



15 APRILE 2020

Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020

di Agostino Sola

Praticante Avvocato presso l'Avvocatura Generale dello Stato



Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*

di Agostino Sola

Praticante Avvocato presso l'Avvocatura Generale dello Stato

Abstract [It]: Dalle riflessioni introduttive in ordine alla qualificazione giuridica del concetto di sviluppo sostenibile e della sostenibilità ambientale, si osserveranno nello specifico le disposizioni introdotte sul tema da parte del legislatore in occasione della promulgazione della legge n. 160/2019, la legge di bilancio per l'anno 2020, nel più ampio contesto del cd. Green New Deal e le sue successive attuazioni.

Abstract [En]: From the introductory reflections regarding the legal qualification of the concept of sustainable development and environmental sustainability, the paper aims to observe the provisions introduced on the subject by the legislator with the promulgation of the law no. 160/2019, the budget law for the 2020, in the broader context of the so-called Green New Deal and its subsequent implementations.

Sommario: 1. Sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile. Il valore primario dell'ambiente. 2. Il *Green New Deal* e le iniziative di promozione della sostenibilità nella legge di bilancio. 2.1. Il fondo per il rilancio degli investimenti e per lo sviluppo del Paese presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (commi 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25). 2.2. Erogazione di contributi ai Comuni per lo sviluppo territoriale sostenibile e per la mobilità sostenibile (commi 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37). 2.2.a. I decreti attuativi del Ministero dell'Interno 2.3. Il fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Zone Economiche Ambientali. (commi 85, 86, 87 e 88). 2.4. I titoli di Stato "Green" (commi 92 e 93). 2.5. Misure di sostegno alle PMI (commi 226 e 227). 2.6. Sviluppo del modello di Smart Cities (commi 437, 438, 439, 440, 441, 442, e 443). 3. Considerazioni conclusive.

1. Sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile. Il valore primario dell'ambiente.

I concetti di sostenibilità ambientale e sviluppo sostenibile nascono e si sviluppano tra le fonti del diritto internazionale, salvo, poi, per effetto di tali disposizioni, esplicitare la propria efficacia anche nei singoli ordinamenti interni. Le ragioni di tale sviluppo sovranazionale muovono dalla consapevolezza che la rilevanza del bene-ambiente è globale, in senso oggettivo e soggettivo. In senso oggettivo poiché la rilevanza di eventuali fenomeni di inquinamento o, comunque, di rischio per i fattori ambientali sono in grado di portare i loro effetti dannosi su tutto il pianeta e, dunque, il problema ambientale non può essere efficacemente circoscritto ma va inserito in una prospettiva molto più ampia. In senso soggettivo poiché le azioni a tutela devono essere coordinate su scala mondiale e devono essere frutto della cooperazione di tutti gli Stati.¹

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ C. VIDETTA, *cit.*

Venendo alla ricostruzione della nozione di sviluppo sostenibile se ne osserva, in prima battuta, la lenta evoluzione del principio.

In un primo momento, infatti, la Dichiarazione di Stoccolma, nel 1972, ne offre una grezza enunciazione teorica. In tale occasione si osservano due esigenze tra loro, a prima vista, opposte: da un lato, l'esigenza di sviluppo e crescita², dall'altro, l'esigenza di tutela dell'ambiente³; ma, come si vedrà, la nozione di sviluppo sostenibile le porrà in rapporto tra loro secondo un delicato bilanciamento.

Le esigenze di sviluppo e tutela dell'ambiente, ancora considerate come elementi distinti, trovano una prima congiuntura – in quella che si potrebbe individuare come l'effettiva prima definizione di sviluppo sostenibile – con riferimento ai paesi in via di sviluppo: l'obiettivo avuto di mira in sede internazionale, *id est* la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, non può, in via generale, e relativa, precludere lo sviluppo dei fattori economici di un paese, ancor di più, se il paese vive una situazione di arretratezza sociale ed economica.⁴

Un'ulteriore evoluzione verso la definizione del concetto di sviluppo sostenibile si rinviene nel rapporto “*Our Common Future*” pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, cd. Commissione Brundtland, del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente⁵. In tale sede le riflessioni si focalizzano sulla redazione di una “Agenda globale per il cambiamento” per individuare strategie ambientali per raggiungere obiettivi di sviluppo sostenibili a far data dall'anno 2000 e per incrementare la cooperazione internazionale, anche mediante nuove formule. Il rapporto Brundtland riconosce, per la prima volta, il diritto delle generazioni future a godere di un ambiente idoneo alla propria salute e al proprio benessere.⁶

Tale concetto di sviluppo sostenibile si muove sulla considerazione di due elementi fondamentali: l'ambiente quale dimensione essenziale dello sviluppo economico e la responsabilità intergenerazionale

² Che, secondo il principio n. 8, sarebbe “*indispensabile se si vuole assicurare un ambiente propizio all'esistenza ed al lavoro dell'uomo e creare sulla Terra le condizioni necessarie al miglioramento del tenore di vita*”.

³ Si pensi anche al principio n. 2 che impone di utilizzare le risorse non rinnovabili in maniera tale da non rischiare il loro esaurimento ed in modo che i vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione siano condivisi con tutta l'umanità

⁴ Si vedano in tal senso i principi nn. 2, 8, 9, 10, 11, 12, 20, 23 preambolo nn. 4 e 7. L'esigenza di tutelare al contempo anche la crescita economica dei paesi in via di sviluppo è stata recepita anche nel Trattato sull'Unione Europea, art. 21, nella parte in cui si prevede favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà.

⁵ Nel dicembre 1983, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Javier Pérez de Cuéllar, chiede al primo ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland, di creare un'organizzazione indipendente delle Nazioni Unite per trattare problemi e soluzioni ambientali e perseguire lo sviluppo sostenibile. È la Commissione Brundtland, la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED). La Commissione si chiude nel dicembre 1987 dopo aver rilasciato nel mese di ottobre *Our Common Future*, il Rapporto Brundtland, una risposta al conflitto tra l'ordine nascente che promuoveva la crescita economica globalizzata e l'accelerazione del degrado ecologico su scala globale.

⁶ Sul tema si rinvia a B. SAVIOLI, *Ambiente e sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e ricadute interne*, in *Percorsi costituzionali*, 2016, p. 589 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

nell'uso delle risorse naturali. Il concetto di sostenibilità, in questa accezione, dunque, viene collegato alla compatibilità tra sviluppo delle attività economiche e salvaguardia dell'ambiente.

L'evoluzione delle teorie sulla sostenibilità dello sviluppo ha dato nuova linfa alla dimensione temporale del diritto, che, per sua natura, con i suoi precetti mira ad ordinare la realtà, e, in particolare, quella successiva. Lo sviluppo sostenibile, infatti, pone quale parametro di legittimità della decisione normativa gli stessi interessi delle generazioni future.⁷

La possibilità di assicurare la soddisfazione dei bisogni essenziali comporta, dunque, la realizzazione di uno sviluppo economico che abbia come finalità principale il rispetto dell'ambiente, ma che allo stesso tempo veda anche i paesi più ricchi adottare processi produttivi e stili di vita compatibili con la capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane e i paesi in via di sviluppo crescere in termini demografici ed economici a ritmi compatibili con l'ecosistema.

È solamente con la successiva Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), tenuta a Rio de Janeiro nel 1992, che l'espressione "sviluppo sostenibile" trova un'espressa definizione quale "*diritto allo sviluppo [che] deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future.*"

Detto principio trova poi ulteriore tutela nella Convenzione sui cambiamenti climatici, entrata in vigore nel 1994, e nella Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore nel 1993. Più in particolare, l'art. 2 della Convenzione sulla biodiversità contiene la nozione di 'sostenibilità', definendo 'sostenibile' l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e a un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che preservino le capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future. A partire dalla Conferenza di Johannesburg del 2002, la sostenibilità viene articolata in tre pilastri, o fattori, indipendenti: tutela dell'ambiente, crescita economica e sviluppo sociale.

La cooperazione internazionale in materia di tutela dell'ambiente prosegue nel corso degli anni successivi⁸, portando ad una sempre maggiore consapevolezza sul tema che, non sarà più limitata alla mera

⁷ In tal senso, ad esempio, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali* in *Dir. Soc.*, 2008, p. 145 ss.; la considerazione degli interessi delle generazioni future, tuttavia, non riconosce in capo a queste la titolarità di un autentico diritto soggettivo quanto piuttosto debba qualificarsi in termini di "*portato dell'ideologia e del linguaggio comprensivo dei diritti umani applicato a una vaga aspirazione morale.*" L'espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 119, richiamato da S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i "diritti" delle generazioni future: un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Dir. Soc.*, 2018, p. 151 ss.

⁸ Nel 1992 viene promosso il "*Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*" (V piano di Azione Ambientale); nel 1994 la "*Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile*" (Carta di Aalborg); nel 1996 il Piano d'azione di Lisbona; nel 1996 la dichiarazione di Istanbul e l'Agenda Habitat; nel 1997 il protocollo di Kyoto; nel 1998 la convenzione di Aarhus in tema di diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale; nel 2000 l'appello di Hannover delle autorità locali; nel 2001 la cd. risoluzione di Goteborg del Consiglio europeo; nel 2001 VI piano di azione ambientale dell'UE "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*"; nel 2002 la

enunciazione di dichiarazioni di principio ma coinvolgerà anche le organizzazioni sovranazionali e gli ordinamenti interni dei singoli stati. In tal senso, l'Unione Europea riconosce all'art. 3 TUE il proprio impegno *“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”*

Il principio dello sviluppo sostenibile viene, dunque, recepito anche nel nostro ordinamento.

Nonostante manchi nella carta costituzionale un esplicito riferimento al bene-ambiente⁹, le istanze di sviluppo sostenibile vengono introdotte nel d.lgs. n. 152/2006, cd. Codice dell'ambiente.

Ai sensi dell'art. 3^{quater} del Codice, come modificato dal d.lgs. n. 4/2008, infatti, il principio dello sviluppo sostenibile viene codificato anche nel nostro ordinamento al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. Detto principio opera quale principio generale dell'azione amministrativa nel senso che, secondo quanto già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰, dal carattere primario dell'ambiente deriva la necessità che si operino concreti bilanciamenti da parte del legislatore ordinario per garantire l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative. Il riconoscimento della primarietà dell'ambiente si attua, dunque, considerando le variabili ambientali di ogni azione pubblica ossia attraverso l'integrazione della tutela dell'ambiente in tutte le altre politiche pubbliche. In questa prospettiva, assumono estrema importanza le procedure per la produzione di norme o atti amministrativi relativi ad attività umane idonee a produrre effetti sull'ambiente.

dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile; nel 2002 la *“Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”* del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; nel 2004 gli *“Aalborg Commitments”* in seno alla quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili; nel 2006 la strategia europea per lo sviluppo sostenibile del Consiglio europeo (Il Consiglio europeo adotta pertanto una strategia rinnovata, ambiziosa e globale, dell'UE per lo sviluppo sostenibile (10117/06); nel 2007 la carta di Lipsia per le città sostenibili; nel 2007 la quinta Conferenza europea delle città sostenibili si chiude con *“lo spirito di Siviglia”* a favore dello sviluppo sostenibile; nel 2009 ha luogo la Conferenza mondiale UNESCO per l'Educazione allo sviluppo sostenibile di Bonn che si chiude con la *“Dichiarazione di Bonn”*; nel 2012 ha luogo la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile *Rio + 20*; nel 2014 l'UNESCO promuove il Programma d'Azione Globale sull'educazione allo sviluppo sostenibile (Global Action Program).

⁹ E nonostante in tal senso vi furono iniziative di riforma costituzionale (A.S. 553/2003). Si pensi che, comunque, la definizione di bene ambientale viene codificata per la prima volta dall'art. 148 del d.lgs. n. 112/1998 includendovi tutti quei beni che vengono individuati quali testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali. Per una ricostruzione della concezione giuridica dell'ambiente sia consentito il richiamo a A. SOLA, *La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019, pp. 2 - 5

¹⁰ In particolare, ci si riferisce a Corte Costituzionale, sent., 28 giugno 2004, n. 196, §23 in diritto.

2. Il *Green New Deal* e le iniziative di promozione della sostenibilità nella legge di bilancio.

Il termine *Green New Deal*¹¹, attualmente molto in voga, viene utilizzato per indicare l'insieme delle determinazioni statali, e sovranazionali, volte alla tutela dell'ambiente tramite interventi volti alla riduzione dell'inquinamento, l'utilizzo delle energie rinnovabili, la protezione delle biodiversità ed il contrasto ai cambiamenti climatici. Realizzare un futuro sostenibile (il *Green New Deal*) significa inserire la protezione dell'ambiente e della biodiversità al centro non solo degli investimenti pubblici, ma anche di quelli privati, incentivando comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese.¹²

Volendo richiamare i più recenti interventi normativi in tema¹³, si ricorda il d.l. n. 111/2019 recante *“Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229”*^{14, 15}.

Anche l'Unione Europea, per il tramite della Commissione, si sta muovendo in tal senso mediante la proposta - oggetto di *iter* legislativo - dell'istituzione di un fondo¹⁶ finalizzato ad attenuare le conseguenze economiche e sociali della transizione all'economia verde, all'interno del più ampio ed ambizioso obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra dell'80% fino al 2050.

¹¹ La terminologia è quella del programma d'investimenti pubblici pensata dall'amministrazione democratica di Franklin D. Roosevelt per risollevare gli Stati Uniti dopo la grande depressione iniziata nel 1929. Nel febbraio 2019, la parlamentare americana Alexandria Ocasio-Cortez ha presentato al Congresso una risoluzione volta a sollecitare il governo federale all'adozione di misure volte alla creazione di un *“Green New Deal”*. Il testo è reperibile al sito: <https://assets.documentcloud.org/documents/5729033/Green-New-Deal-FINAL.pdf> (15.1.2020).

¹² Si pensi anche all'indicatore di Benessere Equo e Sostenibile (BES) per il dominio ambiente (emissioni procapite di CO₂ e altri gas climalteranti), introdotto dal Legislatore fin dal 2017 nel ciclo di programmazione economico finanziaria, che deve orientare tutto il sistema produttivo attraverso l'adozione di misure in grado di favorire la transizione ecologica.

¹³ Si segnala anche il ddl *“Salvamarè”* (Disegno di legge n. 1571 – XVIII Legislatura – attualmente all'esame del Senato) recante *“Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare”*, si pone l'obiettivo di contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e alla promozione dell'economia circolare, favorire il recupero dei rifiuti accidentalmente pescati, incentivare campagne volontarie di pulizia del mare e sensibilizzare la collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi rivolti alla prevenzione del fenomeno dell'abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi nei fiumi e nelle lagune, nonché sulla corretta gestione dei rifiuti medesimi. Il testo è consultabile al sito: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01125050.pdf> (15.1.2020)

¹⁴ Il decreto-legge contiene i seguenti 9 articoli: art. 1 - Misure urgenti per la definizione di una politica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria; art. 2 - Misure per incentivare la mobilità sostenibile nelle aree metropolitane; art. 3 - Disposizioni per la promozione del trasporto scolastico sostenibile; art. 4 - Azioni per la riforestazione; art. 5 - Ulteriori disposizioni per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia ambientale; art. 6 - Pubblicità dei dati ambientali; art. 7 - Misure per l'incentivazione di prodotti sfusi o alla spina; art. 8 - Proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189; art. 9 - Entrata in vigore.

¹⁵ Con interessante commento a cura di E. FERRERO, *“Decreto Clima”: contrasto ai cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria, in attesa del Green New Deal*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 11/2019, p. 795. In senso critico anche C. BOVINO, *Decreto Clima: ma è davvero il pilastro del Green New Deal?* in *Ambiente e Sviluppo*, n. 2/2020, p. 103.

¹⁶ Per un approfondimento sul tema si veda: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism

Venendo ora ai profili di maggior attualità ed interesse per il nostro ordinamento, si osserveranno le singole disposizioni normative contenute nella legge di bilancio (l. n. 160 del 30.12.2019) in tema e le sue successive attuazioni.

2.1. Il fondo per il rilancio degli investimenti e per lo sviluppo del Paese presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (commi 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25)

A partire dall'anno 2020, e fino all'anno 2024, per un importo iniziale di 435 milioni di euro, destinato ad aumentare nel tempo, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un fondo finalizzato, in generale, al rilancio degli investimenti e per lo sviluppo del Paese da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato secondo la logica propria del già citato Green New Deal, in maniera tale da coniugare lo sviluppo economico e l'innovazione con la sostenibilità ambientale e sociale.

In tale fondo confluiranno due tipi di interventi, specifici e predeterminati, gli uni, generali e, allo stato, indeterminati, gli altri.

Quanto ai primi, i successivi commi prevedono l'erogazione di finanziamenti in misura predeterminata in favore di specifici interventi al fine di implementare la sostenibilità ambientale delle opere infrastrutturali da realizzare in occasione di particolari eventi di rilevanza nazionale ed internazionale. Tra questi, il comma 18 si riferisce agli interventi necessari per lo svolgimento delle Olimpiadi invernali 2026 nel territorio delle Regioni Lombardia e Veneto e delle Province Autonome di Trento e Bolzano; sempre il comma 18 si riferisce al completamento del polo metropolitano M1–M5 di Cinisello-Monza Bettola; da ultimo, il comma 19 si riferisce agli interventi necessari per lo svolgimento della *Ryder Cup 2022* nel territorio della Regione Lazio.

Quanto, invece, alla destinazione del fondo per gli ulteriori interventi non individuati puntualmente dalla legge istitutiva, il legislatore si limita ad individuare in via prioritaria quali sono le finalità che gli interventi programmati dovranno perseguire per poter usufruire delle somme stanziare. In particolare, si prevede che gli interventi dovranno riguardare l'economia circolare, la decarbonizzazione dell'economia, la riduzione delle emissioni, il risparmio energetico, la sostenibilità ambientale e, in generale, i programmi di investimento e i progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, a elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali.

Le modalità attraverso le quali saranno concretamente individuati gli interventi generali ed, allo stato, indeterminati, destinatari del fondo di cui al comma 14, saranno indicate mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato per le materie di competenza; nel caso in cui, gli interventi individuati rientrino nelle materie di

competenza regionale o delle province autonome, il decreto sarà adottato previa intesa con gli enti territoriali interessati. I decreti attuativi dovranno adottarsi entro il 15 febbraio 2020.¹⁷ I successivi commi (dal 20 al 23) delimitano l'ambito oggettivo degli interventi specifici e predeterminati. In particolare, con appositi decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con gli enti territoriali interessati, si dovranno identificare le opere infrastrutturali, distinte in opere essenziali (comma 21), connesse (comma 22) e di contesto (comma 23) e, per ciascuna opera, il soggetto attuatore (da intendersi quale stazione appaltante ovvero quale appaltatore individuato mediante procedura ad evidenza pubblica? Nel primo caso, il soggetto attuatore sarebbe comunque o il Ministero o l'ente locale già coinvolto; viceversa, nella seconda ipotesi, la procedura di gara dovrà essere bandita, avviata e conclusa – ragion per cui si ritiene di aderire alla prima ipotesi) e l'entità del finanziamento (che avrà riguardo ai soli importi stabiliti per ciascun anno ovvero all'importo complessivo stabilito per il triennio?).

2.2. Erogazione di contributi ai Comuni per lo sviluppo territoriale sostenibile e per la mobilità sostenibile (commi 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37)

Un importante ruolo nella determinazione del *Green New Deal* italiano è assegnato ai Comuni. Il comma 29, infatti, prevede l'erogazione di contributi in favore degli enti comunali per un totale di 500 milioni annui, dal 2020 al 2024.

Detti contributi saranno erogati, ai sensi del comma 30, entro il 31 gennaio 2020 dal Ministero dell'Interno e ripartiti sulla base della popolazione residente alla data del 1° gennaio 2018. Entro il 10 febbraio 2020 il Ministero dell'interno darà comunicazione a ciascun Comune del contributo allo stesso spettante. Tale norma, tuttavia, presenta un'evidente incongruenza: da una parte si afferma che “[i] contributi di cui al comma 29 sono attribuiti ai comuni, sulla base della popolazione residente alla data del 1° gennaio 2018, entro il 31 gennaio 2020, con decreto del Ministero dell'interno”; dall'altra che “[e]ntro il 10 febbraio 2020, il Ministero dell'interno dà comunicazione a ciascun comune dell'importo del contributo ad esso spettante per ciascun anno.” Il decreto che il Ministero dovrà emanare entro il 31 gennaio 2020, secondo un'interpretazione letterale della norma, dovrebbe avere ad oggetto l'attribuzione dei contributi ai Comuni, ripartita secondo la popolazione residente. Nonostante ciò, in chiusura, il comma 30 prevede l'ulteriore comunicazione del Ministero – con decreto o tramite singola comunicazione agli enti interessati – dell'importo del contributo spettante per ciascun anno. Tale incongruenza normativa, allo stato e secondo l'interpretazione letterale esplicita

¹⁷ Incerte le conseguenze derivanti da un mancato rispetto di tale termine – atteso che, allo stato, non pare esser stato adottato alcun decreto in tal senso. Sicuramente, il rischio che tali fondi non vengano utilizzati non pare così remoto: secondo i dati pubblicati dall'Ufficio per il programma di governo (UPG) (<http://www.programmagoverno.gov.it/>), infatti, al 31 dicembre 2019 i decreti attuativi emanati sono stati 122 su 366.

in precedenza, pare un'inutile duplicazione di attività amministrativa: o gli importi vengono erogati (e, quindi, sono contestualmente comunicati) al 31 gennaio o gli importi spettanti vengono comunicati – e non erogati – al 10 febbraio 2020.

Non semplifica sicuramente l'interpretazione della norma il successivo comma 33. Tale disposizione, infatti, prevede l'erogazione dei contributi in favore dei Comuni – nella misura del 50% dell'importo¹⁸ – successivamente alla positiva verifica dell'avvenuto inizio dell'esecuzione dei lavori.

L'interpretazione della norma in questione, alla luce di quanto esposto, e con riferimento all'erogazione dei contributi in favore dei Comuni pare doversi intendere nel senso che il Ministero dell'Interno provvederà entro il 31 gennaio 2020 alla determinazione della popolazione residente in ciascun Comune; successivamente, entro il 10 febbraio 2020, il Ministero dell'Interno darà comunicazione a ciascun Comune dell'importo del contributo spettante per ciascun anno e la successiva erogazione del contributo avverrà nelle modalità di cui al comma 33.

In realtà, come si osserverà, la speculazione teorica qui riportata è stata confermata dai due decreti attuativi ministeriali (14 gennaio 2020 e 30 gennaio 2020) dal tenore letterale identico mediante i quali si è provveduto all'individuazione degli importi ed all'attribuzione per ciascun Comune delle somme spettanti per l'anno 2020 e per le annualità successive fino al 2024.

Chiarite le modalità di attribuzione ed erogazione dei contributi se ne osservano ora le finalità.

I contributi mirano a favorire gli investimenti destinati alle opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, ivi inclusa la mobilità sostenibile. Le opere pubbliche ad oggetto del fondo devono essere opere ulteriori rispetto a quelle previste nella programmazione dei lavori pubblici *ex* art. 21 del d.lgs. n. 50/2016 e, comunque, non devono essere state già finanziate da altri enti.

Per l'individuazione delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile occorre fare riferimento al Decreto Ministero dello Sviluppo Economico 10 luglio 2019.¹⁹ L'Allegato 1, al quale per dovere di sinteticità espositiva si richiama, riporta in due tabelle gli interventi ammissibili e, per ciascuno di essi, le tipologie di interventi realizzabili per ciascuna opera pubblica in materia di efficientamento energetico (Tabella A) e sviluppo territoriale sostenibile (Tabella B). Tra questi, ad esempio, gli interventi volti allo sviluppo sostenibile si prevede l'ammissibilità di interventi volti alla installazione di sistemi di monitoraggio e misurazione (ad esempio, centraline) per il rilevamento di

¹⁸ E per il restante 50 per cento previa trasmissione al Ministero dell'interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori, ai sensi dell'articolo 102 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

¹⁹ Il decreto disciplina le modalità di attuazione della misura a sostegno delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile realizzate dai Comuni secondo quanto previsto dall'articolo 30, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 (cd. "Decreto Crescita"). Il decreto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.173 del 25 luglio 2019.)

emissioni e concentrazioni nell'aria ovvero di interventi innovativi di recupero diffuso dell'acqua piovana a livello di quartiere e urbano.

Sempre in un'ottica di promozione della mobilità sostenibile, già individuata quale oggetto degli interventi destinatari del fondo predetto, il comma 47 istituisce, in evidente continuità e sussidiarietà rispetto al fondo precedente, a partire dall'anno 2022, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane, con la finalità di finanziare nella misura del 50% gli interventi di realizzazione di nuove piste ciclabili urbane. Comunque, sottoposto all'approvazione definitiva degli appositi strumenti di pianificazione.

In tema di mobilità sostenibile, poi, si osserva come il comma 75 abbia provveduto all'equiparazione dei monopattini elettrici²⁰ ai velocipedi (biciclette), come definiti nel Codice della strada.

a) I decreti attuativi del Ministero dell'Interno

Nelle more è intervenuta l'emanazione del decreto attuativo²¹, concernente l'attribuzione ai comuni dei contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, per l'anno 2020, per un importo complessivo pari a 497.220.000,00 euro. Il Ministero dell'Interno, in anticipo rispetto alla scadenza del 31 gennaio 2020, ha provveduto ad individuare gli importi spettanti a ciascun Comune sulla base della popolazione residente (da un minimo di 50.000 € ad un massimo di 250.000 €).

Il decreto del Ministero dell'Interno del 14 gennaio 2020 che qui si commenta conta di sei articoli e di sette allegati (da A a G), nei quali è riportata la quota dei contributi, divisa per importi, da destinare ai Comuni.

Il contenuto del decreto, tuttavia, richiama pedissequamente il contenuto della legge di bilancio, non aggiungendo sostanzialmente nulla rispetto a quanto già previsto dalla legge.

Il primo articolo, infatti, individua le finalità del contributo, gli importi che saranno erogati, sulla base della popolazione residente, e l'obbligo di avviare l'esecuzione dei lavori, a pena di decadenza dal beneficio, entro il 15 settembre 2020.

Il secondo articolo disciplina il monitoraggio delle opere finanziate che avverrà attraverso il sistema di "Monitoraggio delle opere pubbliche - MOP" della "banca dati delle pubbliche amministrazioni - BDAP".

Il terzo articolo disciplina le modalità di erogazione del contributo: una prima parte, previa verifica dell'avvenuto inizio dell'opera; la restante metà, successivamente alla trasmissione del certificato di

²⁰ In particolare, la disposizione riguarda i monopattini elettrici che rientrino nei limiti di potenza e velocità previsti dal DM 229/2019: si tratta del decreto con il quale è stata avviata la sperimentazione della micromobilità elettrica e che disciplina, tra i vari dispositivi di micro-mobilità, anche i monopattini elettrici di potenza massima del motore elettrico di 500W.

²¹ Tramite comunicazione avvenuta sulla G.U. (Serie Generale n. 13 del 17/1/2020)

collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori, ai sensi dell'articolo 102 del D.lgs. n. 50/2016.

Il quarto articolo prevede la revoca delle assegnazioni dei contributi nel caso di mancato avvio dei lavori entro la data del 15 settembre 2020.

Il quinto articolo impone ai Comuni di comunicare, tramite il proprio sito web, l'assegnazione del contributo.

Il sesto articolo prevede che le somme non impiegate, in ragione di eventuali ribassi d'asta, potranno essere utilizzate per ulteriori investimenti - pur se non specificato pare evidente, in ragione di una coerenza sistematica della normativa, che gli investimenti ulteriori dovranno riguardare investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile.

Si prevede, inoltre, l'effettuazione da parte del Ministero dell'interno, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di controlli a campione sulle opere pubbliche oggetto di contributo.

Di identico tenore il decreto del 30 gennaio 2020 relativo alle annualità 2021-2024.

2.3. Il fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Zone Economiche Ambientali. (commi 85, 86, 87 e 88)

Con i commi 85 e 86 viene istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Detto fondo è destinato ad operare secondo due distinti regimi.

Da una parte, si prevede espressamente che una quota di questo (pari almeno a 150 milioni di euro) sia destinata ad interventi volti, tra gli altri²², a ridurre le emissioni dei gas a effetto serra; sviluppare le energie rinnovabili; favorire misure atte ad evitare la deforestazione; rafforzare la tutela degli ecosistemi terrestri e marini; incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni e favorire misure intese ad aumentare l'efficienza energetica e l'isolamento delle abitazioni. Detta quota, inoltre, deve essere destinata, nella misura minima di 20 milioni di euro alle iniziative da avviare nelle Zone Economiche Ambientali (ZEA), recentemente istituite con il d.l. n. 111/2019.

In particolare, l'art. 4-ter, rubricato "*Misure per contrastare i cambiamenti climatici e migliorare la qualità dell'aria nelle aree protette nazionali e nei centri urbani*", con lo scopo di potenziare il contributo delle aree naturalistiche a livello nazionale e di favorire in tali aree investimenti orientati al contrasto ai cambiamenti climatici, all'efficientamento energetico, all'economia circolare, alla protezione della biodiversità e alla coesione

²² L'elenco degli interventi ammissibili è puntualmente individuato all'art. 19 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, recante "*Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra*".

sociale e territoriale e di supportare la cittadinanza attiva di coloro che vi risiedono, prevede che il territorio di ciascuno dei parchi nazionali costituisca una zona economica ambientale (ZEA).²³

La destinazione delle risorse mira, come detto, a favorire le iniziative da avviare, tra queste, ad esempio, nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, si ammettono forme di sostegno alle nuove imprese e a quelle già esistenti che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale compatibile con le finalità di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, che, a ben vedere, sono le medesime finalità degli interventi ai quali è destinata la quota – non inferiore a 150 milioni – del fondo in questione.

La restante dotazione del fondo istituito, pari alle somme residue rispetto allo stanziamento totale di 470 milioni di euro, è destinata a favorire l'intervento del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la concessione di una o più garanzie, a titolo oneroso, anche con riferimento ad un portafoglio collettivo di operazioni e nella misura massima dell'80 per cento, al fine di sostenere programmi specifici di investimento e operazioni, anche in partenariato pubblico-privato, finalizzati a realizzare progetti economicamente sostenibili e che abbiano come obiettivo la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, il supporto all'imprenditoria giovanile e femminile, la riduzione dell'uso della plastica e la sostituzione della plastica con materiali alternativi, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale e che tengano conto degli impatti sociali.

Gli interventi ammessi sono, come si vede, molto ampi ed è per questo motivo che il successivo comma 88 prevede la successiva individuazione²⁴ dell'organismo competente alla selezione degli interventi, secondo criteri e procedure conformi alle migliori pratiche internazionali.

²³ È evidente l'importanza e la novità di tale previsione sia per le finalità, sia anche per il riferimento ad istituti di recente sviluppo – quali quelli di cittadinanza attiva, sul tema Nel contesto urbano, ad esempio, nascono e si sviluppano i cd. patti di collaborazione, con importanti finalità di protezione dell'ambiente. Si veda sul tema: M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani – contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, Il Mulino, Bologna, 2017; A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali. I patti di collaborazione*, in *Ambiente Diritto – Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019. È d'altronde la stessa tutela ambientale ad essere caratterizzata da una capacità attrattiva e creativa che ha da sempre condotto all'individuazione di soluzioni specifiche, spesso mutate da altri settori: M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 15 e ss.

²⁴ Che avverrà con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il primo dei quali da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, ossia entro il 31 marzo 2020.

2.4. I titoli di Stato “Green” (commi 92 e 93)

Di grande interesse paiono anche le disposizioni in commento con le quali si prevede l’emissione di titoli di Stato cd. “Green” finalizzati al sostegno di quegli interventi e quei programmi delle Amministrazioni centrali dello Stato orientati al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all’economia circolare, alla protezione dell’ambiente e alla coesione sociale e territoriale.

Le obbligazioni verdi sono strumenti finanziari relativamente nuovi²⁵, la cui emissione è legata a progetti che hanno un impatto positivo per l’ambiente, come le iniziative individuate dai commi 85 e seguenti della legge di bilancio, e per i quali le finanze statali, sempre più costrette da vincoli e parametri percentuali, non sono sufficientemente capienti.

L’emissione di strumenti finanziari a vocazione ambientale, i cd. *green bond* si aggiunge a quella dei *social bonds* e dei *sustainable bonds*. In generale, dunque, questi strumenti rappresentano un prestito obbligazionario finalizzato al sostegno di iniziative di elevato interesse sociale, morale e ambientale e permettono di coniugare, nelle scelte di investimento, obiettivi economici individuali (ottenere un’adeguata remunerazione dell’investimento) con quelli valoriali di interesse generale (favorire la realizzazione di iniziative che creano valore per la società).

Per osservare gli sviluppo di tale importante istituzione, tuttavia, si dovrà attendere l’istituzione di un Comitato interministeriale coordinato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e le cui modalità di funzionamento saranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, ossia entro il 31 marzo 2020.

2.5. Misure di sostegno alle PMI (commi 226 e 227)

Il comma 226 incrementa di 105 milioni di euro l’importo massimo dei finanziamenti di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Il d.l. n. 69/2013 (“*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*”) prevede una nuova agevolativa riservata alla categoria delle micro, piccole e medie imprese (definite PMI) quale possibilità di accedere a finanziamenti bancari agevolati, nonché a contributi statali in conto interessi, per la realizzazione di investimenti (anche mediante contratti di locazione finanziaria) in macchinari, impianti, beni strumentali d’impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché per gli investimenti in hardware,

²⁵ Le cui potenzialità sono state esaltate anche dalla Commissione Europea al fine di raggiungere gli obiettivi individuati su clima, energia e ambiente per i quali questi nuovi meccanismi di finanziamento e di investimento potrebbero giocare un ruolo essenziale in occasione della presentazione al Parlamento Ue del pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei”. Per il rapporto tra strumenti finanziari e ambiente, si veda L. ANDRIOLA, *Gli strumenti di gestione ambientale nel settore bancario*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2002, p. 482.

software e tecnologie digitali. L'obiettivo della norma è quello di stimolare gli investimenti fissi delle imprese, calati notevolmente negli ultimi anni, a causa non solo della recessione economica, ma anche della contrazione del credito bancario.²⁶

La rilevanza ai fini della presente trattazione deriva dal fatto che il successivo comma 227 riserva una quota pari al 25% dell'incremento previsto al comma 226 per favorire gli interventi di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 che riguardino però l'acquisto, anche mediante operazioni di leasing finanziario, di macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, a basso impatto ambientale, nell'ambito di programmi finalizzati a migliorare l'ecosostenibilità dei prodotti e dei processi produttivi.

2.6. Sviluppo del modello di Smart Cities (commi 437, 438, 439, 440, 441, 442, e 443)

In una più generale ottica di riduzione del disagio abitativo ed all'interno della promozione di un "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare", finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione. Lo strumento indicato dal legislatore per il raggiungimento di tali finalità viene individuato nel nuovo modello urbano delle cd. *Smart cities*, città intelligenti, inclusive, sostenibili, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea.

L'erogazione dei fondi avverrà secondo i criteri di valutazione²⁷ delle proposte da parte dell'Alta Commissione da istituirsi presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nominata dal Ministro dello stesso dicastero entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, ossia il 31 gennaio 2020.

Per l'attuazione del Programma è istituito nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un fondo omonimo la cui dotazione, per l'anno 2020, è pari a 12,18 milioni di euro.

Il termine *Smart city* quale città intelligente, inclusiva e sostenibile, se non adeguatamente definito, rischia di diventare una mera dichiarazione di principio.

²⁶ Per un commento alla normativa richiamata si veda M. ZANNI, *Le nuove misure agevolative per gli investimenti in beni strumentali e tecnologie delle PMI*, in *Fisco*, 34 - parte 1, p. 5240.

²⁷ Che, ai sensi del comma 438, saranno stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, ossia il 1° marzo 2020.

Il fenomeno delle *smart city* è frequentemente oggetto di iniziative, di natura legislativa e non, promosse dalle istituzioni europee e più recentemente anche delle istituzioni italiane²⁸.

L'aspetto più controverso è, però, proprio la sua definizione²⁹. In via di principio, si può affermare che una città possa definirsi *smart* qualora costituisca uno spazio fisico perfettamente integrato con i soggetti che la abitano, divenendo un modello urbano in grado di offrire un'elevata qualità della vita e favorendo la crescita personale, sociale ed economica dei cittadini. La Commissione Europea le definisce quali “... un luogo in cui le reti e i servizi tradizionali sono resi più efficienti con l'uso delle tecnologie digitali e di telecomunicazione a beneficio dei suoi abitanti e delle sue attività. Una città intelligente va oltre l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per un migliore utilizzo delle risorse e minori emissioni. Significa reti di trasporto urbano più intelligenti, approvvigionamento idrico aggiornato e strutture per lo smaltimento dei rifiuti e modi più efficienti per illuminare e riscaldare gli edifici. Significa anche un'amministrazione cittadina più interattiva e reattiva, spazi pubblici più sicuri e soddisfare le esigenze di una popolazione che invecchia.”³⁰

Le direttrici lungo le quali l'innovazione può essere sviluppata a livello metropolitano sono prevalentemente sei, ovvero l'economia, la mobilità, l'ambiente, le persone, la qualità della vita e la governance.³¹

²⁸ A titolo esemplificativo si richiamano: Comunicazione della Commissione Europea, *Smart cities and communities - European Innovation Partnership*, Bruxelles, 10/7/2012, C (2012) 4701; Comunicazione della Commissione europea (COM (2014) 490 final) “*La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una agenda urbana UE*” al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato sociale ed economico e al Comitato delle Regioni del 18 luglio 2014, con l'apertura delle consultazioni fino al 29 settembre 2014; art. 1 l. n. 124/2017; art. 2 “*Istituzione del Laboratorio smart city Lazio*” L.R. Lazio, n. 7/2018 (“*Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*”); bando MIUR, 2 marzo 2011, “*Idee progettuali per Smart Cities e Communities*” (in www.miur.it), rivolto a finanziare interventi che prevedano l'applicazione di soluzioni avanzate o lo sviluppo di modelli di integrazione sociale, con l'obiettivo di dare soluzione a problemi di dimensione urbana e metropolitana; Congresso annuale mondiale della *Smart City*, v. www.smartcityexpo.com. Per approfondimenti v. C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*, in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 393, Giuffrè, Milano, 2016, 4 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019.

²⁹Per una ricostruzione del modello ed ulteriori approfondimenti, si richiama R. RIVA SANSEVERINO, *Inquadramento generale*, in E. RIVA SANSEVERINO-R. RIVA SANSEVERINO-V. VACCARO (a cura di), *Atlante delle smart city*, F. Angeli, Milano, 2012-2015, 17 ss.; A. CARAGLIU-C. F. DEL BO, *Smart specialization strategies and Smart cities: an evidence based assessment of European Union policies*, in K. KOURTIT-P. NIJKAMP-R. R. STOUGH (eds.), *The rise of the City. Spatial Dynamics in the Urban Century*, E. Elgar, Cheltenham, 2015, 55 ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, 25 novembre 2015, in www.federalismi.it, 2015, n. 22; G. ANTONELLI-G. CAPPIELLO (eds.), *Smart Development in Smart Communities*, cit.; R. P. DAMIERI, *Smart City Implementation, Creating Economic and Public Value in Innovative Urban Systems*, Springer, Berlin, 2017, 23 ss.; G. F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano, 2017; v. E. CARLONI-M. VAQUERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in A.A. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, in *Istituzioni del federalismo*, Rimini, Maggioli, n. 3, 2015, 880 ss.

³⁰In https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en.

³¹ A: CASINELLI, *Il decreto “crescita 2.0”* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2013, p. 223.

Per quanto di interesse, allora, si può osservare come le *smart cities* siano considerate dal legislatore, che torna ad occuparsi del tema, uno strumento per il raggiungimento di ambiziosi obiettivi – puntualmente indicati nella normativa di riferimento – più che un modello di città quale obiettivo da raggiungere *ex se*. Nonostante, come visto, le risorse stanziare siano piuttosto esigue (poco più di 12 milioni di euro) non può non osservarsi come la creazione di *smart cities*, come brevemente richiamato, passi per vari e differenti interventi – mobilità sostenibile, efficientamento energetico, incremento dell'utilizzo di energie rinnovabili, ad esempio – che sono già destinatari di importanti risorse statali da parte della stessa legge di bilancio, come si è avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti. Il cammino per la creazione di *smart cities*, comunque, è appena iniziato ed è tutt'altro che in discesa.

3. Considerazioni conclusive

La legge di bilancio rappresenta, in parte, se mi è consentito, una sorta di lista dei buoni propositi per l'anno nuovo – sia per la spiccata valenza programmatica di alcune disposizioni, sia per la coincidente promulgazione nel periodo di fine anno.

Fuor di metafora, il legislatore, ad ogni buon conto, per quanto riguarda il tema trattato, pare consapevole delle rinnovate istanze ambientali e, sul punto, pare aver maturato una discreta sensibilità: gli interventi previsti, compatibilmente con le risorse disponibili, sono soddisfacenti, ove, però, puntualmente applicati. La perplessità deriva dal dato condiviso dall'Ufficio per il programma di governo (UPG) in base al quale i decreti attuativi emanati nel corso del 2019 risultano pari solamente ad un terzo di quelli da emanare. Le conseguenze determinano una sostanziale immobilità delle riforme che rimarranno, tutte o in parte, inattuare. Al fine di verificare l'esatta portata delle norme in commento si rimane, dunque, in attesa dei numerosi decreti attuativi che i Ministeri saranno chiamati ad emanare al fine di concretizzare gli interventi previsti.

Ma non solo. La puntuale concretizzazione degli interventi programmati darà conto dell'effettività o meno della rinnovata sensibilità ambientale: se sia effettivamente mutata ovvero rappresenti solamente un cambio di rotta 'obbligato' dall'interesse, pubblico e privato, nazionale e sovranazionale sul tema.

Proprio in questo periodo, infatti, si susseguono mobilitazioni, più o meno spontanee, tra cui i cd. *Friday For Future*, e prende forma il *Green New Deal* europeo. Il *Green New Deal* europeo è un ambizioso progetto di durata decennale portato avanti dalla Commissione – e recentemente³² presentato a Strasburgo, davanti al Parlamento europeo -al fine di mobilitare mille miliardi d'investimenti pubblici e privati capaci di trasformare l'economia europea e puntare dritti all'obiettivo 'zero emissioni' nel 2050. Nelle intenzioni

³² Il 14 gennaio 2020.

dell'esecutivo, i mille miliardi necessari per finanziare gli obiettivi del *Green New Deal* (riduzione delle emissioni al 2030 dall'attuale 40% al 50-55% rispetto al 1990) dovranno provenire da fondi sia pubblici che privati: 500 miliardi dal bilancio dell'UE, 300 da InvestEU (“erede” del Piano Juncker), 100 dal meccanismo per la transizione equa e altri 100 dai cofinanziamenti nazionali.

Una spinta agli investimenti arriverà anche dalla revisione in chiave *green* delle regole sugli aiuti di Stato, che la Commissione vuole ultimare entro la fine del 2021, e che, come visto, andrà ad impattare anche sulle disposizioni di legge già commentate.

Dal quadro complessivo emerge, ancora una volta, l'importanza del *Green Public Procurement*. Il tema della sostenibilità ambientale e dello sviluppo sostenibile non è più, come visto, analizzato e regolato da organismi sovranazionali, ma è diventato una necessità con la quale le società attuali devono confrontarsi. Non soltanto, allora, i singoli cittadini nella loro quotidianità ma anche i singoli Stati ed ancor di più le Pubbliche Amministrazioni. In tal senso, allora, acquista un rilievo fondamentale il *Green Public Procurement* quale leva determinante nel favorire la sostenibilità ambientale, intervenendo dal lato della domanda nelle consuete attività di acquisizione di beni e servizi.³³ Secondo i dati forniti dalla Commissione³⁴, infatti, gli appalti pubblici rappresentano circa il 14 % del PIL dell'UE, pari circa a 2.000 miliardi di euro l'anno. È chiaro allora come, in virtù di queste cifre, la valorizzazione in sede di gara delle considerazioni ambientali – sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta – può giocare un ruolo chiave nel fronteggiare le sfide ambientali. Ad esempio, acquistando autobus a emissioni ridotte per migliorare la qualità dell'aria, usando materiali a basso impatto per realizzare edifici e strade e acquistando prodotti per la pulizia privi di sostanze tossiche, le pubbliche amministrazioni a livello locale, regionale e nazionale di tutta Europa possono contribuire a promuovere un'economia più verde, sostenibile ed efficiente.

Di grande interesse e rilevanza è lo sviluppo delle *smart cities*, alle quali, come osservato, il legislatore inizia a prestare sempre più attenzione. Sul tema è interessante richiamare la classifica ICity Rank 2019³⁵, la classifica stilata da ForumPA che da anni fa il punto sulla diffusione delle pratiche smart e sulla penetrazione delle logiche di sostenibilità nella pubblica amministrazione, utilizzando sei aree di riferimento - solidità economica, mobilità sostenibile, tutela ambientale, qualità sociale, capacità di governo e trasformazione digitale - sintesi di oltre 100 indicatori (basati su più di 250 variabili) che,

³³ Sul ruolo fondamentale dei contratti pubblici nelle strategie di sviluppo sostenibile, si rinvia a S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2019, p. 5.

³⁴ https://ec.europa.eu/environment/efe/news/green-public-procurement-drives-circular-economy-2016-09-05_it

³⁵ Il rapporto è scaricabile gratuitamente, previo login dal sito <https://www.forumpa.it/citta-territori/icity-rank-2019-milano-firenze-e-bologna-sono-le-citta-piu-smart-ditalia>.



aggregati nell'indice finale, consentono di stilare la classifica finale.³⁶ Dal quadro complessivo emerge, purtroppo, un divario molto accentuato tra Nord e Sud: su 107 comuni capoluogo, i primi venti in classifica appartengono alle aree centro-settentrionali. La maggior parte dei capoluoghi del Mezzogiorno sono fermi nelle ultime posizioni in classifica (le uniche eccezioni sono Cagliari, Pescara, Bari e Lecce).

³⁶ Emerge un ulteriore dato interessante: la stretta correlazione tra nuove tecnologie ed evoluzione intelligente delle città. I sistemi, software e dispositivi basati sull'intelligenza artificiale, infatti, sono in grado di fornire nuove e preziose soluzioni per affrontare i bisogni e le sfide in molti e differenti ambiti, quali la domotica, le smart cities, l'industria, la sanità e la prevenzione del crimine.