Oss. cost. AIC, 1, 222 ss.

Forum per la Finanza Sostenibile. (2017). Finanza sostenibile e sviluppo locale (Manuale).

Foster, S., & Iaione, C. (n.d.). The city as a commons.

Foster, S., & Iaione, C. (2016). The City as a Commons. Yale law & policy review, 34.

Foster, S. R., & Iaione, C. (2020). Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons. In B. Hudson, J. Rosenbloom, & D. Cole (a cura di), Routledge Handbook of the Study of the Commons (pp. 235-255). Routledge, Londra.

Foster, S., & Iaione, C. (2022). Co-Cities: Innovative Transitions towards just and self-sustaining communities. Cambridge University Press.

Frediani, E. (2019). La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali. Il Mulino.

Frediani, E. (2023). Percorsi Evolutivi Della Partecipazione Civica Al Tempo Del Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza. Diritto amministrativo.

Fregolent, L., & Franco, E. (2025). Territorializzare a posteriori. Governance, Partenariato Pubblico Privato e PNRR. Maggioli Editore.

Frischmann, B. M. (2012). Infrastructure: The social value of shared resources. Oxford University Press.

Fudge, S., Peters, M., & Woodman, B. (2016). Local authorities as niche actors: The case of energy governance in the UK. Environmental Innovation and Societal Transitions, 18, 1-17.

Fuggetta, A., & Perrucci, A. (2021). Il ruolo delle tecnologie digitali nei processi di disintermediazione e l'impatto sui corpi intermedi: riflessioni preliminari. In F. Bassanini, T. Treu, & G. Vittadini (Eds.), Una società di persone?. il Mulino.

Fünfgeld, H. (2010). Institutional challenges to climate risk management in cities. Current Opinion in Environmental Sustainability.

Galetta, D. U. (n.d.). Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia. In Scritti per Franco Gaetano Scoca (Vol. III).

Gambardella, D., & Lumino, R. (2019). Investire nel sociale si può? Esperimenti di Social Impact Bond in Italia. Politiche Sociali, 2.

Gammage, P., Stave, K., Ahlström, B., & Sjåfjell, B. (2020). University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2020-13.

García-Lamarca, M., & Ullström, S. (2022). "Everyone wants this market to grow": The affective post-politics of municipal green bonds. Environment and Planning E: Nature and Space, 5(1), 207-224.

Gardini, G. (2020). Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana. Federalismi.it, 24.

Gatta, G. L. (2024). Abolizione dell'abuso d'ufficio: a Firenze una prima ordinanza di rimessione alla Consulta. Esiste un obbligo convenzionale di non decriminalizzazione (o di stand-still)?. SISTEMA PENALE, 9(2024), 71-73.

Gehring, M. W., & Harrington, A. R. (2021). Intergenerational Equity and the European Constitution. In M. C. Cordonier Segger, M. Szabó, & A. R. Harrington (Eds.), Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation (pp. 285). Cambridge University Press.

Genesin, M. P. (2021). La recente riforma delle circoscrizioni di decentramento nell'ordinamento del Comune di Torino. Il Piemonte delle Autonomie, 1.

Giannini, C. (2021). La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione. Rivista giuridica del Mezzogiorno, 701-723.

Giannini, M. S. (n.d.). Diritto pubblico dell'economia.

Giannini, M. S. (1958). Autonomia. In Enciclopedia del diritto (Vol. IV, pp. 356-ss). Giuffrè.

Giannini, M. S. (1959). Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia. Rivista di diritto commerciale, 57(313).

Giannini, M. S. (1970). Manuale di diritto amministrativo. Giuffrè Editore.

Giomi, V. (2022). Dimensione unitaria dell'interesse finanziario europeo e frammentazione delle tutele. Gli (auspicabili) spazi del giudice contabile nel rafforzamento della protezione di un bene giuridico comune. Munus.

Giorgini Pignatiello, G. (2020). Costituzione ecologica e giustizia climatica. Germania e Italia nel prisma del costituzionalismo ambientale globale. Diritto pubblico comparato ed europeo, 945-ss.

Girardi, M. C. (2020). La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città. Nomos, 1.

Giuliano, F., & Pronti, A. (2025). Advancing Photovoltaic Transition: Exploring Policy Frameworks for Renewable Energy Communities. Solar, 5(1), 10.

Giusti, A. (n.d.). La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione. Il Mulino.

Giusti, A. (2024). Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici. Diritto amministrativo, 2, 557.

Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (n.d.). Invest4Cities.

Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (2023). About Us.

Gnes, M., & Chiti, E. (2020). Cronache Europee. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 265.

Gori, E. (2009). Gli equilibri aziendali con riferimento agli enti locali. Franco Angeli.

Gori, E., & Fissi, S. (2011). Are the Italian local authorities in a satisfactory financial conditions? The answer through an empirical study of their and-year results. In O. Kozyrev & F. Giunta (a cura di), History of accounting, business administration doctrines and development of new methods of management in Italy and Russia (pp. 69-110). Rirea.

Gori, E., & Fissi, S. (2012a). Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default. Franco Angeli.

Gori, E., & Fissi, S. (2012b). Apriamo il forziere degli enti locali italiani: comuni ricchi o poveri?. Azienda Pubblica, 3, 325-350.

Gratteri, A. (2004). La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione. In E. Bettinelli & F. Rigano (a cura di), La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale (pp. 416-449). Giappichelli.

Graziosi, B. (2018). Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato. Rivista di diritto urbanistico, 6, 529.

Grieco, C. (2023). Abrogazione del controllo concomitante sulle iniziative del PNRR e accordi raggiunti in sede europea: quali i possibili rischi?. QUADERNI AISDUE, 9, 170-195.

Guarnieri, E. (2023). Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni. Diritto amministrativo, 4.

Guarriello, F. (2022). Da una crisi all'altra, il risveglio dell'Europa sociale. Diritti lavori mercati, 1.

Hardt, M., & Negri, A. (2010). Comune. Oltre il privato e il pubblico. Rizzoli, Milano.

Harman, B. P., Taylor, B. M., & Lane, M. B. (2015). Urban partnerships and climate adaptation: challenges and opportunities. Current Opinion in Environmental Sustainability, 12.

Haslam, C., Tsitsianis, N., Lehman, G., Andersson, T., & Malamatenios, J. (2018). Accounting for Decarbonisation and Reducing Capital at Risk in the S&P500. Accounting Forum, 42(1), 119.

Hecker, S., Haklay, M., Bowser, A., Makuch, Z., Vogel, J., & Bonn, A. (2018). Citizen Science. Innovation in Open Science, Society and Policy. UCL Press, Londra.

Hess, H. W., & Cycak, W. (2018). The European Union and Urban Development: A Dossier. BoD.

Hickmann, T. (2021). 'Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance'. Politics and Governance, 9(1).

Hönnige, C., & Panke, D. (2016). 'Is Anybody Listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and Their Quest for Awareness'. Journal of European Public Policy, 23(4), 624–642.

Hoover, E. M. (2013). "The evolving form and organization of the metropolis." In Issues in urban economics (pp. 237-284). RFF Press.

Howard, R. A. (2022). Response to: Environmental Assessments and Sustainable Finance Frameworks: Will the EU Taxonomy Change the Mindset over the Contribution of EIA to Sustainable Development?. Impact Assessment and Project Appraisal, 40(2), 110–112.

Hueskes, M., Verhoest, K., & Block, T. (2017). Governing public-private partnerships for sustainability. International Journal of Project Management, 35(6), 1184-1199.

Iaione, C. (n.d.). Just Sustainable Innovation.

Iaione, C. (n.d.). "Urban Sustainable Development and Innovation Partnerships". In Urban Sustainable Development and Innovation Partnerships.

Iaione, C. (2009). The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change. Fordham Urban Law Journal, 3, 889.

Iaione, C. (2012). Città e beni comuni. In G. Arena, & C. Iaione (a cura di), L'Italia dei beni comuni. Carocci, Roma.

Iaione, C. (2013). La città come bene comune. Aedon, 1.

Iaione, C. (2015). Governing the Urban Commons. Italian Journal of Public Law, 1.

Iaione, C. (2015). Governing the Urban Commons. Italian Journal of Public Law, 7(1), 170.

Iaione, C. (2015). La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni. In C. Iaione, & G. Arena (a cura di), L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni. Carocci, Roma.

Iaione, C. (2016). Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione. In M. Bassoli, & E. Polizzi (a cura di), Le Politiche della Condivisione. Giuffrè, Milano.

Iaione, C. (2016). The CO-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City. American Journal of Economics and Sociology, 75(2).

Iaione, C. (2017). Casse previdenziali. Digesto discipline pubblicistiche.

Iaione, C. (2018). L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato. In P. Chirulli, & C. Iaione (a cura di), La co-città. Napoli, Jovene.

Iaione, C. (2019). Legal Infrastructure and Urban Networks for Just and democratic Smart Cities. Italian Journal of Public Law, 2.

Iaione, C. (2020). Il diritto delle comunità urbane. Principi, strumenti e mezzi di tutela. FrancoAngeli, Milano.

Iaione, C. (2021). Città, scienza e innovazione. Il diritto alla scienza per la città come pietra angolare di una nuova governance urbana orientata allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità intergenerazionale. Munus, 3.

Iaione, C. (2021). Financing the Urban Commons.

Iaione, C. (2023). Participatory Governance in EU cities and its potential implementation in the cultural sector: The Urban Science and Innovation Partnerships as an enabling tool. Rivista giuridica dell'edilizia, 1, 37.

Iaione, C. (2024). Just sustainable innovation: shared systemic stewardship as Governance impact of sustainable investment?. Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici, 1, 1-46.

Iaione, C. (2024). Partenariato e finanza di progetto di comunità. Rivista giuridica dell'edilizia, 6.

Iaione, C., & Bernardi, M. (2023). Self-sustaining planetary cities: experimentations between technology and proximity towards commons-based human settlements fit for extreme conditions. Rivista giuridica dell'edilizia, 5.

Iaione, C., & Coiante, A. (2022). Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario. Rivista Giuridica dell'Edilizia, 6, 503–526.

Iaione, C., & De Nictolis, E. (2016). La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale. In F. Montanari, & L. Mizzau (a cura di), I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale. Fondazione Giacomo Brodolini, Roma.

Iaione, C., & De Nictolis, E. (2017). Urban Pooling. Fordham Urban Law Journal, 3.

Iaione, C., & De Nictolis, E. (2020). The role of law in relation to the New Urban Agenda and the European Urban Agenda: A multi-stakeholder perspective. In N. Davidson & G. Tewari (a cura di), Law and the New Urban Agenda (pp. 49). Edward Elgar Publishing.

Iaione, C., & De Nictolis, E. (2022). Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi. Diritto e Società, 4.

Iaione, C., De Nictolis, E., & Berti Suman, A. (2019). The Internet of Humans (IoH): Human Rights and Co-Governance to Achieve Tech Justice in the City. Law & Ethics of Human Rights, 2.

Iaione, C., & Kappler, L. (2023). Governing the extreme: self-sustaining diverse co-cities for just adaptation. Rivista Giuridica dell'Edilizia, 6.

Iaione, C., & Nuzzo, A., De Nictolis, E., Piselli, R., Kappler, L., Piperno, A., & Aquili, A. (2021). Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche. Enea, Report Ricerca di Sistema Elettrico, 12.

Iaione, C., & Pisotska, V., Testa, D., & Contardi, A. (2024). D.8.4 - Report of the direct and indirect outcomes of the EUARENAS project.

Iaione, C., & Ranchordas, S. (2021). Smart public law. automation and decentralisation of public power: smart contracts and the blockchain as stepping stones for a digital and polycentric good administration?. Italian Journal of Public Law, 2.

Iaione, C., & Valeriani, M., & Kappler, L. (2021). Developing the EURARI index - an impact assessment model derived from the euarenas Experience.

Iannotta, L. (2017). Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità). Diritto e processo amministrativo, 4, 1571.

IEEFA. (2024, 16 dicembre). Green bond issuers gear up for Europe's landmark new standard. Institute for Energy Economics and Financial Analysis.

IIGCC (Investors Group on Climate Change). (2025, marzo). Analysis of First EU Omnibus Proposals.

Interlandi, M., & Guadagnolo, C. (2023). Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale. In A. Buonfrate, A. Uricchio, & E. Giovannini (a cura di), Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile (p. 240). Cedam.

Interreg Central Europe. (2024). Funding Instruments for Climate Resilience at the Municipal Level.

Interreg Europe. (2025). GreenGov - GREEN finance and Do No Significant Harm principle implementation for a better regional GOVernance.

Iossa, E., & Antellini-Russo, F. (2008). Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia. Rivista di politica economica.

IPCC. (2014). Climate Change: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.

ISPRA. (2009). Il bilancio ambientale negli enti locali: proposta metodologica.

Istat. (2017). Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia. Istituto nazionale di statistica.

Iuvone, C. (n.d.). Il livello regionale e il raccordo multilivello. In A. Natalini & G. Tiberi (a cura di), La tela di Penelope. Il Mulino.

Jakob, M., Ostermeyer, Y., Nägeli, C., & Hofer, C. (2022). Overcome Data Gaps to Benchmark Building Stocks Against Climate Targets Related to the EU Taxonomy and Other Decarbonisation Initiatives. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science.

Jörgensen, K., Jogesh, A., & Mishra, A. (2015). Multi-level climate governance and the role of the subnational level. Journal of Integrative Environmental Sciences, 12(4), 235-245.

Kastelein, R. (2024). Role of local governments in EU member states' climate policy and legislation. npj Climate Action, 3(92).

Kern, K. (2018). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. Environmental Politics, 28(1), 125-145.

Kettunen, P., Orankiewicz, A., Oulasvirta, L., & Turala, M. (2025). Measuring and Comparing the Financial Autonomy of Local Governments in Finland and Poland. Lex localis - Journal of Local Self-Government, 23(3), 149-171.

Kuligowski, R. (2021). 25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU. The Copernicus Journal of Political Studies, 23(1), 45.

Kuronen, M., Junnila, S., Majamaa, W., & Niiranen, I. (2010). Public-private-people partnership as a way to reduce carbon dioxide emissions from residential development. International Journal of Strategic Property Management, 14(3), 200–216.

Lambertz, K.-H. (2018). The principle of subsidiarity in European political practice. In C. Boll (a cura di), Europe, subsidiarity and regions. Ibbenbüren.

Lazonick, W., & Mazzucato, M. (2013). The risk-reward nexus in the innovation-inequality relationship: who takes the risks? Who gets the rewards?. Industrial and Corporate Change, 22(4), 1093.

Lefebvre, H. (2014). Il diritto alla città. Ombre Corte, Verona.

Leigland, J. (2018). Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. The World Bank Research Observer, 33(1), 103–133.

Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (a cura di). (2014). Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives. Heidelberg, New York: Springer.

Levi, F. (1977). Partecipazione e organizzazione. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 27(4), 1625.

Levi, N. (2018). Quartiere, Bene Comune. Un’esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia. In P. Chirulli, & C. Iaione (a cura di), La Co-città. Jovene, Napoli.

Levi, N., & Della Ventura, F. (2024). Innovazione e sostenibilità degli strumenti contrattuali alternativi per la lotta al cambiamento climatico. Il caso di Reggio Emilia. Munus, 1, 275.

Levi, N., & Berni, F. (2021). L’approccio collaborativo come paradigma di ri-equilibrio urbano: l’esperienza di Reggio Emilia con Quartiere Bene Comune. In G. Cotella, D. Ponzini, & U. Janin Rivolin (a cura di), Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Atti XXIII Conferenza Nazionale SIU, Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale. Torino 17-18 Giugno 2021 (Vol. 2). Planum publisher, Roma-Milano.

Litt, G., Businaro, G., & Maragno, D. (a cura di). (2022). La città come laboratorio di apprendimento permanente. Anteferma, Conegliano.

Lucarelli, C., Mazzoli, C., Rancan, M., & Severini, S. (2020). Classification of sustainable activities: EU taxonomy and scientific literature. Sustainability, 12(16), 6460.

Lucarelli, C., Mazzoli, C., Rancan, M., & Severini, S. (2023). The impact of EU taxonomy on corporate investments. Journal of Financial Management, Markets and Institutions, 11(1), 2350004.1–2350004.32.

Lupo, N. (2016). Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato. Rassegna Parlamentare, 3, 459-ss.

Lupo, N. (2020). Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio. amministrazioneincammino.luiss.it, 9, 1 ss.

Lupo, N. (2024). Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita. Diritti comparati, giugno.

Lutsey, N., & Sperling, D. (2008). America's bottom-up climate change mitigation policy. Energy Policy, 36, 673-685.

Macchiati, A. (n.d.). Le politiche contro il cambiamento climatico nell'Unione europea e in Italia. Astrid-online.

Maccani, G., Goossensen, M., Righi, V., Creus, J., & Balestrini, M. (2020). Scaling up Citizen Science. Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Machiels, T. (2024). Paris Climate Bond. Green bond to co-finance the Paris Climate and Energy Action Plan.

Malaguti, M. (2017). “Sviluppo” e diritto internazionale dell’economia. In E. Triggiani et al. (a cura di), Dialoghi con Ugo Villani (873). Cacucci.

Malin, M., af Hällström, J., & Kuikka, P. (n.d.). How Helsinki conducted and learned from its first report on the SDGs. In Increasing government effectiveness using the SDGs: From Helsinki's first to second Voluntary Local Review. Brookings Institution.

Maltoni, A. (2023). Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale". CERIDAP, 3.

Manfredi, G. (2024). Note su finanza di progetto, concessioni, partenariato. Urbanistica e appalti, 4, 457.

Mangialardo, A., & Micelli, E. (2017). Processi partecipati per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: il ruolo del capitale sociale e delle politiche pubbliche. LaborEst, 14, 52–57.

Manna, M. (2024). Digital Divide e aree a elevata vulnerabilità digitale: analisi delle politiche pubbliche per la digitalizzazione, del diritto di accesso a internet e degli strumenti partenariali e di governance per una connessione ubiqua a banda ultra larga. Tesi di Dottorato in Diritto e Impresa, LUISS.

Manna, M., & Testa, D. (2024). Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e innovazione territoriale: quo vadis? La necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire. Munus, 1, 141.

Mannini, M. (2018). La finanza sostenibile. Quale impresa, 5–6, 30 ss.

Manzetti, P. (2022). Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato. Bilancio Comunità Persona, 1, 136.

Marcou, G. (2014). Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese. Federalismi.it, 3, 2.

Marella, M. (2012). Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni. Ombre Corte, Verona.

Marra, G., & Polidori, P. (2009, 21 maggio). Le politiche europee per la lotta al riscaldamento globale. Obblighi comunitari ed incentivi normativi all'adempimento. Astrid-online.

Martinelli, N., & Savino, M. (a cura di). (2015). Università/Città. Condizioni in evoluzione. Territorio, 73.

Martines, T., Ruggeri, A., & Salazar, C. (n.d.). Lineamenti di Diritto regionale. Giuffrè.

Martiniello, L. (2025). PPP e transizione energetica: possibili modelli per le Comunità Energetiche. In Partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti: scritti in onore di Pasquale Marasco (pp. 77-86). Editoriale scientifica.

Massera, A. (2017). I criteri di economicità, efficacia ed efficienza. In M. A. Sandulli (Ed.), Codice dell'azione amministrativa (2a ed.). Giuffrè.

Mastragostino, F. (a cura di). (2011). La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Giappichelli.

Mattei, U., & Quarta, A. (2015). Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Trans-formation of Property Law. The Italian Law Journal, 2.

Mattauch, L., Creutzig, F., & Edenhofer, O. (2015). Avoiding carbon lock-in: policy options for advancing structural change. Economic Modelling, 50, 49–63.

Mattoscio, A. (2024). Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nel settore delle infrastrutture sociali. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 4, 1230.

Mayntz, R. (2017). From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies. In Governance of integrated product policy (pp. 18-25). Routledge.

Mazzamuto, M. (2022). Contratti pubblici di diritto privato. Il diritto dell’economia, 2.

Mazzuccato, M. (n.d.). The Entrepreneurial State. Penguin.

Mazzucato, M. (2014). Lo Stato innovatore. Laterza, Roma-Bari.

Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented research & innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth. European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Mazzucato, M. (2019). Governing Missions in the European Union. European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Mazzucato, M. (2020). Non sprechiamo questa crisi. Laterza, Roma-Bari.

Mclennan, M. (2022). The global risks report 2022 (17th ed.). World Economic Forum.

Melica, G., Bertold, P., Kona, A., Iancu, A., Rivas, S., & Zancanella, P. (2018). Multilevel Governance of Sustainable Energy Policies: The Role of Regions and Provinces to Support the Participation of Small Local Authorities in the Covenant of Mayors. Sustainable Cities and Society, 39, 729.

Mendes, J. (n.d.). La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche. In L. De Lucia & B. Marchetti (a cura di), L'amministrazione europea e le sue regole. Cedam.

Messina, G. (2021). The Role of the Committee of the Regions (CoR) to Implement the Green Deal at the Local Level: An Overview of Italy. AIMS Geosciences, 7(4), 613-622.

Michiara, P. (2016). I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna. Aedon, 2.

Michiara, P. (2023). La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione. Il diritto dell'economia, 1, 65.

Mignone, C. (2016). Investimento a impatto sociale: etica, tecnica e rischio finanziario. Rassegna di diritto civile, 3, 92.

Mignone, C. (2021). Finanziarizzazione del "welfare" e funzione degli atti di autonomia. Rassegna di diritto civile, 2, 567.

Milazzo, S. (2023). Le relazioni della Corte dei conti sull’attuazione e sui controlli del PNRR. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.

Mininno, R. (2025). La "golden rule" nelle società a partecipazione pubblica. NT+ Diritto, maggio.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). (2022). Metodologie per la definizione di strategie e piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). (2025). Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT). (2024). Contributi in favore dei Comuni.

Ministero per le Politiche Giovanili. (2022, 8 luglio). Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche.

Mirrione, M. (2023). La selezione delle offerte. In S. Fantini & H. Simonetti (Eds.), Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine. Il Foro Italiano-Gli speciali.

Mittwoch, A.-C. (2024). The European Taxonomy Regulation as a driver for a sustainable financial system?. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, 193.

Mocavini, G. (2022). L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR. Giorn. dir. amm., 743 ss.

Moliterni, A. (n.d.). Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo. Giuffrè.

Moliterni, A. (2022). Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del p.n.r.r. Diritto amministrativo.

Montani, L. (2018). Il project financing. Inquadramento giuridico e logiche manutentive. Giappichelli.

Monti, L. (2025, 25 febbraio). Nei comuni la Valutazione di impatto generazionale per dare futuro ai giovani. Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

Morano, P., Tajani, F., & Anelli, D. (2020). A decision support model for investment through the Social Impact Bonds: the case of the city of Bari (Italy). Valori e Valutazioni, 24, 163-178.

Mulazzani, G. (2023). La Cassa depositi e prelievi e la riforma amministrativa dell'economia. Bologna University Press.

Mulazzani, G., & Rovesi Monaco, M. (2017). La finanza di progetto alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici. Giornale di diritto amministrativo, 6, 715.

Mussari, R. (2011). Economia delle amministrazioni pubbliche. McGraw-Hill.

Muthurajah, S., et al. (2023). Green bond market boom: did stricter policies spur growth?. AIMS Press.

Napolitano, C. (2018). Il "Social Impact Bond": uno strumento innovativo alla ricerca del suo diritto. Nuove autonomie, 3, 63.

Neacsu, M., & Petzold, W. (2015). Policy learning and transfer in EU Cohesion Policy: The impact of events. paper presented at the conference Cross-national policy transfer in regional and urban policy, Regional Studies Association/Technical University of Delft, Delft, 19.01.2015.

NetZeroCities (EU H2020 project). (2022). City climate finance landscape: barriers and best practices (D7.1 report).

NetZeroCities. (2023). About Us. NetZeroCities.

NetZeroCities. (2023). Our Approach to Capacity Building. NetZeroCities.

Nevejan, C. (2020). City Science for Urban Challenges, pilot assessment and future potential of the City Science Initiative 2019–2020. report for the European Commission.

Nevejan, C. (2024). CitiesDAO, a demo. In C. Nevejan, C. Iaione, P. Bamidis, J. Goilo, D. Mantziari, F. Wupperfeld, & M. Gardiner, Social Impact for Climate Justice, exploration of City Science and the new ESG/CSRD frameworks for evidence-based investments and local policymaking. Chief Science Office, Amsterdam.

NewClimate Institute. (2023). The Little Book of City Climate Finance.

Niccolari, S. (2022). L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica. Rivista AIC, 3.

Nicholls, A. (2009). We do good things, don't we? : 'Blended Value Accounting' in social entrepreneurship. Accounting, Organizations and Society, 34(6-7), 755–769.

Nicolosi, S. F., & Modelt, L. (2020). The European Committee of the Regions as a watchdog of the principle of subsidiarity. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 27(3), 284–301.

Nicotra, F. (2015). Azione amministrativa e principio di proporzionalità: l'intervento di Palazzo Spada Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 26/02/2015 n. 964. Altalex, 17/09/2015.

Nigro, M. (1980). Il «nodo» della partecipazione. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 34(1), 225.

OCSE, Directorate-General for Structural Reform Support. (2022). Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development.

OECD. (2015, 15 dicembre). Social Impact Investment – Building the Evidence Base.

OECD. (2017). Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights. OECD Publishing.

OECD. (2019). "OECD Regional Outlook 2019".

OECD. (2019, settembre). Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures.

OECD. (2020). "Public Debt Management Responses to COVID-19".

OECD. (2021). "OECD Sovereign Borrowing Outlook 2021".

OECD. (2024, 22 maggio). Financing our future: How subnational governments can mobilise the resources to deliver on the SDGs. OECD COGITO.

OECD. (2025). Mobilising Sustainable Finance for Regions and Cities - OECD Regional Development Papers. OECD Publishing.

Official Journal of the European Union. (2024). Rules of procedure of the Committee of the Regions (OJ L, 2024/2142).

Olivito, E. (2020). Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città. Costituzionalismo.it, 2.

Openpolis. (2024, 12 febbraio). Il governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei comuni. Openpolis.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons. Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. Science, 325.

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. Global Environmental Change, 4.

Ottombrino, F. (2020). Paradigmi di contratto ad impatto ambientale. Prime riflessioni. Il Foro napoletano, 2, 389.

Pacces, A. M. (2021). Will the EU Taxonomy Regulation Foster Sustainable Corporate Governance?. Sustainability, 13(21), 12316.

Padovani, E., Rescigno, L., & Ceccatelli, J. (2018). Municipal bond debt and sustainability in anon-mature financial market: The case of Italy. Sustainability, 10(3249), 1-25.

Palazzo, D. (2022). Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali. Diritto amministrativo, 2, 513.

Palumbo, D. (2024). La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?. Giustizia Insieme.

Panara, C. (2016). The Contribution of local and regional authorities to a 'good' system of governance within the EU. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 23(4), 611-639.

Parisi, E. (2018). Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata. Diritto e processo amministrativo, 4.

Parkhurst, J. (2017). The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence. Routledge.

Pasqui, G., Briata, P., & Fedeli, V. (a cura di). (2017). Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane nelle città italiane. Il Mulino, Urban@it.

Pavani, O. G. (2019). From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette). Istituzioni del Federalismo, 4, 850.

Pavani, G., Profeti, S., & Tubertini, C. (2023). Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare. Il Mulino, Bologna.

Pazos-Vidal, S. (2019). Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas. London.

Pergolizzi, L. (2021). Il processo di transizione verso la promozione dell'efficientamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica. Rivista giuridica dell'edilizia, 3, 107.

Perfetti, L. R. (2024). Discrezionalità amministrativa e principio del risultato. P. A. Persona e Amministrazione, 1.

Perongini, S. (2022). Il principio del risultato e il principio di concorrenza. Diritto e società, 3, 551-ss.

Persson, E. L., Carney Almroth, B. M., Collins, C. D., Cornell, S., de Wit, C. A., Diamond, M. L., Fantke, P., Hassellöv, M., MacLeod, M., Ryberg, M. W., Jørgensen, P. S., Villarrubia-Gómez, P., Wang, Z., & Hauschild, M. Z. (2022). [titolo non fornito]. Environmental Science & Technology, 56(3), 1510–1521.

Petzold, W. (2022). The Conference on the Future of Europe and the involvement of the European Committee of the Regions. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2022 (pp. 63-77). Baden-Baden.

Pezzullo, C. (2024). La natura della giustizia climatica e la partecipazione delle regioni nel processo decisionale pubblico italiano ed europeo. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3,775.

Piattoni, S., & Schönlau, J. (2015). Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions. Edward Elgar.

Piga, G., & Tatrai, T. (a cura di). (2015). Public Procurement Policy. Routledge.

Pin, A. (2022). Città-stato e città-santuario. Residenti o utenti?. In F. Pizzolato, G. Rivosecchi, & A. Scalone (a cura di), La città oltre lo Stato. Giappichelli, Torino.

Pisani, G. (2023). Oltre il confinamento amministrativo del principio di sussidiarietà orizzontale. La sfida politica della solidarietà. Politica del Diritto, 4.

Pisani Tedesco, A. (n.d.). Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale.

Pizzolato, F. (2015). Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale. Costituzionalismo.it, 1.

Pizzolato, F. (2022). Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti. Istituzioni del Federalismo, 1.

Pizzolato, F., & Testa, D. (2023). Libertà economiche ed autonomia locale: strumenti e lacune della tutela giurisdizionale. In M. Bertolissi, & C. Pagliarin (a cura di), Il destino delle risorse pubbliche. Reperimento gestione giurisdizione. Jovene, Napoli.

Piperata, G. (2016). Le nuove coordinate organizzative per l'amministrazione locale "satellite" in forma privatistica. Munus, 675 ss.

Polito, M. T. (2024). L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano. Il Piemonte delle Autonomie.

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). Public management reform. A comparative analysis. Oxford University Press.

Press-Williams, J., et al. (2024). The State of Cities Climate Finance 2024. Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Previti, L. (2022). Smart city, mobilità, energia: nuove prospettive di sviluppo urbano al tempo della transizione. Munus.

Quarta, A., & Spanò, M. (2016). Beni comuni 2.0: contro-egemonia e nuove istituzioni. Mimesis, Milano-Udine.

Racca, G. M. (2017). La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale. In C. Marzuoli & S. Torricelli (Eds.), La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili. Editoriale Scientifica.

Racca, G. M., & Yukins, C. (a cura di). (2019). Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders. Bruylant.

Raffer, C., & von Zahn, F. (2024). Local Governments and Sustainable Finance – A cross-country comparison (Working Paper 01/2024). Deutsches Institut für Urbanistik.

Ramajoli, M. (n.d.). I principi generali. In Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo.

Ramajoli, M. (2023). I principi generali. In C. Contessa & P. Del Vecchio (a cura di), Codice dei contratti pubblici (pp. 45-ss). Editoriale Scientifica.

Rangone, N. (2007). Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole. il Mulino.

Rask, M. (2024). Innovating Urban Performance Measurement: The Advent of Third Generation Indicators. XXXV ISPIM Innovation Conference, Tallinn, 9-12/06/2024.

Ratti, C., & Claudel, M. (2017). La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano. Einaudi.

Raworth, K. (2017). Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist. Chelsea Green Publishing.

Rayner, L., Lausber, P., & Maurice, E. (n.d.). Making the EU fit for the perma-crisis. EPC commentary strategic foresight.

Reggiani, G. B. (2024). La “funzione sociale della tutela dell’ambiente” alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo. Federalismi.it, 7.

Renna, M. (n.d.). L'allocazione delle funzioni normative e amministrative. In G. Rossi (a cura di), Diritto dell'ambiente. Il Mulino.

Resta, G. (2010). Nuovi beni immateriali e numerus clausus dei diritti esclusivi. In Id. (a cura di), Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali. UTET, Torino.

Reviglio, E. (2008). Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà. Politica del diritto, 3.

Ricchi, G. M. (2024). Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D. Lgs. n. 36/2023. Urbanistica e appalti, 3, 307.

Ricchi, M. (2011). Negoauction, discrezionalità, dialogo competitivo e il nuovo promotore. In G. D. Comporti (a cura di), Le gare pubbliche: il futuro di un modello. Editoriale scientifica.

Rifkin, J. (2019). Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra. Mondadori.

Rivosecchi, G. (2007). L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei. Cedam.

Rivosecchi, G. (2024). Le funzioni ausiliarie della Corte dei conti e le Assemblee legislative regionali: stato dell'arte e prospettive. FEDERALISMI.IT, 13, 171-185.

Rizzi, F., Pellegrini, C., & Battaglia, M. (2018). The structuring of social finance: Emerging approaches for supporting environmentally and socially impactful projects. Journal of Cleaner Production, 170, 805-817.

Rodotà, S. (2013). Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni. Il Mulino, Bologna.

Rodotà, S. (2017). I beni comuni come istituzione giuridica. Questione giustizia, 2.

Rodotà, S. (2018). I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi. La scuola di Pitagora editrice, Napoli.

Rodriguez Bolivar, M. P., Navarro Galera, A., Alcaide Munoz, L., & Lopez Subires, M. D. (2016). "Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study". Local Government Studies, 42(1), 29–51.

Rodríguez Bolívar, M. P., Navarro Galera, A., Alcaide Muñoz, L., & López Subirés, M. D. (2024). Factors Influencing Local Government Financial Sustainability: An Empirical Study. Lex Localis - Journal of Local Self-Government.

Romani, E. (2021). Il principio dello sviluppo sostenibile nella sua dimensione processuale: suggestioni per una legittimazione a ricorrere uti civis. Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021, Il diritto dell'economia.

Romano, A. (1987). Il cittadino e la pubblica amministrazione. In Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 1984. Giuffrè.

Romano, S. (1950). Osservazioni sulla natura giuridica del territoro dello Stato. In G. Zanobini (a cura di), Scritti minori (Vol. I, pp. 167-177). Giuffrè.

Ronchi, E. (n.d.). La transizione alla green economy. Il Mulino.

Rossi, G. (2019). Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica. In Saggi e scritti scelti. III. Economia, ambiente, servizi (p. 1262-ss). Giappichelli.

Rossi, G. (2020). Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo. In G. Rossi & M. Monteduro (a cura di), L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici (p. 8). Giappichelli.

Rotondo, G., & Fiore, C. (2025). La regolazione europea e italiana del crowdfunding: tra stratificazione delle fonti e problematiche applicative.

Röver, J. H. (2015). Security in project finance and PPP and the implications for secured transactions law: "Security is a shield, not a sword". In F. Dahan (a cura di), Research Handbook on Secured Financing in Commercial Transactions (pp. 235-254). Edward Elgar Publishing.

Ruggiero, F. (n.d.). Prospettive di applicazione dei primi sib social impact bond in italia.

Ruggiero, F. (2016). Prospettive di applicazione dei primi sib social impact bond in italia. Laboratorio IP.

Sabel, C. F., & Victor, D. G. (2022). Theory of Experimentalist Governance. In Id, Fixing the climate: Strategies for an Uncertain World. Princeton University Press, Princeton.

Salvago, M. (2011). I Comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione. Rivista AIC, 2.

Salvati, A. (2023). Il ruolo del terzo settore nelle misure di contrasto alla povertà in due province pugliesi. Autonomie locali e servizi sociali, 46(3), 453–468.

Sambucci, L. (2023). Le limitazioni alla responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero" buio e controbuio". Se il legislatore gioca d'azzardo con le riforme amministrative. NOMOS, 1-39.

Sandulli, A. (2024). Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo. Diritto Pubblico, 2, 350.

Sandulli, M. A. (2022, 21 dicembre). Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici. Giustiziainsieme.it.

Santis, S. (2020). "The Demographic and Economic Determinants of Financial Sustainability: An Analysis of Italian Local Governments". Sustainability, 12(18), 132.

Savino, M. (n.d.). Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato. Rivista di diritto amministrativo.

Scalia, F. (2021). La giustizia climatica. Federalismi.it, 10, 269-ss.

Scandrett, E. (2016). Climate Justice: Contested Discourse and Social Transformation. International Journal of Climate Change Strategies and Management, 4, 477.

Scaramuzza, F. (2019). Partenariato per l'innovazione. In M. Clarich (a cura di), Commentario al Codice dei contratti pubblici (II ed., p. 520). Giappichelli.

SCHEER. (2021). Review of the JRC report on Technical assessment of nuclear energy with respect to the “do no significant harm” criteria of Regulation (EU) 2020/852 (Taxonomy Regulation).

Schneider, M. (2019). Europe must deliver at the level closest to the citizens. Subsidiarity: past-present and future. European View, 18(1), 16–25.

Schönlau, J. (2016). The European Committee of the Regions and EU Cohesion Policy. In S. Piattoni & L. Polverari (a cura di), Handbook on Cohesion Policy in the EU. Edward Elgar.

Schönlau, J. (2017). 'Beyond Mere Consultation: Expansion of the European Committee of the Regions’ role'. Journal of Contemporary European Research, 13(2), 1166–1184.

Schönlau, J. (2020). 'New Multi-Level Governance in Europe? The European Committee of the Regions and Regional Diversity in the EU'. In E. Donat, S. Meyer, & G. Abels (a cura di), European Regions. Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century. Bielefeld.

Schütze, F., & Stede, J. (2021). The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality. Journal of Sustainable Finance and Investment.

Schütze, F., Stede, J., Blauert, M., & Erdmann, K. (2020). EU taxonomy increasing transparency of sustainable investments. DIW Weekly Report, 10(51), 485–492.

Sciancalepore, C. (2021). Le risorse proprie nella finanza pubblica europea. Cacucci.

Serafeim, G. (2018). Investors as Stewards of the Commons?. Journal of Applied Corporate Finance, 30(2), 8–17.

Siclari, D. (2019). Il Project Financing nel Codice dei Contratti Pubblici. Problemi e prospettive. Giappichelli.

Sileoni, S. (2024). La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo político nazionale. Rivista AIC, 3, 281-311.

Sileoni, S. (2025). Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1, 72.

Simone, S. (2008). Cassa depositi e prelievi: organismo di diritto pubblico?. Giorn. dir. amm.

Simpson, S. N. Y., Aboagye-Otchere, F., & Ahadzie, R. (2022). Assurance of Environmental, Social and Governance Disclosures in a Developing Country: Perspectives of Regulators and Quasi-Regulators. Accounting Forum, 46(2), 109.

Siri, M., & Zhu, S. (2019). Will the EU Commission successfully integrate Sustainability Risks and Factors in the Investor Protection Regime? A Research Agenda. Sustainability, 11(22), 6292.

Sola, A. (2024). Di alcune società pubbliche e del rinnovato intervento pubblico nell'economia: Invitalia. In Diritto delle società pubbliche (pp. 494-505). Pacini Editore.

Somma, A. (2020). Verso un futuro (più) sociale dell'Europa?. Gruppo di Pisa, 3.

Spagnuolo Vigorita, R. (2023). La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici. Federalismi.it, 17.

Spasiano, M. R. (n.d.). Codificazione di principi e rilevanza del risultato. In Codice dei contratti pubblici.

Spasiano, M. R. (2024). Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere. Federalismi.it, 9, 206.

Spasiano, M. R., & Veniero, R. (2016). Diritto dell'edilizia. In A. Police & M. R. Spasiano (a cura di), Manuale di governo del territorio (p. 126). Giappichelli.

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 1–21.

Stobieniecka, W., & Białek-Jaworska, A. (2020). Do local governments use municipal companies for off-balance-sheet financing?. Central European Economic Journal, 7(54), 242-257.

Sunstein, C. R. (2022). Climate Change Cosmopolitanism. Yale Journal on Regulation, 1011-ss.

Taglianetti, G. (2024). Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali. Federalismi.it, 14.

Tatì, E. (2020). L'Europa delle città: per una politica europea del diritto urbano. Franco Angeli.

Tatì, E. (2022). Il Programma InvestEU e la Banca europea degli investimenti nella governance economica europea. Diritto costituzionale, 2.

Tatì, E. (2022). Cooperative Compliance Measures to Prevent Organised Crime Infiltrations and the Protection of the EU's Financial Interests. A New Gold Standard in the Implementation of the Italian Recovery and Resilience Plan?. Diritto penale contemporaneo, Riv. Trim., 3, 174–194.

Tatì, E. (2022). I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità. Federalismi.it, 33, 86–130.

Tatì, E. (2023). Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra sindaco e prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti. Munus, 3.

Tatì, E. (2024). Beyond the Assimilation Principle: Enhanced Protection of the EU's Financial Interest vis-à-vis National Interests in Italy. European Papers, 9(3), 1180–1197.

Tatì, E. (2024). L'innovation procurement nel settore spaziale: L'Outer Space Law alla prova della New Space Economy. Munus, 1, 47–97.

Tenuta, P. (2008). Le aziende pubbliche locali e il rischio di dissesto finanziario. I risultati di un'indagine empirica. Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, 3/4, 236-247.

Testa, D. (n.d.). Per una transizione giusta globale: riflessioni a partire dal Meccanismo per la Transizione Giusta nel Green Deal UE. In corso di pubblicazione.

Testa, D., Berni, F., & Santangelo, G. (2022). Dalla comunità energetica al "Climate City Contract": verso quartieri a impatto climatico zero a Reggio Emilia. Diritto e Società, 4, 981.

Testa, D., & Berni, F. (n.d.). Science in the city: implementation of evidence based green policies in urban environment. In Aa. Vv., Geographic Approaches to Climate Change and Mitigation: Urban and Rural Perspectives (Volume 2), Springer, in corso di pubblicazione.

Testa, D., Berni, F., & Pavarini, R. (2024). La sfida ambientale per le città medie italiane: partecipazione, governance e prossimità istituzionale. In I. Massa Pinto (a cura di), L'ambiente e la sua cura. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Tettamanzi, P., Gotti Tedeschi, R., & Murgolo, M. (2024). The European Union (EU) green taxonomy: codifying sustainability to provide certainty to the markets. Environment, Development and Sustainability, 26, 27111–27136.

Tettamanzi, P., Venturini, G., & Murgolo, M. (2022). Sustainability and financial accounting: A critical review on the ESG dynamics. Environmental Science and Pollution Research, 29, 16758–16761.

Torchia, L. (2015). La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari. Diritto amministrativo, 2-3, 291-ss.

Toscano Gil, F. (2011). El área metropolitana en el ordenamento jurídico espanol. Cuadernos de derecho local, 25.

Trimarchi Banfi, F. (2018). La sussidiarietà orizzontale. Amministrare, 2.

Trippel, E. (2020). How green is green enough? The changing landscape of financing a sustainable European economy. ERA Forum, 21(2), 155–170.

Trondal, J., Teigen, D. O., & Gänzle, S. (n.d.). International public administration above and below the state. The 'double-hatted' administrative staff of the European Committee of the Regions. forthcoming.

Tsosie, R. (2007). Indigenous People and Environmental Justice: The Impact of Climate Change. University of Colorado Law Review, 78, 1625-ss.

Tuzzi, R. (2021). La medico-crazia difensiva: un confronto tra medicina e burocrazia difensiva alla luce dell'art. 21 del D.L. 76/2020. federalismi.it, dicembre.

UIA Initiative (European Commission). (2022, giugno). Final Report - Innovative Financing Schemes in European Cities. Urban Innovative Actions.

UNEP. (2017). Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences. United Nations Environment Programme.

UNFCCC. (n.d.). Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate Friendly Investment).

Unruh, G. C. (2000). Understanding carbon lock-in. Energy Policy, 28(12), 817–830.

URBACT Knowledge Hub. (2025). URBACT.

Valaguzza, S., & Parisi, E. (2020). Ricerca sull'identità giuridica del Partenariato Pubblico-Privato. Munus, 1.

Valeri, A. (2023). Creare valore condiviso. Marsilio Editori.

Vavalli, J. (2022). Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto. Diritto amministrativo, 1, 215.

Vesperini, G., & Sgueo, G. (2012). Il governo decentrato dell'Unione. In M. P. Chiti & A. Natalini (a cura di), Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona (pp. 329-ss). Il Mulino.

Vettori, N. (2023). L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi. P.A. Persone e Amministrazione, 2, 813.

Villamena, S. (2016). "Baratto amministrativo": prime osservazioni. Rivista Giuridica dell'Edilizia, 379.

Viola, F. (2016). Bene comune e beni comuni. Diritto e Società, 3.

Violini, L., & Formici, G. (2021). Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Il diritto dell’economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano.

Vitale, C. (2024). Percorsi di valorizzazione e sviluppo delle aree interne: una introduzione. In Innovazione e inclusione per la valorizzazione e lo sviluppo delle aree interne (pp. 1-18). Giappichelli.

Von Bogdandy, A. (2013). I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo. Editoriale scientifica, Napoli.

Wassenberg, B. (2020). The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration. European Committee of the Regions.

Weber, M. (1999). Economia e società. La città (1922). (W. Nippel, A cura di, Max Weber-Gesamtausgabe: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt: Abt. I/22). Mohr Siebeck.

Wobben, T. (2022). The Role of the European Committee of the Regions in the Current Reform of European Cohesion Policy. Tempo Exterior, 44, 15.

World Bank. (2022). City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance.

World Economic Forum. (2025, marzo). Understanding the EU's new Omnibus proposal and its aims.

Wunder, S. (2005). Payments for environmental services: some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper n.92.

Yu, C., & Morotomi, T. (2022). Impacts of green public procurement on eco-innovation: Evidence from EU countries. Global Public Policy and Governance, 2(2), 154–174.

Zaccaroni, G. (2022). Decentralized Finance and EU Law: The Regulation on a Pilot Regime for Market Infrastructures Based on Distributed Ledger Technology. European Papers, 7.

Zanghi Buffi, L. (2023). Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto. Giornale di diritto amministrativo, 3, 364-371.

Zeitlin, J., Bokhorst, D., & Eihmanis, E. (2023). Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?. Final Report to the Group of High Level Specialists on the Future of Cohesion Policy.

Zucca, F. (2010). Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa. In M. Lazar et al. (a cura di), Europa. Cultura e società (pp. 195-ss). Donzelli.

Zuffada, E., Guarini, E., & Mori, E. (2021). La cultura strategica degli enti locali attraverso l'analisi del Documento Unico di Programmazione. Azienda Pubblica, 1, 37-62.

Fonti normative e documenti istituzionali

Ajuntament de Barcelona. (2017). Sustainability Bond Framework. Ajuntament de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona. (2022, maggio 5). Procés de transició de Barcelona cap a un model d'economia dònut. Taller participatiu de retrat d'indicadors - Informe de resultats. Ajuntament de Barcelona.

Banca Europea per l'Investimenti. (2021, dicembre 23). Italia: Accordo di Finanziamento BEI MEF per sostenere Turismo e Rigenerazione Urbana in Italia con 772 milioni di euro nell'ambito delle risorse del PNRR [Comunicato stampa].

Brundtland, G. H. (1987). Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Oxford University Press.

C40 Cities Climate Leadership Group. (2020). Amsterdam Sustainability Fund and Amsterdam Climate and Energy Fund (C40 Good Practice Guides).

C40 Cities Climate Leadership Group. (2022, aprile). Green Finance in C40 Cities: Benchmarking Assessment.

Commission Delegated Regulation (EU) 2022/1288. (2022, 25 luglio). OJ L 196/1.

Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2485. (2023, 21 novembre).

Committee of the Regions. (2017, 10 ottobre). The State of the European Union: the View of Regions and Cities. Address by Karl-Heinz Lambertz, President of the European Committee of the Regions.

Committee of the Regions. (2021). Green Deal Going Local Campaign: Overview of objectives, activities and calls to action.

Committee of the Regions. (2022, ottobre). Declaration “The debate on the Future of Cohesion Policy starts now!”. A joint call from the #CohesionAlliance.

Committee of the Regions. (2023). Future of Cohesion Policy beyond 2027, Opinion, CDR 2250/2023.

Committee of the Regions. (2023). Strategic foresight as a tool for EU governance and better regulation, Opinion, CDR 1563/2023.

Committee of the Regions. (2023). Taking forward the May 2023 Gender equality Action Plan. 221st Meeting of the Bureau of the European Committee of the Regions, Brussels.

Committee of the Regions. (2023). The State of Cities and Regions. EU Annual Report 2023.

Committee of the Regions. (2023). Towards Green Deal 2.0 with the support of strategic foresight.

Committee of the Regions. (2024). A Global Green Deal: Harmonisation of global frameworks for climate action, biodiversity and sustainable development, position—draft adopted for the ENVE Commission, CDR 5586/2023.

Committee of the Regions. (2024). European Summit: 3500 local and regional leaders unite to deliver a stronger, fairer and more resilient Europe.

Committee of the Regions. (2024). Revision of the EP-CoR Cooperation Agreement, CoR Bureau Document on item 7 COR-2024-00359-07-00-NB-TRA. 225th Meeting of the Bureau of the European Committee of the Regions.

Committee of the Regions. (2024). State of Regions and Cities 2024. EU Annual Report.

Committee of the Regions. (2024). Taking Forward the CoR Gender Equality Action Plan State of Play in view of the debate with rapporteur Sario Rautio, CoR Bureau Document on Item 13 COR-2024-01597-11-02-NB-TRA. 227 th Meeting of the Bureau of the European Committee of the Regions.

Corte giust., Pesce. (2016, 9 giugno). Sent. 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C-79/16, p.to 48.

Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo. (1992, 12 agosto). UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I).

D.Lgs. 254/2016.

D.Lgs. 125/2024. (2024, 10 settembre). GU n. 212.

EBA, EIOPA & ESMA (ESAs). (2020). ESG Disclosures: Draft Regulatory Technical Standards with Regard to the Content, Methodologies and Presentation of Disclosures pursuant to Regulation (EU) 2019/2088.

EBA, EIOPA & ESMA (ESAs). (2020). Informativa ESG: Progetto di norme tecniche di regolamentazione ai sensi del Regolamento (UE) 2019/2088.

EU TEG on Sustainable Finance. (2020). Taxonomy: Final Report on the Technical Expert Group (TEG) on sustainable finance.

European Central Bank. (2025, 25 gennaio). Banking Supervision prioritises banks' management of climate and environmental risks.

European Commission. (2018, 8 marzo). Action Plan: Financing Sustainable Growth, COM(2018) 97 final.

European Commission. (2019). The European Green Deal, COM(2019) 640 final, Brussels.

European Commission. (2021). Better Regulation. Joining forces to make better laws, COM(2021) 219 final, 29.04.2021.

European Commission. (2021). What is the EU Taxonomy and How Will It Work in Practice?.

European Commission. (2021). Questions and Answers: Communication on Fiscal Policy Response to coronavirus Pandemic. Brussels.

European Commission. (2023, 20 luglio). Better Regulation Tool Box, Staff Working Document.

European Commission. (2024). Political Guidelines 2024–2029.

European Commission & Environmental Resources Management (ERM). (2021). Study on sustainability-related ratings, data and research.

European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON). (2020). Fighting Rural depopulation in Southern Europe. ESPON EGTC, Luxembourg.

European Parliament. (2013). Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Access to the Activity of Credit Institutions and the Prudential Supervision of Credit Institutions and Investment Firms, Amending Directive 2002/87/EC and Repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC (Consolidated Text).

European Parliament. (2013). Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Prudential Requirements for Credit Institutions and Investment Firms and Amending Regulation (EU) No 648/2012 (Consolidated Text).

Global Reporting Initiative (GRI). (2021, 5 ottobre). GRI raises the global bar for due diligence and human rights reporting.

Global Sustainable Investment Alliance (GSIA). (2012-2021). Global Sustainable Investment Reviews.

High-Level Expert Group on Sustainable Finance. (2018). Final Report on Sustainable Finance.

Hong Kong Exchanges and Clearing (HKEX). (2021). Consultation Paper: Review of Corporate Governance Code and Related Listing Rules.

IFRS Foundation. (2021). Announces International Sustainability Standards Board, consolidation with CDSB and VRF, and publication of prototype disclosure requirements.

JRC. (2021). Technical assessment of nuclear energy with respect to the "do no significant harm" criteria of Regulation (EU) 2020/852 (Taxonomy Regulation).

Kooths, S. (2022). EU Taxonomy: Mission Impossible. The Economists' Voice, 19(2), 243–249.

Lynch, K. (1965). The City as Environment. Sci Am 3, 209-221.

Official Journal of the European Union. (2024). Annual budget of the European Union for the financial year 2024, Section VII, Committee of the Regions, OJ L, 2024/207, 22.02.2024.

Official Journal of the European Union. (2024). Protocol on cooperation between the European Commission and the European Committee of the Regions, C/2024/2478, 04.04.2024.

Official Journal of the European Union. (2024). Rules of procedure of the Committee of the Regions, OJ L, 2024/2142, 14.08.2024.

Région Île-de-France. (2023, ottobre). Cadre des Émissions Vertes, Sociales et Durables.

Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione. (2021, 9 dicembre). GU L 442.

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio. (2020, 18 giugno).

Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio. (2021, 24 marzo). Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio. (2021). Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L231/60.

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio. (2021, 24 giugno). Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L231/60.

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio. (2021, 9 luglio). OJ L 243/1.

The Committee of the Regions' Contribution to EU Multi-Level Governance. (2024). Impact of CoR opinions. 2023 Annual Impact Report.

United Nations. (2021). "G20 Policy Actions in the Time of COVID-19".

United Nations General Assembly. (1948). Universal Declaration of Human Rights. (GA Res 217 A (III)).

United Nations General Assembly. (2015, 25 dicembre). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc. A/RES/70/1/L.1.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015, 12 dicembre). The Paris Agreement.

United Nations Framework Convention on Climate Change. (n.d.). Gothenburg Green Bonds (Momentum for Change: Financing for Climate Friendly Investment).

Ville de Paris. (2019, luglio 24). Paris's Resilience Strategy.

Ville de Paris. (2023, aprile). Sustainability Bond Reporting 2020.

Ville de Paris. (2024, giugno 27). L'environnement préservé grazie al Budget Participatif [Pagina web].

World Economic Forum. (2020). The Global Risks Report 2020.

World Health Organization. (2020, 31 ottobre). Urban planning crucial for better public health in cities.

WWF. (2022). EU Taxonomy: Commission’s expert group says no to EU’s greenwashing of fossil gas and nuclear energy.

WWF. (2022). Revisione annuale dell’Ufficio per le politiche europee del WWF 2021.

ALLEGATO A

Questionnaire: Cities and the Evolution of Sustainable Finance Policies in the EU

Section	Question	Options
1. Consent & Background	1.1 Do you consent to your answers being used for academic research purposes (with full respect for confidentiality, unless otherwise agreed)?	☐ Yes ☐ No
	1.2 Would you prefer your answers to remain anonymous in any citations or references?	☐ Yes ☐ No, you may quote me ☐ To be discussed
2. Expert Perspective	2.1 In your view, to what extent are cities currently recognized as actors in the EU's sustainable finance policy architecture?	☐ Not recognized at all ☐ Minimally recognized ☐ Partially integrated ☐ Fully integrated ☐ Other: _____
	2.2 What do you see as the main barriers preventing cities from taking a more active regulatory role in sustainable finance? (Select all that apply)	☐ Lack of legal competence ☐ Lack of financial capacity ☐ Fragmentation across governance levels ☐ Unclear guidance from EU frameworks ☐ Lack of political will at the local level ☐ Other: _____
	2.3 Which EU-level instruments have most potential to enhance the role of cities in sustainable finance?	[Open text]
	2.4 How would you describe the relationship between sustainable finance policy and local governance in Europe?	[Open text]
3. Cities as Policy Makers	3.1 From your experience, are cities more likely to act as:	☐ Regulators ☐ Facilitators ☐ Passive users ☐ Other: _____
	3.2 Have you observed cases where cities have shaped or adapted EU-level sustainable finance policies through participation in expert groups, consultations, or projects?	[Open text]
4. Looking Forward	4.1 What would be the most effective strategies for better integrating cities in the design and implementation of sustainable finance frameworks in Europe?	[Open text]
	4.2 Are there specific actors (platforms, agencies, municipalities, networks) you	[Open text]

	would recommend I contact for further exploration of these themes?	
	4.3 Are there specific topics that you believe have been overlooked?	[Open text]
	4.4 Would you be open to a short follow-up interview (online or via email)? If so, please write your contact info and availability.	[Open text]

ALLEGATO B: Interviste

Intervista 1 – Intervista confidenziale, Ascent Consulting. Online. Aprile 2025.

Intervista 2 – Intervista confidenziale, membro, Climate Bonds Initiative. Online. Aprile 2025.

Intervista 3 – Intervista confidenziale, Associate, Banker without Borders. Online. Aprile 2025.

Intervista 4 – Intervista confidenziale, Research Associate, Department Infrastructure, Economy and Finance, Germany. Online. Aprile 2025.

Intervista 5 – Intervista confidenziale, referente, ICLEI. Online. Aprile 2025.

Intervista 6 – Intervista confidenziale, Head of Division 'Urban Advisory', European Investment Bank. Online. Maggio 2025.

Intervista 7 – Intervista confidenziale, esperta, JCR Seville. Online. Maggio 2025.

Intervista 8 – Intervista confidenziale, Climate and Financial Advisor, ICLEI. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Maggio 2025.

Intervista 9 – Intervista confidenziale, Associate, Ambientalex. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Maggio 2025.

Intervista 10 – Intervista confidenziale, membro, Banker without Borders. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Maggio 2025.

Intervista 11 – Intervista confidenziale, autore di Making the Financial System Sustainable. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Giugno 2025.

Intervista 12 – Intervista confidenziale, esperta in transizione digitale e benessere. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Giugno 2025.

Intervista 13 – Intervista confidenziale, Secretariat, EBRD Green Cities. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Giugno 2025.

Intervista 14 – Intervista confidenziale, Energy & Environment, Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR); attivo in CEMR & SGI Europe. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Giugno 2025.

Intervista 15 – Intervista confidenziale, membro, Lisboa E-Nova – Agência Municipal de Energia e Ambiente. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Giugno 2025.

Intervista 16 – Intervista confidenziale, referente, Eurocities. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Luglio 2025.

Intervista 17 – Intervista confidenziale, funzionaria, European Commission. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Luglio 2025.

Intervista 18 – Intervista confidenziale, funzionaria, Ministero dell'Economia e della Finanza. Risposta a questionario con disponibilità per call di follow-up. Online. Luglio 2025.

Intervista 19 – Intervista confidenziale, Senior Municipal Finance Specialist at the World Bank. Online. Luglio 2025.

Intervista 20 – Intervista confidenziale, Unione delle terre d'Argine. Online. Luglio 2025.

Intervista 21– Intervista confidenziale, funzionario, Commissione Europea DG ENER. Online. Settembre 2025.

Intervista 22 – Intervista confidenziale,Consulente, Renovaperform. Online. Settembre 2025.

Intervista 23 – Intervista confidenziale, funzionaria, Ajuntament Barcelona. Online. Settembre 2025.