

## Editoriale

Alle radici del patto costituzionale: per un recupero del superamento dei conflitti quale fondamento dell'agire pubblico

*Anna Lorenzetti*

*p. 3*

---

Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente

*Alessandro Lauro*

*p. 7*

Energia nucleare e transizione climatica in Francia. Brevi riflessioni in chiave europea e comparata

*Luigi Colella*

*p. 29*

Comunidades Autónomas, economía circular y contratación pública verde: del plan a la acción

*Josep Ramon Fuentes i Gasó*

*p. 55*

Comunicazione e campagne di sensibilizzazione a livello comunale: prospettive di propaganda municipale?

*Matteo Carrer*

*p. 71*

Effettività della tutela giurisdizionale e “libertà” dell'amministrazione: analisi sul binomio deduzione-valutazione. Nota a Consiglio di Stato, sezione VI, n. 10624 del 5.12.2022

*Cristina Agliata*

*p. 85*



editoriale

# Alle radici del patto costituzionale: per un recupero del superamento dei conflitti quale fondamento dell'agire pubblico

di Anna Lorenzetti

*In un momento di grande complessità, sul piano interno e a livello internazionale, riportare al centro della discussione il tema del superamento dei conflitti appare una scelta obbligata nel metodo, oltre che nel merito.*

*L'imminente riforma della forma di governo, annunciata a più riprese, impone una riflessione sull'esigenza di recuperare quell'innato tessuto della mediazione che la Costituzione fa proprio.*

*Nel merito, sul piano dei contenuti, e quanto al metodo, è infatti l'idea stessa di una riforma costituzionale come "di parte", di una sola parte politica, a doversi guardare con sospetto, poiché sembra distanziarsi dalle modalità di agire del processo costituente come volto a redigere una Costituzione di tutte e tutti e destinata a rimanere, negli anni, di tutte e tutti.*

*La non necessità di confrontarsi con le forze di "opposizione" o meglio di "minoranza" non dovrebbe infatti far venir meno l'esigenza almeno di cercare, una via compromissoria in grado di produrre convergenze politiche di ampio raggio, diversamente dovendosi ammettere il profilarsi, se non di un vero e proprio piano inclinato, quanto meno di una china preoccupante; come noto, si tratta peraltro di un percorso già sperimentato nelle più recenti, significative e massicce riforme bloccate dall'esito referendario (ci si riferisce al progetto di riforma Renzi-Boschi e al progetto, nella legislatura 2001-2006, del governo Berlusconi, occasioni in cui vi è stata una conferma dell'impianto originario della Costituzione a seguito dei referendum confermativi rispettivamente del dicembre 2016 e del giugno 2006). Sono infatti le modalità con cui si procede*

*a proporre una modifica costituzionale a essere sembrate vieppiù distanti da quel tessuto costituzionale della mediazione che dovrebbe sempre e comunque consentire, o meglio pretendere, il recupero di quel tono compromissorio della Carta nel valore più alto che alla parola compromesso possiamo riconoscere. Come la Costituzione era nata all'esito di un dialogo e di un confronto, accesi, serrati, diretti, tra le diverse sensibilità politiche che sedevano in Assemblea costituente, così dovrebbe imporsi anche per qualsiasi sua modifica, prendendo le distanze da quell'accezione – oggi prevalente – che alla parola compromesso abbina una natura svilente, al ribasso, non in grado di valorizzare il fecondo confronto fra diverse posizioni, dunque nel caso specifico fra le diverse componenti del Parlamento e dunque fra maggioranza e minoranza parlamentare.*

*Di tale prospettiva va recuperato il valore, archiviando definitivamente la stagione del riformismo costituzionale e di un riformismo agito dalla sola maggioranza politica del momento, come se la Costituzione possa realmente essere “di qualcuno”, di una sola parte politica, e non di tutte e di tutti.*

*Ancora sul piano interno, il recupero del tono compromissorio della Costituzione consentirebbe di rafforzare la cornice teorica alla riforma organica della giustizia riparativa, di recente introduzione (d. lgs. 150/22). Sarebbe infatti un controsenso non conciliare tali due aspetti di metodo e di merito, posto che l'aver introdotto una riforma organica della giustizia riparativa in ogni fase del procedimento penale e nell'esecuzione pare prefigurare l'ingresso stabile di una modalità di superamento dei conflitti nel contesto della giustizia tradizionalmente intesa.*

*Ma se il superamento dei conflitti manifesta rilievo sul piano interno è sul piano internazionale che si palesa ancora maggiore urgenza rispetto alle vicende relative al conflitto in Ucraina.*

*L'aver rinunciato, senza sostanziale dibattito in Parlamento, a qualsiasi discussione circa la partecipazione dell'Italia a un conflitto armato, non può che leggersi in diretto antagonismo con il principio pacifista che pure caratterizza la forma di Stato e che vede l'Italia ripudiare la guerra “come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” (art. 11), con una dubbia compatibilità rispetto all'invio di armi, e, in generale, al sostegno a una delle parti in guerra.*

*L'azione degli ultimi due governi in materia non consente di tacere circa l'attualità e la forza del principio per cui l'Italia ripudia la guerra (art. 11)<sup>1</sup>, guerra che rappresenta l'estremo*

---

<sup>1</sup>Parla di una “responsabilità di costruire una pace”, B. PEZZINI, *Sul ripudio della guerra e sulla responsabilità di costruire la pace*, in questa rivista, 1/2022, 3 ss. Numerosi i contributi sul tema, tra cui si vedano quelli raccolti nel nr. 4/2022 della Rivista AIC: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/04-2022-constituzione-e-guerra-russo-ucraina>.

*punto di ricaduta del rifiuto del riconoscimento dell'altro, del rifiuto di quel confronto, di quell'incontro, di quella relazione che fonda la stessa solidarietà fra popoli.*

*Ciò pare un paradosso proprio perché agito in un momento in cui pare centrale nel dibattito la dimensione assiologica della riparazione come anima della giustizia, a seguito, da ultimo, alla riforma cosiddetta “organica” introdotta con il sopra richiamato lgs. 150 del 2022. Questo aspetto infatti prefigura una ulteriore e autonoma aporia rispetto al portato assiologico che intende porre al centro la dimensione del superamento del conflitto.*

*Occorre dunque prestare attenzione nel far sì che lo scivolamento di quella trama compromissoria su cui la Carta poggia divenga inesorabile al punto da non essere più neppure percepito come tale.*

*Sul piano interno, l'idea dello scontro sulla Costituzione e non di una Costituzione, (o di una sua modifica), esito di un dialogo, di un confronto, di un compromesso, dovrebbe non trovare spazio alcuno.*

*Così anche la narrazione retorica della guerra come esito inevitabile, della guerra come “guerra giusta”, della guerra come via per una pace dei popoli non può che apparire una contraddizione nei termini, ricordando alcuni drammatici precedenti laddove ha preteso di assumere, contraddittoriamente, la guerra come via per la pace tra i popoli<sup>2</sup>.*

*La guerra infatti non può mai intendersi come strumento di promozione di pace, sempre restando uno strumento di offesa antitetico a quella “cultura” del dialogo e del confronto che ha dato forma a quel «tessuto costituzionale della mediazione»<sup>3</sup> al centro dell'architettura costituzionale, “pratica concordanza” di valori diversi, ugualmente protetti e di cui è necessario trovare una sintesi anche a fronte di posizioni contrapposte, individuando ogni possibilità di inclusione e senza escludere valori diversi<sup>4</sup>.*

---

<sup>2</sup> Si ricordano le parole pronunciate da Benito Mussolini, dal balcone di Palazzo Venezia, in occasione del discorso tenutosi il 10 Giugno 1940 con cui l'Italia dichiarava l'entrata in guerra.

“Noi impugniamo le armi per risolvere, dopo il problema risolto delle nostre frontiere continentali, il problema delle nostre frontiere marittime; noi vogliamo spezzare le catene di ordine territoriale e militare che ci soffocano nel nostro mare, poiché un popolo di quarantacinque milioni di anime non è veramente libero se non ha libero l'accesso all'Oceano”. E ancora: “L'Italia, proletaria e fascista, è per la terza volta in piedi, forte, fiera e compatta come non mai. La parola d'ordine è una sola, categorica e impegnativa per tutti. Essa già trasvola ed accende i cuori dalle Alpi all'Oceano Indiano: vincere! E vinceremo, per dare finalmente un lungo periodo di pace con la giustizia all'Italia, all'Europa, al mondo. Popolo italiano! Corri alle armi, e dimostra la tua tenacia, il tuo coraggio, il tuo valore!”

<sup>3</sup> Sia consentito rinviare al mio: *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, disponibile in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>4</sup> N. COLAIANNI, *La mediazione come valore costituzionale*, in *Min. giust.*, 1999, 2. L'autore aveva individuato simile prospettiva a partire dall'intero tessuto dei *checks and balances* dei poteri, o meglio delle funzioni costituzionali, delineate in modo tale che nessuna avesse il potere di “vincere” fino in fondo, dunque di prevalere sugli altri organi o poteri costituzionali.

*Se la giustizia riparativa attraversa un momento di grande vigore e fecondità non soltanto nelle pratiche e nella riflessione dottrinale, ma sul piano normativo, richiedendo una profonda e significativa revisione di ogni fase del processo e dell'esecuzione, appare dunque un contro senso lasciare che l'azione del decisore pubblico non ne tenga conto nella complessità del suo agire.*

*La giustizia riparativa e il superamento dei conflitti infatti si fondano innanzi tutto sul riconoscimento dell'altro, dei suoi bisogni, sulla valorizzazione di una dimensione relazionale, in primo luogo in nome della solidarietà<sup>5</sup>, che connota la qualità dell'ordinamento italiano<sup>6</sup>, contrapponendosi alla logica del vincere/perdere e alle possibili derive individualistiche, caratterizzando la forma di Stato<sup>7</sup>.*

*È dunque l'idea di pratiche di ricomposizione dei conflitti e di ritessitura della trama relazionale a segnare la via in un momento di complessità, sia nell'offrire una possibile risposta al sentimento di appartenenza ad una medesima comunità o alla volontà di perseguire un ideale o un progetto comuni, sia nel porsi quale possibile risposta a un impulso etico-morale che caratterizza il principio solidaristico<sup>8</sup>.*

---

<sup>5</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; F. GIUFFRÈ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di Welfare*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, 63; A. D'ANDREA, *Solidarietà e costituzione*, in *Jus*, 2008, 1, pp. 193-199; si vedano gli scritti di Filippo Pizzolato secondo cui, mentre la solidarietà si adatta più facilmente a contesti caratterizzati da mediazione, la fraternità apporta un'intensità motivazionale che eccede la solidarietà, senza rifiutarla, anche "sforzandosi" di riempirla. V. F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova editrice, 2007, pp. 45-60; ID., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di una ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova editrice, 2012, in cui l'autore assume la fraternità come un aspetto del concetto di solidarietà (p. 102 ss.); ID., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita & Pensiero, 2011, pp. 541-555; E. ROSSI, A. BONOMI, *La fraternità come "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 61 ss.; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 18 ss.

<sup>6</sup> B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione Europea*, in *Atti del Convegno di Firenze*, in corso di pubblicazione.

<sup>7</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, *Diritto e società*, 1/1996, p. 10; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, 93 ss.

<sup>8</sup> S. TROILO, *La solidarietà verticale tra autonomie territoriali e Unione europea*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., 39.

**queste istituzioni**

---

**Le politiche di coesione fra livello  
europeo e piano costituzionale:  
appunti su una logica  
asimmetrica apparente**

**Alessandro Lauro**

**Numero 2/2023**

**30 giugno 2023**

---

# Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente

Alessandro Lauro\*

## Sommario

1. L'origine comunitaria del “principio di coesione”. – 2. Le politiche di coesione nell'ordinamento europeo: caratteri generali. – 3. La catena “negoziale” e “partenariale” dei Fondi strutturali europei. – 4. La trasposizione interna: alla ricerca di un significato per la “coesione” nell'art. 119 Cost. – 4.1. Un principio finanziario. – 4.2. Un principio statistico. – 5. Coesione, solidarietà e unità nello Stato sociale. – 6. Segue: la coesione nel PNRR italiano. – 7. La coesione come principio di differenziazione territoriale “indotta”: il caso delle ZES. – 8. Conclusioni: la coesione tra dimensione europea e regionalismo italiano “irrisolto”.

## Sintesi

Il contributo parte da una ricostruzione dei caratteri fondamentali delle politiche di coesione dell'Unione Europea per interrogarsi sui riflessi di queste nell'ordinamento regionale italiano, tenuto conto dell'inserimento del principio di coesione nell'art. 119 Cost., comma quinto, della Costituzione.

## Abstract

The essay starts from a reconstruction of the basic features of EU cohesion policies to question the reflections of these in the Italian regional system, taking into account the inclusion of the principle of cohesion in Article 119, paragraph five, of the Italian Constitution.

## Parole chiave

Coesione; politiche europee; fondi; perequazione; regionalismo.

## 1. L'origine comunitaria del “principio di coesione”.

*Coesione* è termine che deriva dal latino *cohaesum*, participio del verbo *cohaerere*, letteralmente traducibile come “stare attaccati”, “avere connessione”<sup>1</sup>. È interessante notare che dal medesimo verbo è derivato l'aggettivo *coerente*. Coesione è dunque la proprietà di un'entità composta, le cui parti necessitano di “stare unite”, in armonia ed equilibrio.

---

\* Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato.

<sup>1</sup> Cfr. la voce *Coerente*, in M. CORTELLAZZO, PAOLO ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 2003.



Non è un caso, allora, che il bisogno di coesione sia stato avvertito, in primo luogo, nell'ordinamento sovranazionale che dalle Comunità europee è venuto a formare l'attuale Unione. Formalmente, il termine compare nei Trattati istitutivi dell'Unione nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo che, modificando il previgente Trattato di Roma del 1957, introduceva il riferimento alla coesione della Comunità<sup>2</sup>. Il concetto sottostante, così come alcune scelte lessicali, già era stato espresso nel *Preambolo* del Trattato di Roma, laddove gli Stati Parti si proclamavano «*solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*».

Nel livello europeo, l'idea della coesione corrisponde alla riduzione degli squilibri territoriali dal punto di vista economico: la costruzione del mercato unico, prima, e della moneta unica, poi, necessita(va)no di un'omogeneità economica territoriale per finalizzare, in ossequio alle teorie macro-economiche, un'*area valutaria ottimale*, in modo tale da resistere ai c.d. *shock* asimmetrici<sup>3</sup>.

La realizzazione di uno "sviluppo armonioso" e la conseguente identificazione dei territori da promuovere non poteva fermarsi al piano meramente statale: con l'affermarsi dell'esigenza di coesione, emerge anche la necessità di slegarsi dai confini nazionali per osservare, più da vicino, le singole aree geografiche: le *regioni* appunto<sup>4</sup>. Regioni, però, da intendersi non in senso tecnico ed istituzionale, cioè come enti pubblici territoriali dotati di autonomia, ma come zone geografiche, individuate su basi storiche tradizionali, delle quali osservare il tessuto economico-sociale per comprendere come questo si possa inserire nella logica del mercato unico e della libera concorrenza<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 130 A: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Cfr. per una ricostruzione storica C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in S. LECLERC (a cura di), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2003, p. 18 ss.

<sup>3</sup> La teoria venne elaborata in particolare da R.A. MUNDELL, *A theory of optimum currency areas*, in *American Economic Review*, n. 4/1961, p. 657 ss.

<sup>4</sup> Il rapporto fra livelli di governo regionale e integrazione europea è stato variamente affrontato dalla dottrina. Si vedano almeno A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p.1401 ss.; S. MANGIAMELI, *Il governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 191 ss.; P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance* in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, p. 1 ss.; M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per le Regioni e l'Unione europea a rischio di crisi d'identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018.

<sup>5</sup> Come rileva O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 84: «la problematica del ritardo di sviluppo che caratterizza determinate aree territoriali si veste di rinnovata attualità: essa costituisce un freno al pieno dispiegarsi delle dinamiche competitive tra i sistemi territoriali dell'Europa integrata e, in una prospettiva più ampia, limita seriamente le capacità di inserimento dell'economia europea, unitariamente intesa, nel processo di globalizzazione degli scambi».

La coesione nasce come principio di costruzione della Comunità europea, in senso prevalentemente economico, sebbene l'Atto Unico facesse riferimento anche alla coesione *sociale*, aprendo così l'Europa alla considerazione delle condizioni di vita reali delle sue popolazioni.

Attualmente la coesione – riaffermata come obiettivo nei Trattati che si sono via via succeduti – è richiamata solennemente nel *Preambolo* del TUE e in alcune sue disposizioni. L'art. 3, comma 3, ne fa oggetto di promozione da parte dell'Unione in una triplice specie: *economica, sociale e territoriale*. È sotto quest'ultima declinazione territoriale, fungente da sintesi delle altre due<sup>6</sup>, che pare utile analizzare la coesione.

Ispirato dalla dinamica europea, il legislatore costituzionale italiano del 2001, nel riscrivere il Titolo V, sceglie di utilizzare proprio il termine coesione, iscritto all'art. 119, comma quinto, Cost. nel complesso quadro dei rapporti finanziari intercorrenti fra lo Stato e gli altri enti componenti la Repubblica.

Le riflessioni che seguono intendono indagare come il principio di coesione accolto nella Costituzione italiana vada interpretato alla luce delle “concretizzazioni” date dall'ordinamento europeo alle *politiche di coesione*.

Prima di addentrarsi nel tema, è opportuna una puntualizzazione, lessicale e teorica al tempo stesso. La dottrina più autorevole (si pensa in particolare, nell'ambito costituzionalistico italiano, agli studi di Gustavo Zagrebelsky) ha da tempo enucleato la differenza intercorrente fra i *principi* e i *valori* costituzionali, cioè fra le norme generalissime che si pongono al principio di un'azione dei pubblici poteri e gli scopi abbracciati dalle Costituzioni, il cui raggiungimento è libero nei mezzi<sup>7</sup>.

Ora, la coesione è sempre presentata – tanto nei testi europei, quanto nella formulazione costituzionale italiana – come *fine* da promuovere ad opera dei pubblici poteri. Essa, però, col tempo (e come spesso accade nella dinamica delle Costituzioni) ha assunto un vero significato normativo, *principiale*<sup>8</sup>, poiché contiene, ovviamente, l'obbligo di attività positive (legislative o

---

<sup>6</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC* n. 2/2015, p. 2, ha sottolineato che «la coesione sociale è sempre più un elemento trasversale che pervade una ricca molteplicità di discipline normative», trattandosi di «un concetto per molti versi inafferrabile o, quanto meno, destinato a influenzare la comunicazione politica o a stimolare l'interesse degli studiosi di altri ambiti disciplinari». Nella nostra trattazione ci limitiamo ad assumere l'idea della coesione territoriale come sintesi di una coesione sociale (cioè interna ad una comunità statale, formata da più ristrette comunità territoriali), che può esistere solo nella misura in cui esiste una coesione economica fra i territori, cioè una solidità di rapporti che impedisca il formarsi di divari in termini di ricchezza o recuperi quelli esistenti.

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2017, p. 205 ss. che sottolinea come *principi* e *valori*, intesi come direttrici dell'attività interpretativa, abbiano ad oggetto magari gli stessi beni, ma prendendoli in considerazione in maniera diversa. Se ci poniamo in quest'ottica, la coesione sarebbe un “bene” da ricercare, e dunque origine di un principio.

<sup>8</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., pp. 34-35.

amministrative) che riducano i divari territoriali, ma correlativamente anche il divieto di azioni che possano nuocere all'armonioso "stare insieme" dei diversi territori<sup>9</sup>.

La stessa complessa organizzazione delle politiche di coesione nel livello europeo – di cui subito si dirà – dimostra come la coesione, da obiettivo, sia fatta proprio dall'ordinamento unitario come principio in relazione al quale sviluppare attività successive da parte degli organi dell'Unione e degli stessi Stati membri. Anzi, più precisamente la coesione diventa una *materia* o, per utilizzare l'espressione del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), un *settore* di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri (art. 4, comma 2, lett. c TFUE)<sup>10</sup>.

## 2. Le politiche di coesione nell'ordinamento europeo: caratteri generali.

Oltre ad essere identificata come settore di competenza concorrente, la coesione viene citata dall'art. 14 TFUE nuovamente come *macro-obiettivo*, al cui sviluppo partecipano i servizi di interesse economico generale<sup>11</sup>. È però il titolo XVII del Trattato (artt. 174 e ss.) che struttura le politiche di coesione dell'Unione europea.

Gli obiettivi specifici in cui si declina la coesione – come li definisce l'art. 175 TFUE<sup>12</sup> – sono la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il recupero del ritardo delle regioni meno favorite. Dal punto di vista sostanziale, il principio di coesione consente di derogare alle regole sulla concorrenza e, in particolare, al divieto generale sugli aiuti di Stato<sup>13</sup>, poiché possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno<sup>14</sup>.

Dal punto di vista istituzionale sono due i "pilastri" su cui si fondano le politiche di coesione.

Il primo è il coinvolgimento delle assemblee consultive dell'Unione, ossia il Comitato delle regioni e il Comitato sociale ed economico europeo, cui compete emettere un parere nel corso dei procedimenti legislativi concernenti le politiche di coesione e, più in particolare, le discipline dei fondi strutturali (art. 177 TFUE). I due organi sono anche destinatari delle relazioni triennali che la Commissione è chiamata ad indirizzare a questi, oltretutto al Parlamento europeo.

---

<sup>9</sup> Lo si vedrà oltre, in particolare, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost.

<sup>10</sup> Per alcune considerazioni critiche sulle materie di competenza concorrente nell'ordinamento europeo v. F. R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004.

<sup>11</sup> È da osservare che tale definizione è ripresa nel Testo unico sulle società partecipate (TUSP), all'art. 2, lett. h.

<sup>12</sup> Tale articolo fa riferimento agli obiettivi previsti dal suo antecedente.

<sup>13</sup> C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, 2005, p. 45.

<sup>14</sup> Vanno qui considerati gli aiuti «destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione» (art. 107, comma 3, lett. a TFUE), nonché quelli «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» (lett. c).

Fra questi due è assai rilevante l'attività di promozione politica compiuta dal Comitato delle regioni, che vede proprio nelle politiche di coesione – come si è detto nell'introduzione – il senso della sua esistenza come “voce” delle entità territoriali autonome<sup>15</sup>. Proprio in quest'ottica il Comitato si è fatto promotore di una *Alleanza per la coesione*<sup>16</sup>, che costituisce una specie di gruppo di pressione istituzionale per difendere ed implementare tali politiche, la cui centralità il Comitato ha formalmente ribadito nelle sue priorità per il quinquennio 2020-2025<sup>17</sup>.

Il secondo pilastro è rappresentato dai Fondi strutturali, bracci armati delle politiche di coesione, attraverso i quali si finanziano interventi volti a superare i divari territoriali. Se è vero che tutti i Fondi strutturali partecipano delle finalità di coesione (art. 175)<sup>18</sup>, è però il *Fondo europeo di sviluppo regionale* il cuore di queste politiche, essendo precipuamente destinato «a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino» (art. 176). La disciplina e l'organizzazione del Fondo – diversamente dal Fondo sociale, regolato più minuziosamente agli artt. 162 e ss. – è rinviata al legislatore europeo. Come è noto, la gestione dei fondi si organizza attorno ad una programmazione sessennale, che prevede il rinnovo della disciplina con appositi atti legislativi europei alla scadenza del ciclo precedente. L'attuale programmazione (2021-2027) è disciplinata da un pacchetto regolamentare pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 giugno 2021, che si rivela particolarmente corposo anche perché si è imposto un coordinamento fra politiche di coesione e interventi speciali per incentivare la ripresa economica dopo la pandemia del 2020. È interessante osservare – prendendo a riferimento il *corpus* normativo più recente<sup>19</sup> – se e come le regioni siano realmente coinvolte. Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un

---

<sup>15</sup> In argomento v. C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi*, n. 2/2017, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Tale alleanza è stata “rinnovata” con una dichiarazione congiunta firmata il 12 ottobre 2022 sotto l'egida del Comitato delle regioni. L'alleanza è promossa proprio sul sito istituzionale del Comitato: [cor.europa.eu/it/engage/pages/cohesion-alliance.aspx#0](https://cor.europa.eu/it/engage/pages/cohesion-alliance.aspx#0).

<sup>17</sup> Queste priorità sono state adottate con risoluzione nella seduta plenaria del 30 giugno, 1 e 2 luglio 2020. In particolare si legge nell'introduzione ai paragrafi 47 e ss.: «La missione del CdR sarà quella di garantire il rispetto della coesione economica, sociale e territoriale attraverso le politiche dell'Unione europea che riguardano i cittadini e i luoghi in cui essi vivono (politiche basate sul territorio). Per realizzare questa missione, il CdR si avvarrà del lavoro legislativo, politico e strategico dei suoi membri, dei suoi partner e dei soggetti direttamente interessati. Continuerà a far leva sulla mobilitazione dell'“Alleanza per la coesione”, ponendo in evidenza il valore aggiunto della coesione come politica e valore fondamentale che è alla base di tutte le politiche dell'UE. Si concentrerà sul ruolo delle regioni e delle città nel piano di ripresa economica dell'UE. La Settimana europea delle regioni e delle città e il barometro annuale locale e regionale contribuiranno anch'essi a realizzare questa missione».

<sup>18</sup> A questi va affiancato il Fondo sociale europeo di cui all'art. 162 TFUE, che si differenzia per la circostanza di essere amministrato esclusivamente dalla Commissione (art. 163 TFUE). Nella procedura legislativa che lo concerne è previsto – specularmente agli altri fondi – l'intervento dei due Comitati consultivi.

<sup>19</sup> Ci si riferirà, in particolare, alle disposizioni comuni ai vari Fondi strutturali dettate per la programmazione 2021-2027 dal Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

passaggio fondamentale per cogliere come il “principio di coesione” interagisca in concreto con l’articolazione territoriale interna degli Stati e italiana in particolare.

### 3. La catena “negoziale” e “partenariale” dei Fondi strutturali europei.

La gestione dei Fondi e la corrispondente erogazione dei contributi si fondano su una logica schiettamente negoziale: l’attuazione delle politiche di coesione ruota attorno ad accordi, conclusi *in primis* fra gli Stati e la Commissione, ma che poi implicano una vera e propria catena discendente di patti, contratti e convenzioni che si diramano nel territorio dell’Unione per concretizzare gli interventi<sup>20</sup>. Ciò è giustificato, in un primo livello, dalla gestione concorrente dei Fondi (in particolare del Fondo di sviluppo regionale, diversamente dal Fondo sociale europeo)<sup>21</sup>, come concorrente dal punto di vista della competenza legislativa è anche il settore della coesione. In un secondo livello, è proprio lo sviluppo delle politiche di coesione che è stato imperniato sul principio del *partenariato*, uno dei suoi principali cardini sin dal 1988<sup>22</sup>, che richiede la cooperazione degli Stati con soggetti diversi da loro e dunque una concertazione, se non vere e proprie forme di negoziazioni.

Nella programmazione 2021-2027, lo strumento principe è proprio l’*Accordo di partenariato*, presentato dagli Stati membri alla Commissione per la sua approvazione, che può essere ovviamente subordinata alla richiesta di modifiche da parte dell’istituzione unionale (art. 12 del Reg. UE 2021/1060).

Tale accordo, redatto in prima battuta dallo Stato, deve nascere secondo una procedura *bottom-up*: l’art. 8 del Reg. UE 2021/1060 richiede agli Stati l’organizzazione di un *partenariato globale*, che includa sia enti territoriali, che “parti economiche e sociali” o organismi espressivi della c.d. “società civile”, oltre, eventualmente, le istituzioni di ricerca e le università. Tale individuazione deve essere operata – in base a quanto prevede lo stesso articolo – seguendo le

---

<sup>20</sup> Sugli strumenti negoziali nell’attuazione delle politiche di sviluppo v. O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 148. che li definisce come «espressione di una nuova concezione dell’intervento per lo sviluppo» che tende a ribaltare la connotazione verticistica sostituita da una «logica ascendente, in vista di uno sviluppo veicolato dal basso».

<sup>21</sup> Il principio di concorrenza nella gestione dei fondi non è espressamente codificato nel TFUE, che prevede invece, ad esempio, la gestione esclusiva da parte della Commissione del Fondo sociale europeo. Può essere ricavato, in via interpretativa, dall’art. 317 TFUE in base al quale la Commissione «dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri». Il principio è stato poi stabilmente integrato nei regolamenti generali sui fondi strutturali, adottati per ogni programmazione, a partire dal Reg. (CE) n. 1260/1999 del 21 giugno 1999. Nel caso della programmazione attuale, è l’art. 7 che recepisce tale principio.

<sup>22</sup> Si v. già il Reg. CEE n. 2052 del 24 giugno 1988, in particolare l’art. 4 che fissava i principi di «complementarietà» (divenuto poi, a partire dal Reg. CE n. 1260/1999 del 21 giugno 1999, “addizionalità”) e di «partnership».

regole poste dal “codice di condotta europeo in materia di partenariato”, istituito dal regolamento delegato (UE) n. 240/2014, proprio con specifico riferimento ai Fondi strutturali<sup>23</sup>.

Assieme ai partner così individuati, ciascuno Stato membro è tenuto a presentare i programmi (art. 21), anche questi soggetti all’approvazione della Commissione, che è tenuta a saggiarne la coerenza con la normativa generale ed i singoli Accordi di partenariato.

Nel processo di concretizzazione di questi programmi – e quindi di “spesa” dei relativi importi – si contano ovviamente accordi di natura più marcatamente contrattuale (come gli accordi di finanziamento<sup>24</sup> o le operazioni di partenariato pubblico-privato), ma anche deleghe di poteri di vigilanza dalle autorità centrali ad altre entità tramite convenzioni<sup>25</sup>.

Tutto ciò consegna un rapido affresco delle reti negoziali che si snodano nel settore della coesione per il solo effetto delle norme europee comuni. A queste bisogna aggiungere le concertazioni interne che i singoli Stati organizzano in funzione dei loro ordinamenti («*conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico*», secondo l’art. 8 del Regolamento già citato).

In Italia, la concertazione con le regioni è avvenuta mediante intesa in sede di Conferenza unificata<sup>26</sup>, ai sensi dell’art. 8, comma 6 della legge n. 131 del 2003. Questa indicazione normativa pare rilevante poiché si tratta delle intese promosse direttamente dal Governo per favorire (con riguardo alla fattispecie che ci occupa) «il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni». Viceversa, risulta – dal materiale preparatorio messo a disposizione dall’Agenzia nazionale per la coesione<sup>27</sup> – che i partner socio-economici siano stati consultati tramite la raccolta di contributi.

Da questo elemento già inizia ad emergere la “logica asimmetrica” introdotta nel titolo e che caratterizza i riflessi nazionali della disciplina europea delle politiche di coesione.

La prima ragione di asimmetria sta qui: nel livello sovranazionale, le regioni-enti sono considerate alla stregua di qualunque altro partner, così come emerge significativamente nel codice di condotta sul partenariato. A livello nazionale non è così: l’ordine giuridico interno imporrebbe di trattare le regioni come interlocutori privilegiati, anche perché esistono sedi istituzionali – il sistema delle conferenze – nelle quali ottenere la loro posizione. Viceversa, i partner sociali non possiedono una sede propria di confronto e l’unico organo che in astratto

---

<sup>23</sup> Il codice di condotta si applica, in base al suo art. 1, agli accordi di partenariato e ai programmi sostenuti dai fondi strutturali e d’investimento europei.

<sup>24</sup> Gli accordi di finanziamento sono regolati dall’art. 59 del Reg. n. 2021/1060, che si occupa dell’attuazione degli strumenti finanziari.

<sup>25</sup> Si v. l’art. 71, comma tre, del Reg. n. 2021/1060.

<sup>26</sup> L’Intesa si trova al Repertorio atti n. 213/CU del 16 dicembre 2021. L’intesa è stata preceduta da altre interlocuzioni e, in particolare, dalla Posizione della Conferenza adottata il 29 luglio 2021.

<sup>27</sup> Il materiale è disponibile sul sito *OpenCoesione.it*. Il sito Internet è stato realizzato in conformità ad un obbligo di trasparenza e promozione, previsto dallo stesso Reg. 2021/1060 (art. 49).

potrebbe venire in rilievo (il tanto “vituperato” Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro) non risulta essere stato attivato sul punto: il confronto con le parti sociali diventa allora solo una interlocuzione di natura informale.

C’è però un altro riflesso interno che genera un’asimmetria, forse involontaria, ma non trascurabile. Le politiche di coesione, come già si è detto, si imperniano sul tentativo di dare risalto alle regioni-territori, scopercchiando il “vaso” delle unità statuali e guardando più da vicino alle situazioni locali.

Si potrebbe pensare che, da qui, si inceda verso una valorizzazione delle regioni-enti. Tuttavia, almeno nel caso dell’Italia<sup>28</sup>, si tratta principalmente di un’illusione ottica: la coesione diventa un elemento (un principio?) centralista nel quadro dell’ordinamento regionale. Ecco dove sta l’*asimmetria apparente*: tutto, in verità, sembra convergere verso l’accentramento e le regioni si trovano così ad essere semplici “soggetti attuatori” (per dirla con le espressioni del PNRR) di programmi e indirizzi politici, la cui responsabilità principale ricade in capo allo Stato. Prova ne è, peraltro, l’assoluta superfluità di interventi legislativi specifici, poiché tutto è gestito nel livello amministrativo<sup>29</sup>, relegando completamente ai margini anche le assemblee rappresentative.

Nel quadro delle politiche di coesione, la regione non è dunque l’ente esponenziale di una comunità, che si autogoverna e determina propri indirizzi e priorità in un quadro di unità nazionale. Diventa un mero apparato amministrativo, *partner* di un disegno più vasto, con responsabilità certo non indifferenti, ma che – appunto – sono anzitutto responsabilità verso il “superiore territoriale gerarchico” (lo Stato) che, a sua volta, è chiamato a riferire ad un livello più alto.

Ora, alla luce di questo quadro multilivello, l’interpretazione della *coesione* introdotta all’art. 119 può avere un effetto considerevole sull’equilibrio del regionalismo italiano, anche perché – non bisogna mai dimenticarlo – un significativo impatto finanziario hanno i fondi di coesione sui bilanci delle regioni.

---

<sup>28</sup> Pare chiaro che il discorso sarebbe assai diverso in un ordinamento federale, dove esistono stabili rappresentanze degli enti regionali al centro, come in Germania tramite il *Bundesrat*.

<sup>29</sup> Di fatto, l’impianto normativo interno per i fondi di coesione della programmazione attualmente in corso è rappresentato dalla Delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile del 29 aprile 2021 (“*Disposizioni quadro per il piano sviluppo e coesione*”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 142 del 16 giugno 2021. Tale attribuzione all’allora CIPE è stata effettuata con l’art. 44, comma 14, del decreto-legge n. 34 del 2019.



#### 4. La trasposizione interna: alla ricerca di un significato per la “coesione” nell’art. 119 Cost.

La domanda che potrebbe sorgere a seguito delle considerazioni svolte è la seguente: basta l’identità lessicale (“*coesione*”) per ritenere che i principi di fondo posti a livello europeo possano riflettersi, con effetti notevoli, nel nostro ordinamento domestico?

La risposta è articolata, poiché non è l’uso di una medesima parola che determina il “recepimento” di un complesso di principi, ma è piuttosto l’identità di *ratio* che rende il semplice richiamo terminologico assai denso di significato.

Nella sua formulazione originaria, l’art. 119 non conteneva alcun riferimento alla coesione, sebbene la retrostante idea di incentivare la riduzione dei divari territoriali emergesse significativamente nel quarto comma, laddove si prevedeva la possibilità per gli Stati di assegnare «contributi speciali alle Regioni», in particolare «per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole».

Con la riforma del Titolo V, la coesione si inserisce in un quadro composito, “stretta” tra la promozione dello sviluppo economico e la solidarietà sociale, parte di un insieme ambizioso di finalità (“rimuovere gli squilibri economici e sociali”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”) che dovrebbero dirigere gli interventi perequativi *speciali* ad opera dello Stato. È da osservare che tale specialità è diretta a «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni», il che richiama in maniera patente la legislazione europea sui fondi di coesione e, in particolare, il principio di addizionalità dei fondi strutturali, che non possono essere utilizzati per finanziare investimenti ordinari dello Stato<sup>30</sup>.

Leggendo la coesione nazionale con i tratti fondamentali delle politiche europee sopra richiamati, emerge così come il principio di coesione risulti indubbiamente sfaccettato, ma pur sempre diretto alla “convergenza” verso il centro statale.

Ciò lo si osserva sia considerandolo come un principio connesso alla finanza pubblica territoriale (4.1), sia verificandolo come principio “misurabile” attraverso quantificazioni statistiche (4.2).

##### 4.1. Un principio finanziario.

Dopo il 2001, l’art. 119 avrebbe dovuto essere – come è noto – il perno del c.d. “federalismo fiscale”, grazie al riconoscimento di un’ampia autonomia finanziaria agli enti locali, bilanciata dall’intervento statale a favore dei territori più poveri sia attraverso il fondo perequativo senza

---

<sup>30</sup> Il principio di “addizionalità” sostituisce la precedente “complementarietà” a partire dalla 2000-2006, disciplinata dal regolamento 1260/1999. Si noterà anche la contestualità temporale rispetto alla riforma del Titolo V. Su tale principio v. M. VOLPE, *L’addizionalità delle risorse comunitarie da obbligo regolamentare a strumento di politica economica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2004, p. 345 ss.



vincoli di destinazione di cui al terzo comma, sia attraverso gli interventi speciali previsti dal quinto<sup>31</sup>.

In questo quadro, la coesione è un tassello all'interno del mosaico finanziario della Repubblica: lo Stato è autorizzato ad intervenire trasferendo ulteriori risorse *vincolate* per far sì che i territori più svantaggiati non siano lasciati indietro e i divari pre-esistenti non si aggravino.

La coesione è dunque un elemento che autorizza l'impegno di risorse aggiuntive non a pioggia, ma espressamente destinate a territori individuati, non necessariamente coincidenti con i territori regionali.

Da questo punto di vista, i fondi per la coesione si inquadrano – come la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo definito, pur con qualche cautela<sup>32</sup> – nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lett. e). Ma non solo: se leggiamo in maniera combinata gli scopi perequativi della “coesione interna” con la disciplina della “coesione europea”, appare evidente come il controllo dei fondi di derivazione unionale debba ricadere ancora in capo allo Stato in osservanza della sua competenza a rapportarsi direttamente con l'Unione Europea (art. 117, secondo comma, lett. a). Come abbiamo evidenziato, la *governance* europea della coesione si fonda sulla responsabilità degli Stati a cui si richiede di attuare il partenariato globale, ma non si delinea alcun rapporto diretto fra l'Unione e le singole regioni.

#### 4.2. Un principio statistico.

Se la coesione territoriale corrisponde al perseguimento di un'omogeneità di sviluppo economico e al recupero delle arretratezze di talune regioni, ciò suggerisce che le differenze da colmare siano in qualche modo verificabili, quantificabili previamente.

In effetti, a questa connotazione statistica – misurabile secondo i parametri noti, in particolare il prodotto interno lordo – sembra fare riferimento la relazione di accompagnamento

---

<sup>31</sup> V. in generale G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, par. 2.8.

<sup>32</sup> Cfr. *ex multis* Corte cost. sent. n. 189 del 2015: da un lato si è affermato che «in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., come quello delineato dalla norma impugnata, spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi». Dall'altro, la Corte «ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (citazioni interne omesse). Da ultimo, si v. Corte cost., sent. n. 187 del 2021. Sul tema v. il commento alla sent. n. 451 del 2006 di C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 604 ss.

al cd. d.d.l. Calderoli sull'attuazione dell'autonomia differenziata<sup>33</sup>. In questo documento, si evocano proprio indicatori statistici rilevanti per determinare la doppia velocità con cui si muovono le differenti aree del Paese, giustificando così l'idea che le regioni (del Centro-nord) possano fungere da traino senza subire le ripercussioni di ritardi e rallentamenti altrui.

Si tratta però di una lettura non solo parziale, ma anche poco coerente con l'idea stessa della coesione. Al di là del giudizio di valore che si voglia formulare sul regionalismo differenziato e fermo restando che non esiste alcun rischio di secessione, è però evidente come l'invocato «principio di coesione» non può essere utilizzato – proprio a partire dal suo significato etimologico – come elemento per “sganciare” alcuni territori dal destino degli altri, al solo fine di impedirne il rallentamento dal punto di vista economico.

Paradossalmente, sarebbe più coeso uno Stato dove le regioni più ricche rallentano per essere meno lontane da quelle più povere. È chiaro che la coesione predicata dall'art. 119 (ed anche quella europea) non chiede certo di impoverire alcuni per essere tutti “più poveri, ma insieme”. Impone, semmai, di partire proprio dalle zone maggiormente svantaggiate per sospingerle verso livelli di sviluppo più marcati. L'intervento dell'Unione e dello Stato – di quest'ultimo anche attraverso fondi della prima – è proprio diretto in tal senso.

Il principio di coesione si oppone, dunque, all'attuazione di interventi a favori di territori e collettività già sviluppati e che sono in grado di “correre da soli”.

L'utilizzo dei dati statistici serve allora per identificare quali siano le aree prioritarie che non devono essere abbandonate. Deve dunque essere chiaro che tali indicatori servono allo Stato per indirizzare le proprie politiche, non certo alle regioni per rivendicare un qualche “diritto” a forme di maggiore autonomia.

È alquanto rilevante sottolineare come il sistema dei fondi di coesione imponga l'elaborazione e l'utilizzo di indicatori volti a verificare l'efficacia degli interventi<sup>34</sup>. Nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-2020, l'Istat ha sviluppato ben 331 «indicatori territoriali per le politiche di sviluppo»<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> «In merito alla coesione, le unità politiche territoriali che compongono la Repubblica, sebbene molto diverse tra loro secondo la gran parte degli indicatori statistici rilevanti (lungo linee di frattura che non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud), sono e sempre più saranno fortemente interdipendenti. Perciò è frequente il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di «□ traino□»: da questo punto di vista, ne risulta un «*vulnus*» anche al principio di coesione. Pertanto, con l'autonomia differenziata non si vuole dividere il Paese, né favorire Regioni che già viaggiano a velocità diversa rispetto alle aree più deboli dell'Italia. L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere. A tal fine, il fondo di perequazione previsto dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere utilizzato anche dalle Regioni che non fanno richiesta dell'autonomia differenziata. In questo modo cresce l'Italia» (dalla *Relazione di accompagnamento* al d.d.l. S. 615 del 2023).

<sup>34</sup> L'art. 16 del Reg. UE 2021/1060 prevede un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, in base al quale devono essere sviluppati «indicatori di output e di risultato».

<sup>35</sup> La Banca Dati è disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/16777>.

Resta assai importante, tuttavia, interrogarsi cosa venga misurato tramite questi indicatori: se, cioè, la coesione resta un mero aggregato di dati economici o serva per verificare l'effettività dei servizi pubblici, e quindi dei diritti fondamentali delle persone<sup>36</sup>.

#### **4.3. L'effetto del significato "europeo": la coesione come principio di responsabilità accentrata.**

Alla luce di quanto sinora argomentato, il principio di coesione si rivela – a partire dal piano europeo e con significativi riflessi nell'ordinamento nazionale – un principio di *accentramento della responsabilità* in capo allo Stato per garantire lo sviluppo economico delle sue differenti parti.

Ciò non significa affatto dimenticare l'impianto del Titolo V (sono state evocate precise competenze esclusive dello Stato nelle materie: peraltro, non le uniche come si dirà poi), ma semmai sottolineare come le esigenze di coesione, sorte nell'ordinamento comunitario per dare risalto alle situazioni locali, facciano appello all'intervento preponderante dello Stato, inteso come "centro dialogante", ma pur sempre centro.

A ben vedere questo elemento non contraddice altri principi costituzionali, come il principio di sussidiarietà. Come è stato giustamente sostenuto, «in ossequio a questo principio si deve osservare che il livello alla stregua del quale misurare l'opportunità e la bontà di determinate scelte di politica costituzionale è proprio quello unitario»<sup>37</sup>.

In questo senso, la coesione è esigenza da valutare al centro, poiché è il livello unitario che, dall'alto, può verificare dove è necessario intervenire. Secondo quest'ottica, allora, il fatto che la riscrittura dell'art. 119 abbia previsto che, tramite i suoi interventi speciali, lo Stato possa rivolgersi direttamente a enti territoriali *diversi dalle regioni*, ancorché determinati, non è una svista del legislatore costituzionale, ma una scelta che si sposa perfettamente con l'origine europea del principio e la sua vocazione. Una vocazione "pragmatica", che mira a raggiungere l'efficacia dell'intervento a prescindere dalla separazione verticale dei poteri (sostanzialmente irrilevante sul piano comunitario).

#### **5. Coesione, solidarietà e unità nello Stato sociale.**

La lettura proposta potrebbe sembrare assai "arida": si giustifica – si potrebbe dire – un centralismo all'apparenza incoerente con i principi riformatori del Titolo V (più che non con la

---

<sup>36</sup> Sull'uso degli indicatori per verificare l'effettività dei diritti sociali si v. N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights in the EU Social Inclusion and European Governance. A Constitutional and Methodological Perspective*, Milano, 2018, p. 117 ss.

<sup>37</sup> A. APOSTOLI, *La contrattazione dell'autonomia differenziata delle regioni italiane alla prova del principio solidaristico*, in V. BREDA, M. FRAU (a cura di), *La contrattazione costituzionale dei livelli di autonomia differenziata. Modelli per una comparazione*, Napoli, 2020, p. 23.

sua effettiva realizzazione) sulla base di esigenze di *governance* e di prospettive economicistiche tratte dall'ordinamento europeo.

La prospettiva potrebbe cambiare – quanto a “nobiltà” degli argomenti, non tanto nei risultati – nel momento in cui si legga la *coesione territoriale* in un'ottica più ampia, che abbracci la garanzia dei diritti e lo Stato sociale. Si tratta di un'ottica che deve guardare anzitutto all'ordinamento interno, poiché nella costruzione dell'ordinamento comunitario i diritti sociali sono stati considerati principalmente “diritti di riflesso”, prodotti dal perseguimento di obiettivi sociali identificati nei trattati (fra cui, appunto, la coesione)<sup>38</sup>.

Occorre anzitutto osservare che il principio di coesione si trova – irrimediabilmente – ad interagire con principi ad esso contigui che ne enfatizzano la portata.

L'art. 119 lo accosta, infatti, alla *solidarietà sociale*<sup>39</sup>. Ora, la coesione di cui ci siamo sino a qui occupati e che sembra il significato reale fatto proprio dalla Costituzione (e dall'ordinamento in senso lato<sup>40</sup>) è quello *territoriale*. Se la solidarietà esprime un legame fra singoli individui e fra individui ed istituzioni, richiedendo l'osservanza di doveri e promuovendo l'emersione spontanea di iniziative interpersonali, la coesione si concentra sulla connessione fra i territori e le rispettive comunità. Di per sé, la coesione non ha nulla di spontaneo: al massimo, essa può essere un effetto indotto dall'interdipendenza economica dei territori. Proprio questa natura non spontanea accentua una responsabilità dello Stato centrale nel suo perseguimento.

Dovendo essere perseguita – talvolta inseguita – la coesione non è un dato di partenza<sup>41</sup>, diversamente dall'*unità* della Repubblica, predicata dall'art. 5 Cost. e ripresa, in particolare, dall'art. 120 della Cost. Nel suo significato contenutistico la coesione potrebbe avere affinità all'unità economica della Repubblica: essa, tuttavia, è stata interpretata principalmente in senso finanziario, come garanzia di unità delle finanze pubbliche e delle regole che le governano<sup>42</sup>. L'unità della Repubblica va mantenuta, la coesione – lo evidenzia la sua stessa

---

<sup>38</sup> Lo ha osservato in particolare M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000, p. 367 ss.

<sup>39</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., p.

<sup>40</sup> Ciò è provato, in particolare, dalle attribuzioni del Dipartimento delle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio, diretto da un ministro senza portafoglio. Tali attribuzioni sono esplicitate dall'art. 24 *bis* del DPCM 1 ottobre 2012 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

<sup>41</sup> Con riguardo alla coesione sociale, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, (relazione al Convegno annuale AIC su Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, tenutosi a Torino il 28 ottobre 2011, disponibile nel sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti), p. 73, ha affermato che essa «non mai è un dato acquisito, ma una difficile e delicata conquista».

<sup>42</sup> Per un'analisi del significato dell'unità economica della Repubblica v. Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, p. 977 ss. Sull'unità economica come governo unitario delle finanze pubbliche v. C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, p. 753 ss.; A. BUSCEMA, *Tutela dell'unità economica della Repubblica e unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei Conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5-6/2017, p. 525 ss.; S. PAJNO, *Abbiamo bisogno della sostituzione legislativa?*, in *Diritti regionali*, n. 3/2021, p. 955 ss.

nascita nel progetto di costruzione europea – va fabbricata: per questa ragione, nel caso della prima si attiva la *sostituzione* dello Stato, mentre nella seconda l'intervento primario è quello statale.

Il senso profondo di tutti questi principi è comunque identificabile nei cardini dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, nel principio personalista<sup>43</sup>. Lo Stato interviene – sostituendosi o applicandosi in prima persona – a tutela dell'esercizio effettivo dei diritti dell'individuo<sup>44</sup>. Il principio di coesione impone che lo faccia prestando attenzione alla dimensione territoriale di sottosviluppo economico, che genera nuovi ostacoli allo sviluppo individuale, con particolare riguardo al godimento dei diritti sociali.

In quest'ottica, la coesione territoriale è una lente applicativa dell'art. 3, secondo comma, Cost. e del compito perpetuo della Repubblica, che impone di considerare diversamente situazioni territoriali diverse, e utilizzando non solo le regioni come livello di lettura delle diseguaglianze per effettuare i suoi interventi di redistribuzione<sup>45</sup>. Ecco perché parrebbe particolarmente pregevole l'idea che vengano sviluppati indici volti a misurare non solo o non tanto il benessere economico di una popolazione stanziata geograficamente, ma l'effettività dei diritti – in particolare sociali – che possono concretamente essere goduti<sup>46</sup>.

Un afflato simile ha cominciato ad emergere, seppur timidamente, anche nel livello europeo con il cd. “Pilastro sociale”, ormai stabilmente inserito anche nelle regolamentazioni delle politiche di coesione<sup>47</sup>. Tale indirizzo è stato perseguito, forse con maggiore decisione rispetto al passato, dallo stesso regolamento 2021/24 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il cd. *Recovery fund* è stato istituito dall'Unione proprio sul fondamento della coesione<sup>48</sup> e, in particolare, dell'art. 175 TFUE, con la riaffermazione – in uno dei primissimi

---

<sup>43</sup> M. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, p. 718: «non l'uomo è in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti».

<sup>44</sup> Si noterà come la formulazione dell'art. 119 diverga da quella del 120: nel primo l'intervento dello Stato è volto a favorire l'esercizio effettivo dei diritti, mentre nel secondo la sostituzione dello Stato avviene a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, fissati dallo Stato stesso in base alla sua competenza esclusiva (art. 117, lett. m). Insomma, nell'art. 119 si fa più pressante l'intervento centrale per mettere gli enti locali nelle condizioni di rendere effettivi i diritti. Solo a seguito di un ulteriore fallimento lo Stato potrà sostituirsi. Così è stato ricostruito anche dalla Corte costituzionale, nella recente sent. n. 71 del 2023, punto 15.1 *Cons. Dir.*

<sup>45</sup> Sullo Stato sociale come Stato di redistribuzione v. M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012

<sup>46</sup> N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights*, cit., p. 116: «*dealing with social inclusion means dealing with presupposed social rights, and attempting to measure their effectiveness involves being able to detect the infringement of these rights with a cautionary approach: not only to denounce encroachments but also to prevent them. Consequently, the use of social indicators is considered a priority duty “within a society that wish[es] to be democratic in the substance”*».

<sup>47</sup> N. MACCABIANI, *Il duplice ‘stress test’ del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento*, in *Federalismi*, n. 24/2018, p. 2 ss.

<sup>48</sup> Cfr. I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, n. 3/2020, p. 123 ss.; G. P. MANZELLA, *Il ‘tempo’ della politica di coesione*, in *Federalismi*, n. 13/2021, p. 1 ss.

*Considerando* – della necessità di integrare sempre più la dimensione sociale nelle politiche europee<sup>49</sup>, predisponendo anche appositi indicatori al fine di verificare la reale implementazione del piano<sup>50</sup>.

## 6. Segue: la coesione nel PNRR italiano.

La stretta connessione fra politiche di coesione e attuazione del PNRR si è riflessa – com'era naturale – anche nel piano interno.

In una prima fase, è stata prevista la cd. “clausola del 40%”<sup>51</sup>, in forza della quale almeno tale quota di risorse finanziarie sia destinata alle regioni del Mezzogiorno<sup>52</sup>. Questa regola è stata corroborata da un preciso obbligo del Ministro per il Sud e la coesione territoriale di riferire sull'effettiva attuazione di questa destinazione territorialmente vincolata.

Con l'avvicendamento delle legislature nel settembre 2022 e quindi dei Governi, il legame fra PNRR e politiche di coesione è stato ulteriormente stretto anche nella sua *governance*, tramite la riunione delle corrispondenti deleghe (insieme a quella degli affari europei) di un unico ministro senza portafoglio<sup>53</sup>.

Dal punto di vista dei contenuti del PNRR, il regolamento europeo 2021/24 introduce la *coesione sociale e territoriale* come una delle aree di intervento del *Recovery fund*, recepita nel Piano italiano con la Missione n. 5 (“*Inclusione e coesione*”). All'interno di questa è presente la componente M5C3 (“*Interventi speciali per la coesione territoriale*”) sulla cui attuazione vigila proprio il Dipartimento delle politiche di coesione costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> *Considerando* n. 4: «A livello di Unione, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche («semestre europeo»), compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione. Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione».

<sup>50</sup> Si v. i *Considerando* n. 63 ss., nonché l'art. 29 ss.

<sup>51</sup> Art. 2 comma 6-bis del d.l. n. 77 del 2021, come convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>52</sup> Sul tema si v. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 1 ss. L'A. sottolinea come «La rimozione dei divari territoriali è operazione complessa che implica responsabilità politica. Ogni preteso automatismo è, al contrario, uno specchio per le allodole, che, ammoniva autorevole dottrina, serve “solo a rendere invisibile il potere reale che comanda i rapporti sociali”» (con citazione interna di P. BARCELLONA, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea CRS 1990, Strategie istituzionali della sinistra, forme di governo – forme di stato. Materiali ed atti CRS, quaderno 18*, supplemento a *Democrazia e diritto*, n. 3-4/1990, p. 83).

<sup>53</sup> Si v. il D.P.C.M.12 novembre 2022 con cui sono state attribuite le deleghe di funzioni al Ministro Raffaele Fitto.

<sup>54</sup> Nella stessa missione – ma affidati alla responsabilità del Ministero degli interni – sono anche gli interventi dedicati alla rigenerazione urbana: tale assegnazione fa *pendant* tanto con i rapporti del Ministero con gli enti locali, nonché con le competenze in materia di sicurezza.

Può essere interessante presentare i contenuti di questi interventi, anche nell’ottica di comprendere come il legislatore e le amministrazioni concepiscano la coesione. Si tratta di quattro linee di investimento: la prima concerne la Strategia per le aree interne, iniziata con la programmazione dei fondi europei 2014-2020<sup>55</sup>, ed è incentrata sulla creazione ed il potenziamento dei servizi di base in queste aree soggette a forte spopolamento. La seconda attiene alla valorizzazione sociale ed economica dei beni confiscati alla mafia. La terza attiene ad interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno, tramite il coinvolgimento di enti del Terzo Settore (ETS). L’ultima, infine, attiene al rafforzamento delle Zone economiche speciali (ZES) su cui si dirà nel prosieguo.

Elemento comune di questi interventi è che essi rimangono accentrati nella responsabilità delle istituzioni centrali, attraverso l’Attività dell’agenzia per la coesione territoriale, che si interfaccia direttamente con gli operatori interessati<sup>56</sup>. In particolare, con riguardo alla terza linea di intervento sulla povertà educativa appare tanto più significativo come la “sussidiarietà verticale” sia del tutto omessa a favore di una “sussidiarietà orizzontale” che si sviluppa nel rapporto fra Stato e ETS. Ciò potrebbe (o dovrebbe) destare sorpresa, ma tutto sommato appare coerente con quanto evidenziato sopra: enti locali e organismi di diversa natura sono “partner indifferenti” al cospetto delle regole europee.

L’intervento spiccatamente centralista si rileva – in particolare – nella disciplina delle ZES, la cui riforma era prevista come intervento legislativo all’interno del PNRR.

## 7. La coesione come principio di differenziazione territoriale “indotta”: il caso delle ZES.

Le ZES sono un istituto introdotto dal decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91 (“*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”, convertito dalla legge n. 123 del 2017)<sup>57</sup>: un istituto che trova la sua scaturigine nel principio di coesione territoriale, come emerge dallo stesso Preambolo del decreto<sup>58</sup>. La disciplina è stata variamente modificata nel corso degli ultimi anni,

---

<sup>55</sup> M. DELLA MORTE, M. A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, p. 1270 ss.

<sup>56</sup> Ad esempio, nel caso delle proposte di intervento per la selezione di progetti socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore, l’Agenzia ha proceduto a bandi di gara assegnando direttamente ad enti del terzo settore i finanziamenti.

<sup>57</sup> In tema v. A. LEPORE, *L’Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle macroregioni e l’evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014, p. 467 ss.; M. D’AMICO, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell’economia italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4/2016, p. 577 ss.; P. MARZANO, *L’istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2018, p. 133 ss.; S. TRANQUILLI, *Le “zone economiche speciali” e la coesione territoriale: indagine comparata nell’Unione europea e analisi del tentativo italiano*, in *Il diritto dell’economia*, n. 2/2020, p. 427 ss.; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2023, p. 229.

<sup>58</sup> «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di intensificare gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuovi strumenti volti a sostenere la crescita economica



con l'obiettivo di rendere più efficaci queste entità, il cui inquadramento appare per vero complesso.

La definizione della ZES è contenuta all'art. 4 del citato decreto e corrisponde ad «una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale». Tali zone devono includere almeno un'area portuale, così da utilizzare anche la logistica ed il trasporto marittimo come elementi di una catena di sviluppo territoriale nelle zone del Mezzogiorno. Dal punto di vista istituzionale, viene a crearsi un'autorità territoriale, competente nella programmazione e nella pianificazione dello sviluppo economico locale, contenuta in un apposito Piano di sviluppo strategico approvato con la creazione della ZES. La proposta di istituzione di queste aree deve provenire dalle regioni, anche in accordo fra loro (purché siano regioni considerate «meno sviluppate e in transizione»: si noterà qui la formula tratta direttamente dal TFUE); l'erezione della ZES e la sua perimetrazione avvengono con atto adottato dal Presidente del Consiglio.

In concreto, la ZES costituisce uno strumento di differenziazione territoriale a controllo statale: per le attività economiche insediate nell'area di pertinenza vigono imposizioni fiscali più vantaggiose, ma anche regole amministrative semplificate. Tutto ciò avviene però sotto l'egida dello Stato – rappresentato da un *Commissario straordinario del Governo* posto al vertice della ZES e individuato con intesa fra lo Stato e la regione – nella concertazione con le regioni interessate.

Ora, una questione di costituzionalità relativa alle ZES e al grado di coinvolgimento delle regioni nella relativa disciplina è giunta alla Corte costituzionale, senza però essere decisa nel merito a causa di modifiche intercorse *medio tempore* considerate soddisfattive delle pretese regionali allora avanzate (sent. n. 187 del 2021). Dunque, la domanda sul titolo competenziale che definisce le ZES resta inévase.

In realtà, tanto dal PNRR, quanto dalla disciplina attualmente vigente emerge in maniera evidente che le ZES costituiscono un «intervento speciale» (non meramente finanziario) ai sensi dell'art. 119, da inquadrare all'interno delle politiche di coesione (come dimostrano le competenze dell'autorità competente nel processo di creazione e di governo delle Zone)<sup>59</sup>.

---

ed occupazionale delle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso l'individuazione di misure incentivanti per i giovani imprenditori, nonché nuovi strumenti di semplificazione volti a velocizzare i procedimenti amministrativi funzionali a favorire la crescita economica nelle regioni del Mezzogiorno e la coesione territoriale».

<sup>59</sup> Si pensa qui ai c.d. “contratti istituzionali di sviluppo”, previsti all'art. 6 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (“*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali*”). A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, pp. 8-9 osserva in parallelo le negoziazioni richieste per la concretizzazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e quelle già esistenti nel “regionalismo della perequazione”.



La coesione funge in questo da caso da principio-obiettivo che autorizza lo Stato a dettare regole proprie per territori definiti: si tratta di una vera e propria forma di “differenziazione territoriale” indotta, poiché autorizzata, applicata e governata “dall’alto” (più precisamente da funzionari statali). Le regioni non vengono escluse da questo sistema, ma non agiscono come enti autonomi parificati allo Stato, come ad esempio accadrebbe nel caso della negoziazione dell’autonomia differenziata di cui all’art. 116, comma terzo: restano in sostanza dei “partner” con cui lo Stato collabora nell’intento di promuovere lo sviluppo economico di un’area depressa, ma alle condizioni che detta direttamente quest’ultimo<sup>60</sup>.

Ciò, ovviamente, non significa che se una norma relativa alle ZES intercettasse materie di competenza regionale non siano da prevedere forme di intese: resta però il fatto che le competenze e le responsabilità principali ricadono in capo agli organi statuali. Di fatto, non sembra del tutto alieno anche da questa disciplina quanto affermato nella Corte nella sent. n. 187 del 2021 rispetto alla libertà dello Stato nella scelta del *quantum* di coinvolgimento delle regioni quando prevalgano materie che sono di sua esclusiva competenza, fermo restando che – nell’intreccio con materie di competenza concorrente – la disciplina generale di un intervento speciale di coesione non potrebbe non ricadere nei principi generali ancora appannaggio del legislatore statale.

## **8. Conclusioni: la coesione tra dimensione europea e regionalismo italiano “irrisolto”.**

L’itinerario condotto consegna alcune conclusioni, certo non definitive, ma che trasmettono spunti di interesse, bisognosi di futuro approfondimento.

La prima considerazione – non nuova, ma che appare confermata anche nella prospettiva delle politiche di coesione – attiene alla irrisolutezza del regionalismo italiano<sup>61</sup>: il Titolo V è disseminato di clausole e istanze centraliste<sup>62</sup>. Tali istanze appaiono invero consolidarsi alla luce delle regole dell’ordinamento europeo che si riflettono immancabilmente anche nel sistema regionale italiano. Le regole della politica di coesione sembrano infatti accentuare in maniera

---

<sup>60</sup> Ciò è particolarmente testimoniato dall’art. 5, comma tre, del *Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali* (DPCM 25 gennaio 2018 n. 12), il quale prevede che il Ministro per la coesione possa formulare indicazioni di modifica ai Piani di sviluppo presentati dalle regioni che, se non accolte, divengono ostantive all’adozione del decreto che istituisce le ZES.

<sup>61</sup> Sulle prospettive del diritto regionale in Italia si v. le osservazioni contenute nei due capitoli conclusivi di S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, p. 151 ss.

<sup>62</sup> Come si legge nella sent. n. 71 del 2023, «lo Stato [si pone] quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a determinati interessi essenziali, quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali» (citazioni interne omesse). Non solo la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m); non solo le varie materie trasversali di cui ha la titolarità legislativa esclusiva; non solo l’art. 120: anche le finalità di coesione dell’art. 119, comma quinto, confermano questa responsabilità dello Stato.

assai considerevole il fenomeno di “amministrativizzazione” delle regioni<sup>63</sup>, ma con tratti forse deteriori di mera burocratizzazione: le regioni sono enti attuatori che devono eseguire, ma con limitata discrezionalità, recuperabile solo nei margini di negoziazione che si aprono per loro nel rapporto con lo Stato. A conferma di questa tendenza – e pur non essendo stata partitamente approfondita – non si può non sottolineare la marginalizzazione del processo politico-democratico in queste dinamiche. Le scelte amministrative e gestionali sono compiute tutte a livello di esecutivi (nazionale *in primis*, eventualmente locali), senza che siano previste forme istituzionalizzate di coinvolgimento delle assemblee<sup>64</sup>. Solo per rimanere sul piano nazionale, appare curioso che non esista un organo parlamentare appositamente dedicato alle politiche di coesione, che muovono miliardi di euro e possono avere un impatto assai rilevante.

Questo non significa che le regioni siano inutili nell’andamento concreto dell’ordinamento multilivello europeo, anche perché talvolta possono proprio servire per realizzare in concreto gli obiettivi dell’Unione, a partire dall’attuazione del diritto comunitario. Nel caso italiano, le regioni sembrano semmai costituire un piano di governo dalle dimensioni insufficienti: troppo piccole per “poter contare” davvero in Europa, ma talvolta anche troppo grandi per poter intervenire in maniera efficace sui loro territori; dotate sì di competenze legislative, ma non sufficientemente libere sul piano amministrativo anche nei servizi di carattere statale. Ciò, ovviamente, è aggravato da un ordinamento regionale che ha guardato solo in un secondo tempo della sua storia ad un ipotetico modello federale, senza fare realmente i conti sia con la tradizione centralista dello Stato italiano, sia – appunto – con le faglie territoriali interne<sup>65</sup>. Il che rende evidentemente inutile appellarsi ad altre esperienze costituzionali, come quella tedesca<sup>66</sup>, fermo restando che la riforma del Titolo V – mossa da intenti politici meno nobili di

---

<sup>63</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in *Studi per Aldo Loiodice*, Napoli, I, 2012, p. 365 ss.; ID., *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 luglio 2016.

<sup>64</sup> Il che non significa sminuire l’apporto di altri soggetti del pluralismo sociale, come nota M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 15: «Recuperare una connessione tra luoghi della rappresentanza (Consigli) e movimenti civici operativi nelle diverse realtà territoriali (associazioni, comitati ecc.) consentirebbe, infatti, la formazione di domande aggregate più rispondenti ai reali interessi della popolazione, che potrebbero, a loro volta, incidere sull’efficacia delle politiche».

<sup>65</sup> S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale*, cit., p. 161: «La costruzione di quello che pure doveva restare il centro del sistema risentiva inoltre della tradizionale italiana sfiducia per lo Stato e mancava di quell’apporto di reciproca fiducia che orienta i soggetti che nei processi tradizionali di federalizzazione convergono di mettere insieme poteri e obiettivi. Per di più gli squilibri economici e sociali presenti nelle varie aree regionali italiane finivano necessariamente per configurare in termini diversi le attese delle varie Regioni per il federalismo in progetto».

<sup>66</sup> L’esperienza tedesca non è invocabile non solo perché esiste un federalismo “storico”, interrotto solo dalla dittatura nazista (sicché la Germania entra in Europa già da Stato federale), ma anche perché i *Länder* partecipano attivamente all’elaborazione degli indirizzi nazionali tramite il *Bundesrat*, come è noto.

quanto non potesse apparire il richiamo all'autonomia<sup>67</sup> – ha generato più confusione che ordine.

La seconda considerazione che preme fare attiene alla «catastrofe discorsiva» dei dibattiti regionalistici in Italia negli ultimi anni<sup>68</sup>, almeno a partire dal 2017 quando si è fatta strada l'idea di implementare il regionalismo differenziato<sup>69</sup>. Nel rumore che attornia l'arrancante «regionalismo dell'autonomia»<sup>70</sup>, c'è un regionalismo parallelo, a conduzione statale, che procede, in nome delle perequazione, anche inventandosi strumenti nuovi e spazi di interrelazione fra lo Stato e le regioni, certo dominati dal primo, ma che vedono coinvolte le seconde.

L'interrogativo che sembra lecito avanzare è se non sia possibile trovare una via mediana fra la rivendicazione di maggiore autonomia (anzitutto legislativa), che guarda al modello delle regioni a statuto speciale (e che appare non replicabile su larga scala in quest'epoca storica<sup>71</sup>), e un controllo statalizzato dei territori. In realtà, gli strumenti sviluppati proprio nell'ambito del “regionalismo della coesione” (le ZES, ma anche i contratti istituzionali di sviluppo) potrebbero fungere – con opportune modifiche – da modello generale collaborativo fra lo Stato e le regioni, tenendo ferma l'ottica che sullo Stato gravano, in forza di norme costituzionali ed obblighi europei, missioni sue proprie, ma che possono essere portate a buon fine con la cooperazione degli enti locali.

L'elemento che non può essere sottovalutato è l'appartenenza dell'Italia alla UE, appartenenza che già ha imposto persino revisioni costituzionali in senso centralista (si pensi alla riforma

---

<sup>67</sup> È noto che la riforma del Titolo V, voluta dall'allora maggioranza di centrosinistra, sperava di erodere la base elettorale di consenso di cui godeva nelle regioni settentrionali la Lega Nord, fattasi interprete del malessere nei confronti del centralismo romano.

<sup>68</sup> L'espressione è di S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato: debolezza teorica e pratica del conflitto*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020, p. 55 ss.

<sup>69</sup> Sul rapporto fra attuazione di politiche di coesione (tramite il PNRR) e il regionalismo differenziato si v. le opportune considerazioni di G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 322: «Nello scenario delineato dal PNRR, occorre allora chiedersi quanto le prospettive di differenziazione regionale possano coniugarsi con la priorità trasversale della convergenza tra Sud e Centro-Nord. Tenere unite queste due direttrici, richiede di leggere – e attuare – l'art. 116, co. 3 Cost. secondo un'impostazione che conservi contatto con le esigenze unitarie dell'ordinamento, e probabilmente con un preciso modo d'intendere la stessa autonomia territoriale. Ciò impone, in via preliminare, di riaffermare la valenza *sperimentale*, e dunque graduale, della differenziazione. Occorre poi considerare congiuntamente i molteplici processi attuativi del Titolo V della Parte II della Carta repubblicana, intrecciati e in larga misura incompiuti: il processo (eventuale) di differenziazione, ma anche la definizione di livelli essenziali e fabbisogni standard (costituzionalmente necessaria) e l'attuazione (anch'essa costituzionalmente necessaria) dell'autonomia finanziaria, inclusi gli istituti perequativi che ne sono componente essenziale. Tra tali processi va definita una relazione di *priorità* che, rawlsianamente, dovrebbe implicare che quanto ispirato al *principio di differenza-competizione* presupponga la previa realizzazione dei principi di *matrice egualitario-solidale*, in aderenza a principi costituzionali fondamentali».

<sup>70</sup> Considera in parallelo l'esistenza di due “regionalismi” (quello dell'autonomia differenziata per il Nord e quello della perequazione per il Sud) A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli*, cit., p. 9.

<sup>71</sup> In questo senso paiono le osservazioni di A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., p. 89 ss.

dell'art. 81 Cost. nel 2012). Se si approfondisce l'integrazione europea – l'emissione di debito comune per finanziare i Fondi di ripresa post-Covid sembra in effetti andare in questa direzione – il rapporto fra lo Stato e le regioni va in qualche modo ripensato, poiché diventa un rapporto triadico e l'esempio delle politiche di coesione ne è prova evidente.

**queste istituzioni**

---

**Energia nucleare e transizione  
climatica in Francia.  
Brevi riflessioni in chiave  
europea e comparata**

**Luigi Colella**

**Numero 2/2023**  
**30 giugno 2023**

---

# Energia nucleare e transizione climatica in Francia.

## Brevi riflessioni in chiave europea e comparata

di Luigi Colella\*

### Sommario

1. Crisi ecologica e transizione energetica: note introduttive a margine dei “dialoghi” con Philippe Billet – 2. L’energia nucleare e la tassonomia green: prospettive europee – 3. La Francia e il *droit nucléaire*: genesi ed evoluzione di un modello precursore – 4. La recente politica energetica francese e la neutralità climatica – 5. Energia nucleare e transizione climatica: il piano *France Relance* – 6. Il disegno di legge per la semplificazione e l’accelerazione nucleare del 2023 – 7. La recente mozione nucleare in Italia: “prima pietra” o utopia istituzionale?

### Sintesi

Questo articolo esamina la relazione tra energia nucleare e cambiamento climatico nel periodo post-Covid 19. Nel contesto europeo, su impulso della Francia e di altri stati membri, l’energia nucleare è stata inserita nella tassonomia green in quanto è considerata una energia a difesa del clima. Per perseguire gli obiettivi della transizione ecologica, la legge francese sul "cambiamento climatico e la resilienza" ha previsto una riduzione della produzione di energia nucleare e la chiusura di alcuni vecchi reattori nucleari. Nel recente piano *France 2030*, la Francia vuole rilanciare la politica nucleare entro il 2030 con la costruzione di nuovi piccoli reattori (Small Modular Reactor), più efficienti e compatibili con gli obiettivi di sostenibilità e sicurezza. In un recente disegno di legge del 2023 il governo francese ha previsto la semplificazione delle procedure amministrative per la costruzione di piccoli reattori (EPR2). Anche in Italia con una mozione approvata dalla Camera dei Deputati si è riaperto le porte al nucleare impegnando il governo a valutare tutte le opportunità per reinserire l’energia nucleare nel portafoglio energetico nazionale.

### Abstract

This article examines the relationship between nuclear energy and climate change in the post-Covid 19 period. In the European context, at the instigation of France and other member states, nuclear energy has been included in the green taxonomy and is considered an energy in defense of the climate. To pursue the objectives of the ecological transition, the French law on "climate change and resilience" has provided for a reduction in the production of nuclear energy and the closure of some old nuclear reactors. In the recent France 2030 plan, France wants to relaunch nuclear policy by 2030 with the construction of new small reactors (Small Modular Reactors), more efficient and compatible with the objectives of sustainability and safety. In a

---

\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università della Campania “L. Vanvitelli”.

recent bill dated 2023, the French government has provided for the simplification of administrative procedures for the construction of small reactors (EPR2). Also in Italy, with a motion approved by the Chamber of Deputies, the doors to nuclear power have been reopened, committing the government to evaluate all the opportunities to reintegrate nuclear energy into the national energy portfolio.

### Parole chiave

Energia nucleare e transizione ecologica; Tassonomia green ed energia nucleare; Disegno di legge di rilancio del nucleare in Francia; La “mozione nucleare” in Italia.

## 1. Crisi ecologica e transizione energetica: note introduttive a margine dei “dialoghi” con Philippe Billet.

Il presente contributo è frutto di una breve riflessione, orientata e ispirata da illuminanti “dialoghi” avuti con il Professore Philippe Billet<sup>1</sup> in occasione di alcuni seminari tenutisi a Caserta, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, dal 3 al 6 giugno 2023, e dedicati al tema del *Green Deal e transizione ecologica*.

Durante questi seminari si è avuto modo di analizzare – attraverso il percorso tracciato da un autorevole studioso del diritto ambientale francese – il rapporto tra ambiente ed economia, partendo dalla strategia europea del *Green Deal* sino ad affrontare l’importanza della transizione energetica per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica. A margine di questi “dialoghi” è emerso che la risposta alla crisi energetica implica necessariamente una politica integrata, ovvero una programmazione complessiva delle questioni giuridiche, economiche, ambientali e sociali.

Come è noto, le sfide della globalizzazione economica, la risposta all’emergenza sanitaria post Covid-19 e gli obiettivi della *transizione ecologica* mondiale nell’era dell’Antropocene<sup>2</sup>, hanno riaperto il dibattito sul ruolo del diritto dell’energia e sulle peculiarità della transizione

---

<sup>1</sup> Philippe Billet è professore di diritto pubblico all’Università di Lione 3 e direttore dell’Istituto di diritto ambientale di Lione (CNRS – UMR 5600 – EVS-IDE), dove insegna principalmente diritto ambientale e diritto urbanistico; è anche presidente onorario della Società francese di diritto ambientale; Presidente della Commissione “Aree Protette” del Consiglio Nazionale per la Protezione della Natura; Presidente del Comitato per l’Ambiente Polare; membro del comitato scientifico francese sulla desertificazione; membro del comitato scientifico, tecnico e innovazione della rete nazionale di competenza scientifica e tecnica sui suoli (Rnest).

<sup>2</sup> P. CRUTZEN, *Benvenuti nell’Antropocene. L’uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori 2005; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436. D. AMIRANTE, *Aspettando la catastrofe. L’emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia*, in G. LIMONE (a cura di), *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni, L’era di Antigone*. Quaderno di Scienze filosofiche, sociali e politiche, Franco Angeli, 2019, pp. 143-151. G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Rivista Jus*, 1/2019, Vita e Pensiero. Si veda da ultimo D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Un atlante giuridico per l’Antropocene*, Il Mulino 2022.

energetica quale presupposto imprescindibile per assicurare un cambio di paradigma nell'ambito dei rapporti tra ambiente ed economia, tra ecologia ed energia.

Come è noto i cambiamenti climatici e il degrado ambientale costituiscono una minaccia enorme per l'Europa e per il mondo intero. Per superare queste sfide, il *Green Deal* europeo intende trasformare l'UE in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, garantendo che nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra.

In questa prospettiva la Commissione europea ha adottato una serie di proposte per trasformare le politiche dell'UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità in modo da ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Un anno fa la Commissione europea presentava il piano REPowerEU per far fronte alle turbolenze del mercato energetico globale causate dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. L'importanza degli investimenti in materia di energie rinnovabili è stata ben evidenziata dal Professore Billet durante i suoi colloqui con studenti e ricercatori. In questa occasione si è sottolineato più volte come il Consiglio costituzionale francese abbia di recente riconosciuto i motivi imperativi di grande interesse pubblico (c.d. RIIPM) per alcuni progetti finalizzati alla produzione di energia rinnovabile in base alla legge sull'accelerazione dell'energia rinnovabile adottata a febbraio 2023 dal governo francese (si veda in particolare la legge n° 2023-175 del 10 marzo 2023, relativa all'accelerazione della produzione di energie rinnovabili)<sup>3</sup>. Nel riconoscere l'importanza della tutela dell'ambiente, il Consiglio costituzionale ha ricordato che l'articolo 1 della Carta dell'Ambiente prevede che «Ognuno ha diritto a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute». Le limitazioni imposte dal legislatore all'esercizio di tale diritto devono essere legate a esigenze costituzionali o giustificate da un motivo di interesse generale e proporzionate all'obiettivo perseguito. Ciò posto in questa importante decisione il Consiglio costituzionale ha rilevato che la citata normativa sull'accelerazione dell'energia rinnovabile abbia inteso “promuovere la produzione di energie rinnovabili e lo sviluppo delle capacità di stoccaggio dell'energia” e dunque perseguire “un obiettivo di valore costituzionale di tutela dell'ambiente”.

In questa cornice il dibattito sull'energia nucleare – che si colloca all'interno del c.d. *mix* energetico francese (fondato sulla triade fossili/rinnovabili/nucleare) – ha riconquistato una sua

---

<sup>3</sup> Con la sua decisione n. 2023-848 DC del 9 marzo 2023, il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulle disposizioni relative all'accelerazione della produzione di energie rinnovabili, di cui era stato investito da due ricorsi proposti da più di sessanta deputati. In particolare, è stato impugnato l'articolo 19 della legge relativa all'accelerazione della produzione di energie rinnovabili dal quale discende che i progetti di impianti di produzione di energia rinnovabile o di accumulo di energia nel sistema elettrico, si ritengono, a determinate condizioni, rispondenti a un motivo imperativo di rilevante interesse pubblico quale quello di giustificare deroghe alle disposizioni a tutela delle specie protette.



centralità al tempo della transizione ecologica, occupando nel piano *France Relance* un ruolo chiave per le politiche di transizione energetica e climatica.

Oggi, il diritto dell'energia<sup>4</sup> ed, in particolare, il diritto dell'energia nucleare<sup>5</sup>, occupano un posto di rilievo nell'ambito della strategia europea sul clima e l'ambiente. È opinione condivisa – all'indomani della Conferenza di Parigi sul clima del dicembre 2015 – che il futuro del mondo dipenda da un approvvigionamento energetico sicuro ed ecologicamente sostenibile, che non può prescindere né dall'affermarsi del diritto universale all'energia, né da una maturità e da una più raffinata coscienza ambientale. La necessità di assicurare l'autosufficienza energetica e l'obiettivo politico di perseguire una piena sovranità energetica – anche attraverso gli investimenti sulle energie rinnovabili e sul rilancio del nucleare – hanno assunto un significato ancora più forte all'indomani del conflitto russo-ucraino.

Partendo da queste brevi premesse, in questo contributo, senza alcuna presunzione di esaustività, si è inteso porre nuovamente l'accento, anche in chiave comparata, sul rapporto tra energia nucleare e transizione climatica: un *focus* che dimostra un rinnovato interesse, sul piano giuridico e politico, in ragione dei recenti interventi normativi di “rilancio del nucleare” in Francia e dell'approvazione della c.d. “mozione nucleare” in Italia.

## **2. L'energia nucleare e la tassonomia *green*: prospettive europee.**

Nel panorama europea l'opzione nucleare ha rappresentato un terreno di scontro e dibattito tra i diversi Stati membri, ancora oggi divisi sull'affidabilità, sulla sicurezza e sulla sostenibilità della fonte nucleare.

come si ricorderà, la Germania, la Svizzera, la Spagna, e come noto l'Italia, hanno deciso di uscire (anche gradualmente) dal nucleare e hanno abbandonato ogni strategia di investimento sull'energia nucleare, anche di nuova generazione.

Tra le esperienze di stati antinuclearisti, il modello tedesco rappresenta uno dei casi più interessanti da studiare. Come è noto la legge tedesca sull'energia atomica (*Atomgesetz - AtG*) è stata promulgata il 23 dicembre 1959 dopo che la Repubblica federale di Germania aveva ufficialmente rinunciato a qualsiasi uso di armi nucleari. Da allora la normativa nucleare è stata modificata più volte. Lo scopo di questa legge si rinveniva nella finalità di proteggere la vita, la salute e i beni immobili dai pericoli dell'energia nucleare e dagli effetti nocivi delle radiazioni ionizzanti; nel contempo si individuava la normativa utile al risarcimento per i danni causati

---

<sup>4</sup> Secondo alcuni autori, il diritto dell'energia emerge quale diritto di nuova generazione che trasversalmente esamina ed approfondisce molteplici aspetti della nostra società e le principali questioni del mondo economico, giuridico e politico-sociale, si veda R. J. HEFFRON, *L'Energia attraverso il diritto*, edizione italiana a cura di Luigi Maria Pepe, Edizione scientifica italiane, 2021.

<sup>5</sup> Sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne Editore, 2017.

dall'uso dell'atomo. Proprio il 30 giugno 2011, il Bundestag tedesco ha modificato per la 13a volta la normativa sull'energia atomica, annunciando la fine dell'uso dell'energia nucleare. Il piano di abbandono del nucleare tedesco ha fatto seguito alle proteste pubbliche contro il nucleare dopo il disastro di Fukushima del 2011. Il conflitto russo-ucraino e le difficoltà legate all'approvvigionamento energetico hanno fatto sì che il 9 dicembre 2022 sia entrato in vigore un emendamento che ha esteso la durata delle tre centrali nucleari rimanenti in Germania fino al 15 aprile 2023; le centrali nucleari in questione sono Emsland, Isar 2 e Neckarwestheim 2, la cui chiusura era prevista il 31 dicembre 2022. (AtG § 7, par. 1a.)<sup>6</sup>

Diversamente dalla Germania, la Francia, nella sua qualità di capofila di un numero non ristretto di Stati europei, ha inciso notevolmente, anche in chiave europea, per sostenere la fase di rilancio dell'atomo nell'era della transizione climatica. In questa direzione la Francia ha determinato, e sicuramente influenzato, la scelta europea di qualificare il gas e il nucleare come attività sostenibili. Come si ricorderà l'Unione europea ha inserito l'energia nucleare nella "tassonomia green" delle attività ecosostenibili così come stabilito dal Regolamento 2022/1214 della Commissione Europea. In base a tali nuove disposizioni si riconosce che le attività di produzione di energia nucleare e da gas fossile possono contribuire alla "decarbonizzazione" dell'economia dell'Unione, dimostrando chiaramente il contributo sostanziale dell'energia nucleare agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici.

Nel *sesto considerando* del citato Regolamento n. 2022/1214 si legge, infatti, "*Le attività connesse all'energia nucleare sono attività a basse emissioni di carbonio che non costituiscono «energia da fonti rinnovabili» quale definita all'articolo 2, secondo comma, punto 1), della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio ( 4 ) e di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2020/852, e non rientrano nelle altre categorie di attività economiche elencate alle lettere da b) a i) di quest'ultima disposizione. Le attività economiche connesse all'energia nucleare dovrebbero rientrare tra le attività di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2020/852, in assenza di alternative a basse emissioni di carbonio tecnologicamente ed economicamente praticabili su una scala sufficientemente ampia da coprire la domanda di energia in modo continuo e affidabile. Nella relazione finale del gruppo di esperti tecnici sulla finanza sostenibile del marzo 2020 ( 5 ) si precisa che l'energia nucleare genera emissioni di gas serra prossime allo zero nella fase di produzione e che vi sono numerosi elementi che dimostrano chiaramente il potenziale contributo sostanziale dell'energia nucleare agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici. I piani di alcuni Stati membri annoverano il nucleare, insieme alle rinnovabili, tra le fonti da usare per conseguire i traguardi in materia di clima, compreso l'obiettivo di decarbonizzazione entro il 2050 di cui al*

---

<sup>6</sup> Si veda il link <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-12-14/germany-amendment-of-atomic-energy-act-extends-lifespan-of-remaining-nuclear-power-plants-to-avert-energy-crisis/>.

*regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio (6). Infine, assicurando un approvvigionamento stabile di energia di carico di base, l'energia nucleare favorisce la diffusione delle fonti rinnovabili intermittenti e non ne ostacola lo sviluppo, come disposto dall'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) 2020/852. Le attività connesse all'energia nucleare dovrebbero pertanto essere considerate conformi all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2020/852”.*

La decisione di inserire il nucleare nella *tassonomia green* ha rappresentato una svolta – a nostro avviso – molto importante che influenzerà non poco la politica di rilancio dell'industria elettronucleare dei paesi nuclearisti, e non solo, e che segnerà definitivamente il *mix* della futura politica energetica e la transizione ecologica mondiale.

In questa cornice, proprio di recente, in data 16 maggio 2023, i Ministri e rappresentanti di 16 Paesi europei (Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia – a cui si sono aggiunti il Regno Unito come ospite e l'Italia come osservatore), si sono incontrati a Parigi con il Commissario europeo per l'Energia per discutere le possibilità di cooperazione nel campo dell'energia nucleare.

L'anno 2023 segna, infatti, il 65° anniversario del Trattato Euratom e proprio per questa occasione questi Stati – Francia in primis – hanno ribadito il loro impegno a continuare a rafforzare la cooperazione europea nel campo dell'energia nucleare come componente importante dell'ambizione energetica e climatica dell'Europa. Durante questo incontro si è evidenziato il contributo essenziale dell'energia nucleare e delle energie rinnovabili alla decarbonizzazione in Europa; gli Stati membri presenti a questo tavolo hanno fatto appello all'Unione europea e ai partner internazionali affinché si possa tenere conto del contributo di tutte le fonti energetiche accessibili, affidabili, non fossili e sicure, al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

Durante questo incontro si è discusso dell'impatto positivo dell'energia nucleare sull'economia europea; in altri termini gli Stati favorevoli al nucleare hanno ritenuto che l'energia nucleare possa fornire fino a 150 GW di capacità elettrica entro il 2050 all'Unione europea (contro i circa 100 GW odierni). Ciò rappresenta l'equivalente di 30-45 nuovi grandi reattori epicoli reattori modulari (SMR) nell'UE. Questi nuovi progetti permetterebbero anche di mantenere l'attuale quota del 25% dell'energia nucleare nella produzione di elettricità dell'UE.

A margine di queste riflessioni va ricordato che tra gli Stati c.d. nuclearisti di ultima generazione (cioè che intendono raggiungere la neutralità climatica fondata sul nucleare pulito) troviamo la Francia (di cui si dirà meglio in avanti), ma sicuramente la Finlandia. Ed invero ad aprile 2023 la Finlandia ha avviato la produzione di elettricità nel più grande reattore nucleare

d'Europa, Olkiluoto 3<sup>7</sup>, in risposta a quanto è accaduto in altri Paesi europei, dove l'opposizione al nucleare è sempre più forte<sup>8</sup>.

Il terzo reattore finlandese è di tipo EPR (*European Pressurized Reactor o Evolutionary Power Reactor*) in cui l'acqua liquida in pressione viene usata per il raffreddamento del nocciolo e per rallentare i neutroni. Ciò dimostra che la Finlandia ha inteso perseguire obiettivi di neutralità del carbonio tra i più ambiziosi al mondo confermando la già scarsa dipendenza dai combustibili fossili. Nel 2018 la Finlandia, infatti, ha aggiornato il suo *Climate Change Act* per includere l'obbligo di raggiungere la neutralità del carbonio entro il 2035, insieme a obiettivi vincolanti per ridurre tutte le emissioni di gas a effetto serra tra il 90% e il 95% entro il 2050<sup>9</sup>.

### 3. La Francia e il *droit nucléaire*: genesi ed evoluzione di un modello precursore.

Per comprendere il ruolo della Francia nella attuale strategia di rilancio dell'energia nucleare occorre preliminarmente ripercorrere alcune fasi che hanno segnato la genesi e l'evoluzione del modello francese.

Il diritto nucleare francese è il risultato di un lungo ed articolato processo evolutivo<sup>10</sup> che ha prodotto una normativa molto ambiziosa che vanta un importante primato nel contesto europeo.

---

<sup>7</sup> Il reattore nucleare più grande d'Europa, Olkiluoto 3, è entrato in funzione sull'isola di Olkiluoto, in Finlandia, a circa 300 km dalla vicina capitale svedese. Si tratta del primo reattore europeo costruito in UE negli ultimi 15 anni e l'inaugurazione cade, tra l'altro, una settimana dopo la chiusura degli ultimi tre reattori nucleari tedeschi.

<sup>8</sup> Il lancio del reattore Olkiluoto 3 è stato a lungo rinviato, ma si tratta del primo impianto nucleare a essere aperto in Europa in 16 anni. Insieme ad altri due reattori nucleari sull'isola di Olkiluoto, al largo della costa occidentale della Finlandia, il nuovo impianto da 1,6 gigawatt produrrà alla fine quasi un terzo dell'elettricità del Paese.

<sup>9</sup> L'energia nucleare svolge un ruolo chiave nel settore energetico della Finlandia ed è fondamentale per gli obiettivi del governo per raggiungere la neutralità del carbonio e ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia. Il nucleare ha rappresentato il 33% della produzione totale di elettricità nel 2021 e questa cifra dovrebbe salire a oltre il 40% con l'inizio previsto delle operazioni commerciali del reattore di Olkiluoto 3 nel 2023, il primo nuovo impianto nucleare in Europa in 15 anni. La Finlandia è anche un leader mondiale nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti nucleari. L'impianto di smaltimento delle scorie nucleari di Onkalo, in costruzione vicino a Olkiluoto, dovrebbe entrare in funzione nel 2025 e sarà il primo impianto di smaltimento permanente al mondo per il combustibile nucleare esaurito; si veda <https://www.iea.org/news/finland-s-nuclear-and-renewable-power-strengths-provide-a-solid-foundation-for-reaching-its-ambitious-climate-targets-iea-review-says>.

<sup>10</sup> Come si ricorderà, in seguito alla crisi petrolifera degli anni '70, la Francia, povera di risorse energetiche immediatamente disponibili, ha inteso adottare misure volte a migliorare la sicurezza energetica, concentrandosi sullo sviluppo di una produzione nazionale di energia, indipendente e costante nel tempo. Queste misure sono state giustificate da tre preoccupazioni principali: in primis garantire l'efficienza e il risparmio energetico; in secondo luogo assicurare la riduzione delle importazioni di combustibili fossili, in particolare petrolio e gas; infine perseguire una maggiore diversificazione del mix energetico, con un massiccio investimento nel nucleare civile (dopo la costruzione di grandi dighe idroelettriche in atto nel 1950). Sul piano temporale, la dottrina in Francia distingue quattro fasi del processo di evoluzione della normativa e della storia del nucleare civile francese. La prima fase di questo iter inizia proprio con gli anni appena successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, ovvero dal 1945 sino al 1956; in questo periodo la Francia ha concepito la ricerca nucleare come l'incipit naturale per la nascita di un settore strategico dell'economia su cui investire. Nella seconda fase (1956-1969) il modello francese ha incontrato

Sul piano del diritto nucleare, la prima disciplina giuridica che ha previsto la regolamentazione del nucleare in Francia risale al 2 agosto 1961: si trattava di una legge emanata agli inizi degli anni '60 contro l'inquinamento atmosferico e le emissioni di odori. L'articolo 8 di questa legge prevedeva l'applicazione della normativa sulle emissioni ai casi di "inquinamento da sostanze radioattive".

In molti scritti si ricava che il precedente giuridico della disciplina sull'energia nucleare in Francia vada ricercato nella normativa del 1961 relativa alla lotta contro l'inquinamento atmosferico e le immissioni; in questi testi si legge che *«la base législative qui fondait la réglementation nucléaire en France était quant à elle ancienne, reposant sur une Loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, dont l'article 8 prévoyait que les dispositions de la loi sont applicables «aux pollutions de tous ordres causées par des substances radioactives»*. Mentre, infatti, le attività industriali pericolose sono state regolamentate già a partire dal 1917 da una legge del 19 dicembre – poi sostituita dalla legge n. 76-663 del 19 luglio 1976 “*concernente gli impianti classificati per la tutela dell'ambiente (ICPE)*” – la realizzazione e il funzionamento di impianti nucleari sono stati disciplinati in origine da una normativa risalente al 1963. Siffatta normativa già prevedeva un regime di autorizzazione per gli impianti nucleari che subordinava le installazioni nucleari di base al rilascio di un'autorizzazione particolare; tale richiesta di autorizzazione<sup>11</sup> veniva inviata al Ministro per l'Industria, il quale, dopo aver avvisato tempestivamente il Ministro per la prevenzione dei grandi rischi tecnologici, informava il Ministro dell'Interno e i Ministri

---

quelle che sono state definite come *les impasses de la filière «nationale»*; è stata avviata la centrale EDF1 di Chinon e si sono avvertite le prime esitazioni sul proseguimento della politica nucleare. Durante la terza fase, iniziata proprio nel 1969, si è assistito alla più ampia diffusione del programma elettronucleare francese con una impennata della produzione nazionale di energia atomica sino all'incidente di Chernobyl del 1986. In questo periodo si assiste all'adozione da parte del Governo francese delle tecnologie americane e dei reattori ad acqua e uranio arricchito: acqua bollente (BWR) e acqua pressurizzata (PWR); è ora che nasce in Francia il movimento antinucleare di matrice ambientalista. La quarta fase, c.d. del “*prolongements de la France nucléaire*”, è iniziata proprio nel 1986 ed è tuttora in corso; in questa stagione la Francia ha confermato la scelta nucleare che costituisce un pilastro del mix energetico nazionale (fossili, rinnovabili e nucleare) su cui investire in vista di giungere alla produzione di energia nucleare pulita e sicura (progetto sperimentale ITER). Non è un caso allora che il programma nucleare francese abbia rappresentato un notevole investimento che ha attraversato quattordicenni (1970-2000). Questo sforzo costante ha portato la produzione di energia nucleare al 78% che, combinato con la produzione del settore idroelettrico (12%), garantisce oggi il 90% della produzione di energia elettrica senza emissione di gas serra in atmosfera.

<sup>11</sup> A sostegno della domanda di autorizzazione, il gestore presentava al responsabile della Direzione generale per la sicurezza nucleare e della radioprotezione il rapporto di sicurezza preliminare, includendo nella pratica amministrativa una descrizione della struttura e delle operazioni da realizzare, nonché l'inventario del rischio e di tutte le misure adottate per prevenire i pericoli indicando le misure volte a ridurre la probabilità di incidenti e le loro possibili conseguenze. Nonostante questa disciplina dettasse un quadro chiaro sul regime autorizzatorio, per molto tempo anche in Francia la normativa nucleare ha rappresentato un complesso non del tutto organico; tuttavia il sistema nucleare delle installazioni francesi ha funzionato lo stesso e con grandi risultati e l'assenza di una legislazione quadro non ha inciso affatto sulla efficienza di una produzione energetica che ancora oggi conta il primato in Europa.

responsabili della pianificazione, dell'urbanistica e dell'architettura, dell'ambiente, dell'agricoltura, della salute e dei trasporti.

Come si è avuto modo di spiegare meglio in un precedente studio organico sul punto<sup>12</sup>, il *diritto dell'energia nucleare francese* è uno dei più autorevoli ed ambiziosi al mondo; si tratta di un quadro organico e strutturato che ha permesso lo sviluppo di un'industria nucleare competitiva nel rispetto dei requisiti per la migliore sicurezza nucleare, rappresentando un modello per tutti gli altri Stati europei. Facendo tesoro degli insegnamenti del diritto ambientale comparato, in un precedente lavoro dedicato proprio ai profili giuridici dell'energia nucleare – frutto di una complessa attività di studio e ricerca sul modello francese – si è avuto già modo di approfondire la natura e le caratteristiche del *droit nucléaire*. Va ricordato, anche in questa sede, che la dottrina francese si è occupata di ricercare l'autonomia scientifica del diritto dell'energia nucleare, a cui si contrappone la tesi del *droit composite* di Rainaud secondo cui il diritto nucleare si presenta incompleto e composito, in grado di non produrre norme autonome e indipendenti. Nonostante il carattere interdisciplinare del diritto nucleare, una parte della dottrina francese (Pontier) ritiene che esso sia un diritto ben distinto e originale, un diritto indipendente e autonomo che presenta alcuni “caratteri fondamentali” tipici di questa branca del diritto.

Ancora prima dell'avvento della legislazione organica del 2006 in materia nucleare, già con la nuova legge di pianificazione energetica, n. 781 del 13 luglio 2005, gli obiettivi della politica energetica francese sono stati rideterminati e si è inteso promuovere il nucleare francese al fine di combattere l'effetto serra e il cambiamento climatico.

Ciò posto, va ricordato che oggi la Francia è dotata di una “moderna legislazione nucleare” che considera l'atomo un settore strategico per l'economia e per la politica ambientale nazionale nella lotta ai cambiamenti climatici.

In questo contesto, la legislazione del nucleare francese ha consentito di assicurare un primato nazionale in tema di autoproduzione dell'energia e ha realizzato tre importanti obiettivi strategici: a) l'indipendenza e la sovranità energetica; b) la competitività del costo dell'energia elettrica prodotta da centrali nucleari; c) la lotta contro l'effetto serra, anticipando così le azioni contro il cambiamento climatico e gli obiettivi della transizione ecologica.

In uno studio pubblicato nel 2006 a cura dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, dal titolo *Manuel de droit nucléaire*<sup>13</sup>, sono tassativamente indicati i principi fondamentali che

---

<sup>12</sup> L. COLELLA, *op. cit.*. Si veda sul punto anche V. PEPE, *Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2019, p. 3. Si veda tra i tanti G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, 2002; si veda anche D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, 2003; Vedi V. PEPE, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, 2009.

<sup>13</sup> C. STOIBER, A. BAER, N. PELZER, W. TONHAUSER, *Manuel de droit nucléaire*, Agencie internationale de l'énergie atomique, Vienne 2006, pp. 5-11.

regolano le attività nucleari nel settore civile e che, ai fini di chiarezza espositiva, si riportano qui di seguito brevemente: a) il principio di “sûreté”; b) il principio di “sécurité”; c) il principio di responsabilità; d) il principio di autorizzazione; e) il principio dei controlli permanenti; f) il principio della compensazione; g) il principio dello sviluppo sostenibile; h) il principio di conformità; i) il principio di indipendenza; j) il principio di trasparenza; k) il principio della cooperazione internazionale.

Questi principi costituiscono oggi criteri guida per orientare il legislatore e gli operatori del diritto nucleare interno ed internazionale.

In questa prospettiva, non deve sorprendere se nel 2005 il legislatore francese abbia preferito inserire la disciplina dell'energia nucleare nel *Code de l'Environnement* piuttosto che nel *Code de l'Énergie*. Questo aspetto chiarisce come la normativa nucleare, che nasce come disciplina speciale, assuma una grande importanza per le politiche ambientali della Nazione e per la tutela della salute e dei cittadini francesi.

Tutte le disposizioni disciplinanti gli impianti nucleari di base, la politica di informazione e di trasparenza nei confronti del pubblico, nonché quelle relative alla responsabilità per le attività nucleari, costituiscono un insieme coerente di norme contenute nel Codice dell'ambiente. Proprio in questa prospettiva la normativa del 2006 in materia di sicurezza nucleare è stata inserita non nel Codice dell'Energia, ma codificata nel Codice ambientale (*Code de l'Environnement*), modificando e integrando la portata originaria del 2005. In questo quadro la *loi TSN n. 2006/686 “relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire”* costituisce il primo testo legislativo francese destinato a garantire una normativa quadro di carattere generale delle “attività nucleari”, rispondendo così alle critiche sul “deficit democratico” spesso denunciato in questo settore molto delicato della politica nazionale. Si tratta di un «...*résultat d'un long processus, a morcé dans les années quatre-vingt dix, qui traduit la volonté (plus ou moins générale) de construire un cadre législatif nucléaire global*».

La dottrina francese, dunque, è concorde nel ritenere che questa legge rappresenti una pietra angolare dell'edificio normativo in materia di energia nucleare, in grado di coniugare il valore dell'ambiente e il diritto dell'energia attraverso la sicurezza e la trasparenza; per la prima volta nel modello francese una legge *ad hoc* definisce la disciplina in materia di sicurezza nucleare individuando «*les grands principes environnementaux et les principes généraux de radioprotection aux quels sont soumises les activités nucléaires civiles*», ovvero quei principi cardine della tutela ambientale cui è soggetta l'attività nucleare. Un Paese può vantare un elevato livello di *democrazia nucleare* se disporrà di un “programma nazionale” dettagliato e organico, oltre ad un assetto istituzionale che contempli anche un complesso di norme giuridiche in grado di garantire il dovere di informazione nucleare e il diritto di partecipazione alle scelte nucleari. L'esperienza francese, pertanto, dimostra che la produzione di energia nucleare e la



localizzazione degli impianti nucleari non possono assolutamente prescindere dai valori della democrazia, della sicurezza nazionale e della tutela dell'ambiente.

L'incidente di Fukushima ha reso le nostre società più vulnerabili e ha sicuramente influenzato le politiche nucleari e contribuito a rafforzare la sicurezza e la trasparenza delle attività radiologiche. In alcuni Paesi, si pensi all'Italia<sup>14</sup>, il disastro del Giappone ha determinato la fine del nuovo programma nucleare. In altri Stati le preoccupazioni legate alle emergenze nucleari hanno segnato una inversione di tendenza della produzione di energia da fonte nucleare (si pensi alla Germania). Probabilmente il disastro giapponese ha anche contribuito a segnare la nuova politica energetica francese di diffusione delle rinnovabili. Sebbene l'incidente di Fukushima abbia determinato una battuta di arresto, con un ripensamento della strategia nucleare internazionale, la Francia non ha inteso mai rinunciare alla produzione di energia prodotta dall'atomo. Nel suo ambizioso programma energetico nazionale, finalizzato al perseguimento di importanti obiettivi energetici e climatici per il periodo 2030-2050, la produzione di energia nucleare in Francia costituisce una fetta significativa del c.d. "mix di generazione".

In questo quadro si inserisce il progetto di legge di riforma della legislazione energetica, presentato dall'allora Ministro dell'Ambiente, Ségolène Royal, e adottato il 30 luglio 2014 dal Consiglio dei ministri; diversamente da quanto accaduto in Italia, questo testo, pur rappresentando "il più ambizioso dell'Unione europea" manteneva, in quegli anni, ferma la strategia nucleare francese, accennando soltanto a una piccola riduzione e non alla sua eliminazione definitiva. Dopo un anno di consultazione e di dibattiti, la legge è stata approvata, promulgata il 17 agosto 2015 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 18 agosto 2015. In linea con gli obiettivi globali di *Green economy*, questa legge stabiliva i nuovi obiettivi della transizione energetica e della crescita verde. Le emissioni di gas serra, infatti, secondo il testo della legge del 2015 dovevano essere ridotte del 40% entro il 2030 e ridotte ancora (diviso per quattro) entro il 2050. Il consumo energetico finale doveva essere dimezzato nel 2050 rispetto al 2012 e la quota di energia da fonti rinnovabili aumentata al 32% nel 2030<sup>15</sup>. Se gli obiettivi francesi per la riduzione delle emissioni di gas serra fossero stati in linea con quelli indicati dalla Commissione

---

<sup>14</sup> L. COLELLA, *L'evoluzione della legislazione italiana nel settore dell'energia elettronucleare nell'era della Green Economy: il futuro del «nucleare civile» dopo Fukushima*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, Giuffrè Editore, 2/2013.

<sup>15</sup> Il testo si concentrava sulle ristrutturazioni edilizie e sulla costruzione di edifici con elevate prestazioni energetiche. Altre misure erano previste per incoraggiare lo sviluppo di veicoli ecologici, come ad esempio l'installazione di sette milioni di stazioni di ricarica per veicoli elettrici, la creazione di un incentivo per sostituire un vecchio veicolo diesel con veicoli soggetti a bonus ambientale. In sintesi, questo attesissimo provvedimento che punta alla transizione energetica per la crescita verde fissa obiettivi molto ambiziosi, e cioè: a) aumentare la quota delle energie rinnovabili nel consumo di energia al 32% entro il 2030<sup>16</sup>; b) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40% tra il 1990 e il 2030 e ridurre i combustibili fossili (carbone, gas, petrolio) del 30% nel consumo di energia entro il 2030.



europea, le ambizioni sul fronte dell'energia rinnovabile da parte del Governo francese sarebbero andate già ben oltre gli obiettivi dell'Unione europea.

Sul fronte nucleare, la legge del 2015 confermava una delle promesse elettorali del Presidente François Hollande, ovvero la riduzione della quota nucleare nella produzione di energia elettrica in Francia. Nel testo originario della legge già si prevedeva l'intenzione del Governo di ridurre la quota di energia prodotta dall'atomo dal 75% al 50% entro il 2025. La legge, spesso criticata dagli ambientalisti<sup>16</sup>, fissava in 63,2 Gigawatt la produzione di energia elettrica nucleare e stabiliva la quota del nucleare in energia elettrica nel 2025 al 50%.

#### **4. La recente politica energetica francese e la neutralità climatica.**

Nel novembre 2018 il Presidente della Repubblica francese ha lanciato il *Programma pluriennale in materia di energia* (PPE), pubblicato il 25 gennaio 2019, che costituisce la base per il futuro energetico della Francia per i prossimi anni.

Nella sua ultima programmazione strategica per l'energia e il clima, il Governo francese ha previsto una riduzione credibile e realistica della quota di energia nucleare in modo da raggiungere l'obiettivo del 50% di energia prodotta da fonte nucleare entro il 2035.

In questo quadro, la politica nucleare francese ha inteso perseguire, tra i suoi obiettivi strategici, la sicurezza nucleare e nel contempo la riduzione dei gas serra.

Secondo il premio Nobel per la pace Rajendra Pachauri (che dal 2002 al 2015 è stato il Presidente dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, cioè il massimo organismo internazionale per lo studio e la difesa del clima), l'energia nucleare è una delle opzioni per lottare contro i cambiamenti climatici. Pachauri ha avuto modo di ribadire il suo punto di vista sul clima e sulle energie pulite, in occasione di un viaggio in Francia durante il quale ha incontrato i rappresentanti della *Société Française d'Énergie Nucléaire* (Sfen) e del *Forum nucléaire belge*. I vantaggi dell'energia nucleare in termini di lotta ai cambiamenti climatici sono confermati dal Rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ipc), intitolato "*Climate Change 2014: Mitigation of climate change*", secondo il quale, anzi, l'energia nucleare è una delle fonti che comportano le minori emissioni. Nonostante i benefici in termini

---

<sup>16</sup> Secondo le associazioni ambientaliste la prima legge sulla transizione energetica del 2015 non ha rappresentato un vero punto di svolta per la Francia, la cui politica energetica rimaneva ancora fortemente concentrata sul nucleare, in contrasto, per esempio, con la Germania che ha deciso di eliminare gradualmente l'energia nucleare dopo il disastro di Fukushima. Ecco perché nel 2015 non sono mancate le polemiche e i dubbi sollevati dalle associazioni ambientaliste antinucleari che hanno chiesto più volte al Governo francese di ripensare alla strategia nucleare. Ed inverso secondo l'associazione *Sourtir du nucléaire* «non ci può essere transizione energetica senza uscire dal nucleare!». Secondo i sostenitori della rinuncia al nucleare francese, infatti, non basta «eliminare gradualmente l'energia nucleare» perciò si è richiesto più volte l'immediata cessazione dei reattori che hanno ben oltre 30 anni.

di emissioni, il vero tallone d'Achille dell'utilizzo dell'energia nucleare è rappresentato dalla gestione delle scorie e dei materiali nucleari, nonché dalla esigenza di sicurezza ambientale.

In questo quadro, la politica globale di contrasto ai cambiamenti climatici ha visto il Governo francese adottare misure urgenti per ridurre la produzione di gas serra e contenere gli effetti negativi sull'atmosfera.

Già il 30 maggio del 2019 il Governo francese ha presentato all'Assemblea Nazionale il progetto di legge n. 1908 – costituito da 8 articoli “*relatif à l'énergie et au climat*” – con cui la Francia ha inteso adeguare la sua politica energetica al *Piano pluriennale dell'Energia* (PPE) e assicurare così il processo di transizione energetica e rispondere agli Accordi di Parigi sul clima<sup>17</sup>.

All'articolo 1 tale progetto di legge ha inteso ridurre la produzione di energia da fonte nucleare entro il 2035, fissando la percentuale di tale produzione al 50%<sup>18</sup>. L'art. 1, comma 5, ha modificato l'articolo L. 100-4 del *Code de l'énergie*, che prevede una riduzione al 50% del nucleare entro il 2025<sup>19</sup>.

Sulla scorta della nuova strategia del PPE è stata varata la *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, composta da 69 articoli tutti dedicati all'energia e al clima.

Questa legge ha aggiornato gli obiettivi della politica energetica per tenere conto del piano per il clima 2017 della *Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio* (SNBC) e del *Programma pluriennale per l'energia* (SPP). Gli obiettivi della legge sull'energia e il clima hanno interessato in sintesi:

- 1) la neutralità dal carbonio entro il 2050;
- 2) una riduzione del 40% del consumo di combustibili fossili rispetto al 2012 entro il 2030 (rispetto al precedente 30%);
- 3) un rinvio al 2035 (anziché al 2025) della riduzione del 50% della quota di energia nucleare nella produzione di elettricità (con chiusura di 14 reattori)<sup>20</sup>.

L'approvazione della *loisur l'énergie et le climat* del 2019 e il dibattito parlamentare, ancora molto vivo in questo Paese, dimostra come la Francia abbia inteso – in questa fase – rivedere la sua strategia nucleare in vista di rispondere alle esigenze della c.d. “transizione

---

<sup>17</sup> Cfr. il progetto di legge del 30 maggio 2019 n. 1908, reperibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl1908.pdf>.

<sup>18</sup> Si veda l'articolo *Tout ce qu'il faut savoir sur la nouvelle loi énergie*, reperibile su [https://www.liberation.fr/france/2019/04/30/tout-ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-nouvelle-loi-energie\\_1724170](https://www.liberation.fr/france/2019/04/30/tout-ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-nouvelle-loi-energie_1724170).

<sup>19</sup> L'impegno di riduzione della produzione dell'energia nucleare fissata al 50% entro il 2025 è contenuta nella *loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sul diritto nucleare francese si veda L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne Editore, 2017. Sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *Energia nucleare ed emergenze ambientale. Profili comparativi tra Italia e Francia*, in *Rivista AmbienteDiritto.it*, n. 3/2019, p. 1-48. J.M. PONTIER, E. ROUX (eds.), *Droit Nucléaire. Le contentieux du nucléaire*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2011.

energetica verde” e della “lotta al cambiamento climatico”, considerati ormai i “due punti cardinali” della politica energetica francese.

Secondo il Governo d’oltralpe, la Francia del 2030 sarà più ecologica, rispettosa dell’ambiente e della biodiversità. Proprio per accelerare questa transizione, il piano *France Relance*<sup>21</sup> dedica un terzo dei finanziamenti all’ambiente: la trasformazione delle fattorie, il rinnovamento energetico degli edifici e delle abitazioni, gli investimenti nelle tecnologie del futuro e lo sviluppo di mezzi di trasporto meno inquinanti sono tutti esempi di questa rinascita ecologica. L’idrogeno privo di emissioni di carbonio costituisce, infatti, una sfida economica e industriale, ma anche una vera sfida ambientale. L’uso di questa tecnologia, per esempio, aiuterà a ridurre le emissioni di CO<sup>2</sup> e a sviluppare un’industria francese più competitiva in questo settore.

Negli ultimi anni il grande dibattito nazionale ha evidenziato la volontà dei francesi di perseguire e realizzare una democrazia più partecipativa e una transizione ecologica più equa ispirata alla crescita resiliente e sostenibile. Per rispondere a queste aspettative, il Presidente della Repubblica Macron ha scelto di lanciare una *Convention citoyenne pour le climat*, ovvero una vera e propria Convenzione dei Cittadini per il clima: si tratta probabilmente del primo esempio al mondo per dimensioni e ampiezza del settore. In questo esercizio di democrazia deliberativa, senza precedenti, centocinquanta cittadini, estratti a sorte, di tutte le regioni e di tutti i ceti sociali, rappresentativi della diversità e della ricchezza della Francia, hanno lavorato per nove mesi e hanno incontrato decine di persone con l’obiettivo di proporre misure concrete volte a ridurre le emissioni nazionali di gas serra di almeno il 40% entro il 2030, in uno spirito di giustizia sociale.

Al termine di questo lavoro e dopo le discussioni concluse con una formale votazione, i membri della Convenzione hanno adottato 149 proposte presentate al Governo il 21 giugno 2020. Da questo momento il Presidente della Repubblica si è impegnato ad attuare 146 di tali proposte e ha incaricato il Governo, sotto la direzione del Ministro per la transizione ecologica, di svolgere i lavori necessari per la loro attuazione, mediante modalità regolamentari legislative e con l’adozione di qualsiasi altra modalità appropriata e utile allo scopo.

Il risultato di questo processo è stato il testo normativo della “*Loi climat et résilience*”, adottata in prima lettura il 4 maggio 2021 dall’Assemblea Nazionale francese ed oggetto di uno dei più lunghi dibattiti parlamentari della Quinta Repubblica: Questa legge rappresenta un modello strategico di democrazia ambientale e climatica per il futuro sostenibile della Francia. La “*Loi climat et résilience*” del 22 agosto 2021<sup>22</sup>, in sostanza, riflette una parte delle 146

---

<sup>21</sup> Cfr. *France Relance*, consultabile su [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.09.24\\_DP\\_France-relance-1an.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.09.24_DP_France-relance-1an.pdf)

<sup>22</sup> La loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Questa legge è il risultato di un lungo processo iniziato nel 2019 allorquando il ministro della Transizione

*proposte della Convention citoyenne pour le climat, voluta da Macron al fine di dare forma a un testo legislativo “proveniente dal basso” e frutto delle istanze dei cittadini<sup>23</sup>.*

Come si ricorderà, il principale obiettivo della legge sul clima è stato quello di definire una serie di misure per raggiungere una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030 (rispetto al 1990), in uno spirito di giustizia sociale e nell’ottica della sostenibilità ambientale.

Il miglioramento della qualità dell’aria nelle grandi città, l’azione contro la cementificazione dei suoli e la mobilità sostenibile, sono solo alcuni dei più importanti punti di forza della legge. Tuttavia, il nuovo provvedimento ha inteso introdurre il valore dell’ecologia all’interno della società francese e in particolare, nei servizi pubblici, nell’educazione dei bambini a scuola, nell’urbanistica e nella ristrutturazione degli edifici, in materia di mobilità, nei modelli di consumo e nella giustizia.

In altri termini, la nuova legge è stata strutturata attorno ai cinque temi o assi portanti su cui la *Convention citoyenne pour le climat* (CCC) ha discusso e lavorato nel giugno 2020, ovvero: *consumare, produrre e lavorare, spostarsi, abitare e mangiare, rafforzare le sanzioni in caso di danno ambientale*. Il suo primo articolo, frutto del dibattito parlamentare, ha inteso postulare che lo Stato si impegni a rispettare l’obiettivo europeo di ridurre le emissioni di gas serra (GHG) di almeno il 55% entro il 2030.

In questo quadro, è stata istituita una nuova autorità indipendente per il clima, denominata *Haut Conseil pour le climat*<sup>24</sup>, incaricato di valutare ogni anno l’attuazione delle misure pianificate a livello nazionale, nonché l’azione delle autorità locali in termini di riduzione dei gas serra e adattamento ai cambiamenti climatici. Su queste basi si inserisce il binomio *energia nucleare e transizione ecologica*, quasi un “ossimoro istituzionale” che presenta forti complessità sul piano politico, sociale ed ambientale: sarà questa la nuova sfida che il Governo francese dovrà vincere se vorrà mantenere il primato di eccellenza (credibile e ambizioso) nel settore strategico dell’atomo.

---

ecologica ha presentato il disegno di legge sulla lotta al cambiamento climatico e sul rafforzamento della resilienza di fronte ai suoi effetti.

<sup>23</sup> L. COLELLA, *La “transizione ecologica” nella Loi Climat et Résilience in Francia. Brevi note introduttive*, in *Rivista Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 27/09/2021, Anno XLII, p. 11.

<sup>24</sup> Sulla creazione dell’Alto consiglio per il clima si veda il sito <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/creation-conseil-climat>. Sul punto si veda L. COLELLA, *L’Haut Conseil pour le climat: una istituzione della transizione ecologica*, in *Queste Istituzioni*, 1/2021, pp. 8-27.

## 5. Energia nucleare e transizione climatica: il piano France Relance

Il Governo francese nella fase post-Covid ha messo in campo il c.d. piano *France Relance*<sup>25</sup> che ha previsto un piano eccezionale di 100 miliardi di euro costruito intorno a tre componenti: *transizione ecologica, competitività e coesione*. La Francia, in altri termini, si è impegnata a rafforzare le competenze e la competitività del settore nucleare, che conta oggi 2.600 imprese e 220.000 posti di lavoro<sup>26</sup>. In questa direzione, in conformità anche alla strategia energetica francese definita dal Programma energetico pluriennale (PPE), il Ministro della Transizione Ecologica, insieme al Ministro dell'Economia e delle Finanze, unitamente al Ministro delegato all'Industria, hanno avviato procedure e bandi finalizzati al sostegno di progetti relativi agli investimenti e all'ammodernamento dell'industria nucleare.

Per il rilancio del settore nucleare il piano *France Relance* prevede infatti 470 milioni di euro utili per l'implementazione di diversi strumenti volti al rafforzamento delle competenze e al mantenimento dell'alto livello di *know-how* industriale, in particolare necessari per la realizzazione di parti strategiche per centrali elettriche. Si prevede, inoltre, il finanziamento di progetti di ricerca soprattutto per sviluppare soluzioni innovative per la gestione dei rifiuti e ulteriori finanziamenti per la progettazione di centrali elettriche di piccola scala e sostegno al tecnocentro di Fessenheim dedicato al riciclaggio dei metalli.

In linea con la politica contenuta nel piano *France Relance*, il Presidente francese Macron, a sei mesi dalle elezioni presidenziali, ha presentato il nuovo piano *France 2030* (un piano di investimenti pubblici per i prossimi cinque anni) con cui si prevede, entro il 2030, la costruzione di *nuove centrali nucleari di piccola taglia*, i c.d. *Small Modular Reactor* (SMR). In altri termini, tra le tecnologie del futuro si intende investire e sviluppare le c.d. *tecnologie dirompenti*, ovvero i piccoli reattori nucleari ritenuti molto più modulari e molto più sicuri, al fine di migliorare sempre di più la sicurezza ambientale elevando le prestazioni e abbassando i costi di gestione dell'industria nucleare.

Questo nuovo piano risponde per questo alle grandi sfide del nostro tempo, in particolare alla transizione ecologica; intende garantire alla Francia di ricercare l'indipendenza ambientale, industriale, tecnologica, sanitaria e culturale e di intraprendere un passo avanti in questi settori strategici. Sul piano strettamente politico, il rilancio dell'energia nucleare in Francia

---

<sup>25</sup> A sei mesi dalle elezioni presidenziali, il Capo dello Stato francese ha presentato, in un lungo discorso del 12 ottobre 2021, il suo piano "France 2030", con un investimento di 30 miliardi di euro. Annunciato con un mese di ritardo rispetto al programma iniziale, la sfida è offrire al Paese una via d'uscita dalla crisi post-Covid-19, si veda <https://www.novethic.fr/actualite/economie/isr-rse/plan-france-2030-emmanuel-macron-met-30-milliards-sur-10-objectifs-pour-innover-vert-150227.html>.

<sup>26</sup> Si veda *Mise en œuvre du volet nucléaire du plan de relance*, in <https://www.ecologie.gouv.fr/mise-en-oeuvre-du-volet-nucleaire-du-plan-relance>.

rappresenta secondo l'attuale Governo francese la strada per vincere la sfida della ripresa e della resilienza e offrire al Paese una via d'uscita dalla crisi post Covid 19<sup>27</sup>.

Il rilancio dell'energia nucleare, tuttavia, è destinato a non sottovalutare la c.d. *vexataquestio*, ovvero la necessità di coniugare attraverso il rilancio dell'atomo gli obiettivi di *difesa del clima*, da un lato, e la *gestione delle scorie radioattive*, dall'altro. Storicamente il tema dell'energia nucleare pone, al centro del dibattito politico e legislativo, le esigenze di coniugare la *democrazia nucleare*<sup>28</sup> (informazione, trasparenza e partecipazione del pubblico ai processi decisionali) con la sicurezza nella gestione delle scorie e dei rifiuti radioattivi<sup>29</sup>. Si tratta di una problematica molto delicata e sensibile all'opinione pubblica, con annessi problemi in termini di sicurezza ambientale e sociale spesso alla base dell'effetto *nimby*. Diversamente da quanto accade in Italia – dove a causa di molti ritardi<sup>30</sup> istituzionali è ancora in corso la fase di individuazione delle c.d. aree idonee alla localizzazione del sito unico nazionale delle scorie radioattive<sup>31</sup> – in Francia il progetto *Cigeo*<sup>32</sup> (la grande infrastruttura nucleare chiamata a ospitare il materiale radioattivo a 500 metri di profondità) costituisce un obiettivo molto ambizioso del governo d'oltralpe che dovrebbe porre fine al pericolo di gestione dei rifiuti nucleari. Fino a quando però questo imponente impianto di localizzazione e stoccaggio sotterraneo delle scorie non sarà realizzato<sup>33</sup> – si prevede entro il 2030 – i siti di stoccaggio

---

<sup>27</sup> Sul rapporto tra cambiamento climatico ed emergenza sanitaria da Covid 19 in Francia sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *La pandémie de Covid 19, la crise écologique et la "transition verte": les expériences de la France et de la Belgique*, in *Opinio juris in comparatione*, Special Issue, 2020, p. 206-227. L. COLELLA, *L'emergenza Covid 19 e "L'état d'urgence sanitaire" in Francia. Prime note sulla loi d'urgence n. 290/20*, in *Quaderni amministrativi*, vol. 2/2020, p. 105-117.

<sup>28</sup> Sul concetto di "democrazia nucleare" si veda J.M. PONTIER, *Une problématique complexe: les liens entre démocratie et nucléaire*, in J.M. PONTIER, E. ROUX (sous la direction de), *Droit nucléaire. Démocratie et nucléaire*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2013, p. 47 e ss.

<sup>29</sup> Per una trattazione più ampia della gestione dei rifiuti nucleari in Francia cfr. J.M. PONTIER, E. ROUX, *Droit Nucléaire. Les déchets nucléaires*, Pressesuniversitaires d'Aix-Marseille, 2014.

<sup>30</sup> Nella sentenza della Corte di giustizia dell'UE dell'11 luglio 2019 - emessa a conclusione della causa C-434/18 - i giudici europei hanno propriamente condannato la Repubblica italiana non avendo il nostro Paese notificato il proprio programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi nei tempi previsti.

<sup>31</sup> L. COLELLA, *Il deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia: ritorno al futuro. Note "a caldo" sulla pubblicazione della Carta nazionale dei siti potenzialmente idonei (CNAPI)*, in *Quaderni amministrativi*, I trimestre 2021 N. 1 – Anno 2021, p. 15.

<sup>32</sup> Come si è detto, in Francia è stato scelto il sito Cigeo a Bure, a cavallo tra la Mosa e la Mosella. Dall'inizio degli anni 2000, l'Agenzia nazionale per la gestione dei rifiuti radioattivi (Andra) ha testato l'interramento di scorie nucleari ad alta attività e a vita lunga a una profondità di 500 metri. Nonostante la forte opposizione sul campo, Andra ha presentato una richiesta di dichiarazione di pubblica utilità che aprirà la strada all'inchiesta pubblica. In definitiva, il progetto dovrà ospitare 85.000 m<sup>3</sup> di scorie nucleari altamente radioattive entro il 2100. I primi pacchi dovrebbero essere spediti nel 2035. Ma queste capacità di stoccaggio dovrebbero raggiungere la saturazione entro il 2030 e il nuovo sito di stoccaggio previsto da EDF non dovrebbe essere realizzato prima del 2034. Sul punto si veda un precedente studio L. Colella, *La localizzazione del deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia tra principio di non regressione ambientale, democrazia e partecipazione; quale contributo dal modello francese*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 1/2015.

<sup>33</sup> Il 16 gennaio 2023 l'Agenzia nazionale per la gestione dei rifiuti radioattivi (Andra) ha presentato al Ministero per la transizione ecologica e la coesione territoriale l'istanza di autorizzazione alla realizzazione di Cigeo.

temporanei francesi dovranno ospitare i materiali nucleari, con il rischio di non essere del tutto sufficienti per ospitare il materiale radioattivo presente sul territorio francese<sup>34</sup>.

Nell'era della transizione ecologica, l'obiettivo di coniugare l'energia nucleare e la difesa del clima come "bene comune"<sup>35</sup> rappresenta la principale sfida per il modello francese che negli ultimi tempi ha inteso investire nella tecnologia nucleare di nuova generazione e sostenere il primato nucleare.

## 6. Il disegno di legge francese per la semplificazione e l'accelerazione nucleare del 2023.

L'esperienza d'oltralpe insegna che l'energia nucleare abbia occupato un posto di primo piano nel mix energetico nazionale. Questo primato ancora oggi è ampiamente ricercato e protetto.

Come risulta da alcuni studi, nel 2021 l'energia nucleare rappresentava poco più del 75% della produzione di energia primaria in Francia; tuttavia, l'inverno del 2022 ha visto diminuire la capacità del settore, in particolare a causa di lavori di manutenzione o problemi tecnici degli impianti<sup>36</sup>. Sebbene da allora alcuni reattori siano stati riavviati, non tutti sono stati rimessi in servizio. Al 28 febbraio 2022 risultavano ancora spenti 18 reattori, sui 56 presenti in Francia. Da metà gennaio 2023 la disponibilità della flotta nucleare è aumentata gradualmente, passando dai circa 42 gigawatt (GW) di metà gennaio a poco più di 45 GW di inizio febbraio.

In questo quadro si deve leggere l'attuale politica di rilancio del nucleare francese che ha avuto inizio con la Dichiarazione (o discorso) di Belfort (Territoire-de-Belfort) di febbraio 2022, con cui il Presidente francese Emmanuel Macron ha avuto occasione di fissare l'obiettivo di moltiplicare per dieci la potenza del solare, raddoppiare quella delle turbine eoliche onshore, costruire cinquanta parchi eolici offshore entro il 2050, ma anche di lanciare una rinascita del nucleare civile. A due mesi dalle elezioni presidenziali, il Capo dello Stato ha scelto la centrale *General Electric* di Belfort per annunciare l'estensione della vita delle centrali nucleari esistenti e la costruzione di almeno sei EPR 2.

---

<sup>34</sup> Secondo la ONG - Greenpeace la Francia ha già pensato di spedire più di 1.000 tonnellate di uranio riprocessato alla società nucleare russa Rosatom, sollevando questioni ambientali sul trattamento di questi rifiuti, si veda <https://www.novethic-fr.cdn.ampproject.org/v/s/www.novethic.fr/amp/actualite/energie/energie-nucleaire/isr-rse/la-france-continue-de-miser-sur-le-nucleaire-malgre-les-deboires-de-la-filiere>.

<sup>35</sup> L. MERCALLI, A. GORIA, *Clima bene comune*, Mondadori, 2016. Anche Papa Francesco si è espresso sul considerare il clima un bene di tutti da salvaguardare per far fronte alla crisi ecologica mondiale. Sul punto si veda Papa Francesco, *Laudato Si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, con introduzione di C. PETRINI, (Edizioni San Paolo 2015); sul punto sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *L'emergenza climatica e il "Diritto ambientale del cambiamento"*, in V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. "Prospettive di cambiamento"*, Salerno, Edizioni Palazzo Vargas, 2019, p. 131-170.

<sup>36</sup> Nel corso dell'anno 2022, la disponibilità della flotta nucleare è stata sistematicamente inferiore alla storia degli ultimi anni (54% negli ultimi dodici mesi contro il 73% in media nel periodo pre-crisi 2014-2019), portando a un livello di produzione (...) al minimo dal 1988, si veda [https://www.francetvinfo.fr/societe/nucleaire/nucleaire-trois-questions-centrales-sur-la-reliance-de-l-atome-voulue-par-la-france\\_5686295.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/nucleaire/nucleaire-trois-questions-centrales-sur-la-reliance-de-l-atome-voulue-par-la-france_5686295.html). Come rileva un rapporto della Rete di Trasmissione dell'Energia Elettrica (RTE), la Francia ha dovuto importare elettricità, ma anche gas si veda <https://assets.rte-france.com/prod/public/2023-02/2023-02-24-reactualisation-hiver.pdf>.



In attuazione della strategia francese di rinascita nucleare è stato presentato dal governo il recente disegno di legge<sup>37</sup>, approvato in via definitiva il 16 maggio 2023 dall'Assemblea Nazionale<sup>38</sup>, che mira a facilitare lo sviluppo e la produzione dell'energia nucleare in Francia. Il testo, come si legge nei comunicati ufficiali del governo francese “mira a definire un quadro per accelerare le procedure amministrative relative alla realizzazione di futuri progetti per la costruzione di nuovi reattori nucleari in Francia, e quindi di abbreviare i termini per la realizzazione di questi progetti quando sono situati nelle immediate vicinanze o all'interno del perimetro di siti nucleari esistenti”. Secondo il governo francese, infatti, lo sviluppo dell'energia nucleare è uno dei tre assi per assicurare la decarbonizzazione esuperare definitivamente la dipendenza dai combustibili fossili.

Come si ricorderà il testo è stato presentato al Consiglio dei Ministri il 2 novembre 2022 da Agnès Pannier-Runacher, Ministro per la Transizione Energetica. Era stato adottato in prima lettura, con modificazioni, dal Senato il 24 gennaio 2023, poi dall'Assemblea nazionale il 21 marzo 2023. Il 9 maggio 2023 il Senato aveva adottato la versione definitiva del disegno di legge, così come redatto dalla commissione paritetica del 4 maggio, con 315 voti favorevoli e 13 contrari. Il 16 maggio 2023, l'Assemblea nazionale ha votato definitivamente il disegno di legge con 399 voti favorevoli e 100 contrari. Il disegno di legge di “rilancio del nucleare” è stato sottoposto all'esame del Consiglio costituzionale (a partire dal 22 maggio 2023) a seguito di un ricorso proposto da di più di sessanta deputati, ai sensi dell'articolo 61 comma 2 della Costituzione francese<sup>39</sup>. I due partiti, *La France insoumise* ed *Écologiste*, che hanno presentato ricorso al Consiglio costituzionale ritengono che il testo violi diverse norme di valore costituzionale, ovvero: le esigenze di chiarezza dei dibattiti, l'art. 45 Cost. relativo alla procedura legislativa, le disposizioni della Carta dell'Ambiente (in particolare l'art. 7 sulla partecipazione ambientale), nonché l'obiettivo di valore costituzionale della tutela dell'ambiente, anche in ragione degli articoli 8, 16 e 17 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Nel merito si contesta che il disegno di legge abbia previsto la rimozione

---

<sup>37</sup> In particolare si veda il progetto di legge sull'accelerazione nucleare intitolato “*projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*”; si tratta del Progetto di legge n. 117, adottato, alle condizioni previste dall'articolo 45, comma 3, della Costituzione, dall'Assemblea nazionale e relativo proprio all'accelerazione delle procedure relative alla costruzione di nuovi impianti nucleari in prossimità di siti nucleari esistenti e all'esercizio di impianti esistenti, si veda per approfondimenti il sito [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16t0117\\_texte-adopte-seance](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16t0117_texte-adopte-seance).

<sup>38</sup> In particolare si veda la discussione in Assemblea nazionale del 16 maggio 2023 e reperibile su <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-mardi-16-mai-2023#3114472>.

<sup>39</sup> I deputati dei gruppi parlamentari *La France insoumise* ed *Écologiste*, lunedì 22 maggio hanno presentato ricorso per impugnare dinanzi al Consiglio costituzionale la legge relativa all'accelerazione delle procedure relative alla costruzione di nuovi impianti nucleari in prossimità di siti nucleari esistenti e all'esercizio di impianti esistenti strutture. Per approfondimenti si veda il sito <https://lafranceinsoumise.fr/2023/05/22/projet-de-loi-de-relance-du-nucleaire-nous-demandons-au-conseil-constitutionnel-la-censure/>.



dell'obiettivo di ridurre la quota del nucleare nella produzione di energia elettrica al 50% entro il 2035 e la rimozione del tetto alla capacità totale autorizzata per la produzione di energia elettrica di origine nucleare di 63,2 gigawatt (articolo 1A).

Secondo gli ecologisti e i commentatori più critici, il recente disegno di legge comporterebbe violazioni del diritto ambientale ed, in particolare, una violazione del c.d. principio di *non regressione ambientale*<sup>40</sup>. Come affermato dalla dottrina, e confermato da una certa giurisprudenza, il principio di non regressione ha fatto sì che ad esso venissero attribuite due diverse anime: una negativa, intesa quale dovere di astensione rispetto ad interventi che possano determinare una riduzione del livello di tutela in materia ambientale; al contempo, una dimensione positiva, intesa come dovere di implementare la legislazione vigente<sup>41</sup>. In questa cornice il disegno di legge – al fine di accelerare la costruzione dei nuovi impianti, anche in ragione di realizzare la neutralità climatica – ha previsto delle disposizioni che, *prima facie*, potrebbero essere considerate confliggenti con un adeguato livello di tutela ambientale. I critici e gli antinuclearisti sostengono, infatti, che le deroghe rispetto alla normativa urbanistica e le esenzioni in materia di concessioni edilizie, nonché la riduzione dei tempi di esame delle opere accessorie (sterramenti, recinzioni, parcheggi, ecc.) può integrare una regressione della tutela ambientale. Un altro aspetto molto delicato contenuto nel disegno di legge è rappresentato dalla previsione di alcune deroghe rispetto alla normativa sulle coste e rispetto alla politica di “zero artificializzazione dei suoli”.

Per i sostenitori del disegno di legge, invece, le nuove disposizioni sono considerate un importante strumento per assicurare la sovranità energetica, uscire definitivamente dai combustibili fossili e così raggiungere la neutralità climatica nel 2050. Diverse misure del testo, infatti, riguardano la pianificazione energetica nazionale, l'ampliamento delle vecchie centrali elettriche e la sicurezza nucleare che rappresenta un baluardo della democrazia nucleare francese. Tra le novità più importanti della nuova previsione normativa troviamo un aspetto davvero singolare e contestato dagli antinuclearisti: nell'ottica di assicurare la semplificazione delle procedure amministrative il disegno di legge ha conferito, alla pari di quanto previsto per gli impianti di energia rinnovabile<sup>42</sup>, una presunzione di *raison impérative d'intérêt public*

---

<sup>40</sup> Sul principio di non regressione nel modello francese si veda M. PRIEUR e G. SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012; M. PRIEUR, *Environnement et développement durable-La constitutionalisation du principe de non regression face à l'enjeu climatique*, in *Energie-Environnement-Infrastructures* no.12, December 2018, dossier 45. Sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, vol.2, 2019.

<sup>41</sup> Si veda A. SCARPATI, *Principio di non regressione nell'ordinamento belga e francese, tra formante giurisprudenziale e normativo*, *DPCE Online*, Sp-2/2023, p. 759-769.

<sup>42</sup> Come si è detto in precedenza già la legge del 10 marzo 2023 aveva stabilito una presunzione di RIIPM per alcuni progetti di energia rinnovabile.

*majeur (RIIPM)* alla costruzione di reattori nucleari a determinate condizioni di potenza che saranno regolate con successivo decreto.

A nostro avviso, il nuovo disegno di legge di rilancio del nucleare francese, in sostanza, agevola le procedure amministrative per accelerare la costruzione di sei reattori EPR2 che, come si è detto per la Finlandia, dovrebbero rappresentare il futuro della tecnologia nucleare civile in tutta Europa.

Il nuovo testo, sicuramente molto ambizioso, conserva le radici storiche della Francia che ha incarnato il modello e l'ambizione ereditati dal generale De Gaulle, da Georges Pompidou e da Valéry Giscard d'Estaing: un'eredità nucleare che possiamo definire storica<sup>43</sup>. Questa eredità, secondo gli atti ufficiali, costituisce “un imperativo climatico, un imperativo per il potere d'acquisto dei francesi e un imperativo per l'indipendenza energetica”.

In questo quadro, possiamo ritenere che il testo del recente disegno di legge sull'energia nucleare francese, qualora dovesse superare le scure del Consiglio costituzionale, consentirà al Presidente Macron di rilanciare davvero il programma energetico nazionale in modo da assicurare il primato della ricerca nucleare con tecnologia EPR2 e garantire così gli obiettivi di sovranità energetica e tutela del clima nel sistema d'oltrampe.

## **7. La recente mozione nucleare in Italia: “prima pietra” o utopia istituzionale?**

Ancor prima di chiudere queste brevi riflessioni, corre l'obbligo di segnalare quanto accaduto in Italia in queste ultime settimane in materia di energia nucleare.

In un precedente studio dedicato al tema del *Diritto dell'energia nucleare* – anche in chiave comparata – si è già avuto modo di segnalare come il nostro paese, a seguito della scelta di uscire dal nucleare, abbia dedicato una grande attenzione alla sola necessità, ormai improcrastinabile, di realizzare una *governance* dei rifiuti radioattivi, assicurando così l'attuazione di un “programma nazionale” assolutamente coerente con le prescrizioni del diritto internazionale e della più recente normativa europea.

Un settore, quello della gestione delle scorie nucleari, che costituisce ormai un tema assai delicato perché chiama, inevitabilmente, in causa la tutela dell'ambiente e della salute umana, il rapporto tra la politica e la democrazia, il bilanciamento tra l'interesse nazionale e le istanze dei territori locali.

Dopo il referendum del 2011, archiviato il progetto della “rinascita nucleare” italiana, la disciplina interna in materia di diritto nucleare si è rivolta soprattutto al c.d. *decommissioning*, ovvero agli interventi connessi alla dismissione delle vecchie centrali, nonché alla gestione in

---

<sup>43</sup> Si veda il contenuto della relazione di Maud Bregeon, relatrice della commissione mista presso l'Assemblea nazionale del 16 maggio 2023; si veda il sito <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-mardi-16-mai-2023#3114472>.

sicurezza delle scorie nucleari. Negli ultimi anni il dibattito sul tema delle scorie nucleari in Italia è dunque ritornato centrale (con risvolti giuridici, politici e socio-ambientali) a seguito della pubblicazione della Carta nazionale dei siti idonei alla localizzazione del deposito nazionale delle scorie nucleari (c.d. CNAPI), per molto tempo segretata. Alla So.G.I.N. S.p.A., soggetto responsabile della realizzazione e dell'esercizio del Deposito Nazionale e del Parco Tecnologico (ai sensi dell'articolo 26 del D.lgs. n. 31/2010), è affidato il compito di gestire questa fase del procedimento amministrativo e colmare i ritardi accumulati negli anni, che hanno certificato l'inadempimento dell'Italia degli obblighi comunitari<sup>44</sup>. Proprio la realizzazione del Deposito Nazionale delle scorie nucleari rappresenta oggi una priorità assoluta per assicurare lo stoccaggio e lo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività, derivanti da attività industriali, di ricerca e medico-sanitarie e dalla pregressa gestione di impianti nucleari, e all'immagazzinamento, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti ad alta attività e del combustibile irraggiato provenienti dalla pregressa gestione di impianti nucleari<sup>45</sup>.

Il conflitto russo-ucraino ha sicuramente riaperto il dibattito sul nucleare anche in Italia. In questa cornice, si spiega l'interesse sul nucleare di ultima generazione che vede l'Italia occupare il ruolo di osservatore nei recenti consessi europei ove invece la Francia interpreta la posizione privilegiata di leader.

In base a dati del 2020, il mix energetico italiano risulta per più dell'80% composto da fonti fossili, quali gas e petrolio, rispettivamente al 42% e al 36%, e in modo residuale carbone (4%). Le fonti green contano per il 18%: l'11% le rinnovabili (fotovoltaico ed eolico); il 7% la produzione idroelettrica<sup>46</sup>.

In questo quadro, l'esigenza di raggiungere la neutralità climatica ha segnato una novità importante per l'Italia e ha portato all'approvazione della c.d. "mozione nucleare"; si tratta di un testo approvato alla Camera dei Deputati a maggio 2023<sup>47</sup> che ha rappresentato sul piano

---

<sup>44</sup> C. MALINCONICO, *L'approccio dell'Unione Europea all'energia nucleare: garanzie di sicurezza, protezione sanitaria e non proliferazione attraverso gli strumenti coercitivi del diritto comunitario*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia. Il diritto dell'energia nucleare*, Il Mulino, 2011, p. 35 et ss.

<sup>45</sup> L. COLELLA, *Il deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia: ritorno al futuro. Note 'a caldo' sulla pubblicazione della Carta nazionale dei siti potenzialmente idonei (CNAPI)*, in *Quaderni amministrativi*, 1/2021, p. 26.

<sup>46</sup> Si veda la Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica, a cura del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, reperibile su [https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/copas/ir18/Doc\\_XXXIV\\_n\\_9\\_bozza.pdf](https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/copas/ir18/Doc_XXXIV_n_9_bozza.pdf).

<sup>47</sup> Nella seduta di martedì 9 maggio l'Assemblea ha esaminato le mozioni concernenti iniziative in materia energetica nel quadro del raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, con particolare riferimento all'energia nucleare ed ha approvato i capoversi 1°, 2°, 3° e 4° del dispositivo della mozione Ruffino ed altri n. 1-00098" nel testo riformulato, il capoverso 5° del dispositivo congiuntamente al capoverso 1° del dispositivo della mozione Cattaneo, Zucconi, Zinzi, Semenzato ed altri n. 1-00083" (Ulteriore nuova formulazione) e la premessa nel testo riformulato; ha approvato altresì con distinte votazioni la mozione Sergio Costa ed altri n. 1-00056" nel testo

politico e giuridico una apertura al nucleare pulito e di ultima generazione dopo tanti anni di *stop*.

Secondo questa impostazione, gli ambiziosi obiettivi dell'Unione europea per uno sviluppo sostenibile fissati dal *Fit for 55* e gli impegni di Cop26 prevedono, in tempi brevi, un forte abbattimento delle emissioni di anidride carbonica difficilmente raggiungibile con il solo utilizzo di energie da fonti rinnovabili. Ecco perché il testo della “mozione nucleare” impegna il governo italiano ad accelerare il processo di decarbonizzazione dell'Italia, usare sempre meno fonti fossili e valutare l'opportunità di inserire nel mix energetico nazionale anche il nucleare quale fonte alternativa e pulita per la produzione di energia.

La mozione, nel confermare l'obiettivo di zero emissioni al 2050, impegna il Governo a partecipare attivamente, in sede europea e internazionale, a ogni opportuna iniziativa, sia di carattere scientifico che promossa da organismi di natura politica, volta ad incentivare lo sviluppo delle nuove tecnologie nucleari destinate alla produzione di energia per scopi civili. Sulla scorta dell'esempio francese, la novità più importante risiede nella possibilità di considerare l'opportunità strategica di intensificare la ricerca inerente gli *Small modular reactor* in Italia, favorendo l'incontro delle migliori competenze in campo ingegneristico nucleare, tecnico, tecnologico e industriale. In questa prospettiva si vuole proseguire l'impegno nella ricerca scientifica e, al fine di formare nuovo capitale umano altamente qualificato nel settore, ad adottare ogni iniziativa utile a sostenere le università italiane in questo percorso.

Questo provvedimento – dalle coordinate piuttosto coraggiose, ma anche utopistiche per certi versi – rappresenta sicuramente un passo decisivo per avviare un rinnovato dibattito sul nucleare pulito anche in Italia, ormai considerato all'interno della *tassonomia green* europea.

Probabilmente è ancora troppo presto per poter parlare di un “ritorno al futuro”<sup>48</sup> (o di un vero rilancio nucleare in Italia), ma sicuramente la citata mozione, approvata dalla Camera dei deputati a maggio 2023, costituirà una “pietra miliare” per orientare una nuova strategia

---

riformulato, ad eccezione dei capoversi 1°, 3°, 6°, 7° e 8° del dispositivo e i capoversi 2°, 8°, 9°, 10°, 11°, 13°, 15°, 17°, 18°, 19°, 20° e 23° della premessa, che ha respinto con distinte votazioni; ha approvato quindi con distinte votazioni la mozione Cattaneo, Zucconi, Zinzi, Semenzato ed altri n. 1-00083" (Ulteriore nuova formulazione) e ha respinto con distinte votazioni la mozione Bonelli ed altri n. 1-00116"; ha approvato con distinte votazioni la mozione Di Sanzo ed altri n. 1-00122" nel testo riformulato, ad eccezione dei capoversi 4° e 5° del dispositivo e 18°, 21°, 24°, 27°, 31°, 33° della premessa, che ha respinto con distinte votazioni. Successivamente la Camera ha esaminato le mozioni concernenti iniziative in relazione al Piano REPowerEU e ai relativi investimenti in campo energetico nell'ambito del PNRR ed ha respinto le mozioni Cappelletti ed altri n. 1-00100, De Luca ed altri n. 1-00127, con distinte votazioni Benzoni ed altri n-1-00130 e Evi ed altri n. 1-00131; ha approvato quindi la mozione Caramanna, Andreuzza, Rossello, Semenzato ed altri n. 1-00135. Si veda <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-30789>.

<sup>48</sup> U. MINOPOLI, *Nucleare. Ritorno al futuro. L'energia a cui l'Italia non può rinunciare*, Guerini e associati, 2022. In questo volume si sottolinea come l'aumento dei prezzi del gas e la guerra ci obbligano a rivedere il nostro mix energetico e i pregiudizi sul nucleare. E anche a batterci perché questa fonte, priva di emissioni nocive, inserita nella tassonomia europea, sia utilizzata per i finanziamenti sostenibili: il fabbisogno di energia del pianeta non va soddisfatto a scapito dell'ambiente, né della ricchezza energetica.

energetica nazionale che miri a favorire sempre di più “fonti climaticamente neutre” legittimando così l’impegno dell’Italia a valutare l’opportunità di inserire nel mix energetico nazionale anche il nucleare quale fonte alternativa e pulita per la produzione di energia.

Come ha giustamente ricordato il professore Billet a conclusione dei suoi seminari a Caserta, la questione energetica è intrinsecamente connessa alla questione climatica e la difesa del clima a livello globale non può prescindere da un bilanciamento ragionevole tra ambiente ed economia.

Nel mezzo di questo binomio, a nostro avviso, la ricerca dell’energia pulita e “climaticamente neutra” è chiamata a giocare un ruolo fondamentale come “ago della bilancia”.



**queste istituzioni**

---

**Comunidades Autónomas,  
economía circular y contratación  
pública verde: del plan a la acción**

**Josep Ramon Fuentes i Gasó**

**Numero 2/2023**

**30 giugno 2023**

---

# Comunidades Autónomas, economía circular y contratación pública verde: del plan a la acción

Josep Ramon Fuentes i Gasó\*

## Sumario

1. Introducción. – 2. Economía circular y contratación pública verde como herramientas para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. – 3. La Estrategia Española de Economía Circular: “España Circular 2030” y el plan de acción de economía circular 2021-2030. – 4. Estrategias autonómicas de economía circular. – 5. Leyes autonómicas de economía circular. – 5.1. Castilla-La Mancha. – 5.2. Valencia. – 5.3. Andalucía. – 6. Conclusiones.

## Resumen

Este trabajo revisa las diferentes medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para fomentar la economía circular y estimular la producción y contratación de bienes y servicios más respetuosos con el medioambiente.

## Sintesi

Il presente contributo passa in rassegna le diverse misure adottate dalle Comunità Autonome spagnole per promuovere l'economia circolare e stimolare la produzione e l'appalto di beni e servizi più rispettosi dell'ambiente.

## Abstract

This paper reviews the different measures adopted by the Autonomous Communities to promote the circular economy and stimulate the production and contracting of more environmentally friendly goods and services.

## Palabras claves

Sostenibilidad medioambiental; compra pública verde; economía circular; Comunidades Autónomas.

## Parole chiave

Sostenibilità ambientale; Appalti pubblici verdi; Economia circolare; Comunità autonome.

## Keywords

Environmental sustainability; Green public procurement; Circular economy; Autonomous communities.

---

\* Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín, Universitat Rovira i Virgili.



## 1. Introducción.

Tal como afirma MOLINA DEL POZO la materia ambiental no había sido objeto de regulación en los primeros años de vida de las comunidades, y es por lo que, son pocas o inexistentes normas jurídicas en esta materia en algunos tratados internacionales<sup>1</sup>. Es a partir del progresivo deterioro del medio ambiente que los órganos y entes del sector público se han hecho cada vez más conscientes del rol que deben desempeñar en la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Ello ha provocado un cambio de actitud de las instituciones públicas, aumentando el surgimiento de iniciativas a favor de la economía circular, la contratación pública verde y la implementación de políticas públicas y estrategias ambientales<sup>2</sup>.

Europa ya se ha dado cuenta que el sistema de relación que habíamos estipulado entre el planeta y la economía de “extraer, fabricar, tirar” no permitía su supervivencia<sup>3</sup>. España por su parte, ha entendido la importancia del medio ambiente y ha comenzado a incorporar “criterios verdes” y de sostenibilidad en las distintas actividades de los órganos y entes públicos – por ejemplo, en la contratación pública y la gestión de residuos sólidos – que buscan reducir los impactos ambientales de la gestión pública, incentivar y potenciar el uso y consumo de productos ecológicos, fomentar el desarrollo de servicios ambientales, o incentivar el diseño y aplicación de tecnologías ambientales.

En este trabajo se revisan las diferentes medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para fomentar la economía circular y estimular la producción y contratación de bienes y servicios más respetuosos con el medioambiente.

## 2. Economía circular y contratación pública verde como herramientas para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Afirma SANTAMARÍA ARINAS que la economía circular busca responder a la exigencia de mejorar de forma eficiente el uso de los recursos naturales<sup>4</sup>. Este modelo persigue aumentar la vida útil de los productos mediante la reutilización y la reparación<sup>5</sup> para devolverlo a la categoría de

---

<sup>1</sup> C. F. MOLINA DEL POZO, “La economía circular: Hacia el completo desarrollo del crecimiento sostenible en la Unión Europea”, en B. SOUZA COSTA, J. A. MORENO MOLINA, R. CORREIA DA SILVA GOMES CALDAS (coord.), *Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: Hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2021, 135.

<sup>2</sup> P. LÓPEZ TOLEDO, “La contratación pública verde en el derecho español”, en *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 2015, 10, 3.

<sup>3</sup> S. GARCÍA GARCÍA, “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, en *Revista de estudios europeos*, 2018, 71, 312.

<sup>4</sup> R. J. SANTAMARÍA ARINAS, “Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2016, 117, 45.

<sup>5</sup> UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, 2 diciembre 2015, COM (2015) 614 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [Acceso el 3 Junio 2023]

materia prima y así evitar el despilfarro<sup>6</sup>. De esta forma, al agotar la verdadera vida útil de los materiales se debería reducir el uso excesivo de materias primas y el nivel de residuos en cada país<sup>7</sup>.

Explica SÁNCHEZ-MAROTO que la noción no es de reciente data, pues ya en 2005 la Unión Europea hacía uso del término al referirlo expresamente en la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de residuos<sup>8</sup>, sin embargo, no fue sino hasta 2015 cuando se dicta el plan de acción de la Unión Europea para la economía circular<sup>9</sup>, en el que expresamente se indica que la contratación pública ecológica – o contratación pública verde – puede desempeñar un papel clave en la economía circular, de allí que sea necesario fomentarla<sup>10</sup>; y es que en la contratación pública pueden incorporarse acciones tales como el fomento de productos certificados como sostenibles o el uso de la biomasa como fuente de energía en edificios públicos, que procurarán la transición hacia una economía circular<sup>11</sup>.

En España el primer instrumento legal que acuña el término “economía circular” fue la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático que la definió como:

Economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes<sup>12</sup>

Para DE LA VARGA PASTOR el concepto de economía circular que previó la legislación catalana va más allá de la gestión de residuos y comprende cambios en los procesos productivos,

---

<sup>6</sup> C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “Economía circular para los residuos de la construcción en España”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 2021, 110, 2021, 318.

<sup>7</sup> S. GARCÍA GARCÍA, “Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible”, cit., 312.

<sup>8</sup> C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 2022, 112, 278.

<sup>9</sup> Con posterioridad a este documento se han producido: UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52020DC0098> [Acceso el 3 Junio 2023] y UNIÓN EUROPEA: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la comisión. El Pacto Verde Europeo*, 11 diciembre 2019, COM (2019) 640 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [Acceso el 3 Junio 2023]

<sup>10</sup> J. J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica”, en G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, J. JORDANO FRAGA, B. LOZANO CUTANDA, A. NOGUEIRA LÓPEZ (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, 2020, 887-888.

<sup>11</sup> E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, “La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, 102, 2, 679.

<sup>12</sup> Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (*BOE* nro. 234, de 28 de septiembre de 2017), artículo 4. d)

en la producción y el consumo sostenible, así como la necesaria promoción de la contratación pública verde, entre otras cuestiones<sup>13</sup>.

Al igual que la legislación catalana, la Comisión Europea ha reconocido la vinculación entre la contratación pública y la economía circular, al punto que prevé el término “contratación pública circular”, entendido como: «[E]l proceso mediante el cual los poderes públicos adquieren obras, bienes o servicios que contribuyen a cerrar los ciclos de los materiales y la energía dentro de las cadenas de suministro, a la vez que minimizan y, en el mejor de los casos, evitan los efectos negativos para el medio ambiente y la generación de residuos a lo largo de su ciclo de vida»<sup>14</sup>.

La economía circular como modelo de negocio busca dar valor a los bienes a largo plazo<sup>15</sup> y bajo esta premisa la contratación pública circular “reconoce el papel que los poderes públicos pueden desempeñar a la hora de apoyar la transición hacia una economía circular”<sup>16</sup> y contribuye al logro de las metas previstas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente, el objetivo 12 – Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles – que procura, entre otras metas, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales y promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales<sup>17</sup>.

En atención a ello, tanto el Estado español como las Comunidades Autónomas han comenzado a desarrollar e implementar algunas acciones en materia de economía circular en las que se incorporan disposiciones relativas a la contratación pública ecológica/verde. El gobierno de España cuenta con la Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030” y el plan de acción de economía circular 2021-2030, y varias Comunidades Autónomas han avanzado en esta misma línea, desarrollando no solo Estrategias de Economía Circular aplicables en su territorio<sup>18</sup> sino que ya se han promulgado las primeras leyes autonómicas de economía circular. A continuación comentaremos estas acciones.

---

<sup>13</sup> A. DE LA VARGA PASTOR, “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2020, 102, 2, 180.

<sup>14</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Contratación pública para una economía circular. Orientación y buenas prácticas*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018, 4-5.

<sup>15</sup> A. FORNS I GÓMEZ, “La reducción en el consumo de bolsas de plástico como elemento clave de un modelo de economía circular: un análisis desde el Derecho”, en *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, 2022, 13, 1, 8.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 4. Además, *vid.* J.J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora”, en A. NOGUEIRA LÓPEZ, X. VENCE DEZA (dir.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 297-326. F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático”, en X. LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022, 48.

<sup>17</sup> *Vid.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

<sup>18</sup> C. R. SÁNCHEZ-MAROTO, “La necesaria estrategia de economía circular”, *cit.*, 290.

### 3. La Estrategia Española de Economía Circular: “España Circular 2030” y el Plan de acción de economía circular 2021-2030.

En España, las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible se establecen en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, aprobada en junio de 2020, durante la pandemia de Covid-19<sup>19</sup>.

Se trata de un documento de carácter transversal y multidisciplinar que contiene un conjunto de principios que pueden aplicarse a todos los sectores económicos. En él se define la economía circular de forma casi idéntica al plan de acción de la Unión Europea para la economía circular<sup>20</sup>. La entiende como:

[A]quella en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantienen en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduce al mínimo la generación de residuos, lo que constituye una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva<sup>21</sup>.

Destaca la necesidad de incorporar en los procesos de contratación medidas voluntarias a través de estándares o sistemas voluntarios de certificación que mejoran la sostenibilidad de los productos, como criterios de valoración o adjudicación, debiéndose aplicar con la máxima objetividad para determinar la bonanza del producto o servicio a contratar<sup>22</sup>.

Además, reconoce que en determinados sectores la contratación pública verde o ecológica puede contribuir a su mejora, por ejemplo, el sector de aguas residuales, a través de una mejor definición de criterios para la contratación pública ecológica en el sector; o el sector alimentos, con la incorporación de criterios que permitan medir los niveles de desperdicio alimentario o que armonice los métodos para el cálculo de las tasas de reciclaje<sup>23</sup>, y que, al ser la contratación pública una parte importante del consumo, por los volúmenes de gasto de las distintas administraciones públicas dentro del mercado, debe considerarse una herramienta clave para la transición hacia una economía circular<sup>24</sup>.

Adicionalmente, encontramos que el 25 de mayo de 2021 se aprueba el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 que con carácter transversal propone un conjunto de actuaciones

---

<sup>19</sup> G. DURÁN ROMERO, “Políticas y estrategias en economía circular: avances y retos futuros”, en *Economistas*, 2022, 177, 172.

<sup>20</sup> A. BOTO ÁLVAREZ, “Economía circular y protección de la salud”, en *Revista catalana de dret ambiental*, 2021, XII, 2, 6.

<sup>21</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL, *Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, 62.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 39.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 49.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 21.

que implementaría la Administración General del Estado para avanzar hacia el nuevo modelo de economía circular. Este plan prevé un apartado especial para la contratación pública “con criterios de circularidad”<sup>25</sup> que enlista algunas acciones para que el sector público “adopte un enfoque más holístico de la sostenibilidad, desde las primeras fases de la contratación hasta el final de la vida del producto, al tiempo que se logran ahorros potenciales”<sup>26</sup>. Estas son<sup>27</sup>:

1. Incluir criterios de adjudicación cualitativos, condiciones de aptitud o solvencia técnica y condiciones especiales de ejecución relativos a economía circular en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) de los contratos centralizados y Acuerdos Marco.

2. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) deberá elaborar pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares que incluyan criterios de selección de empresarios que cuenten con sistemas de gestión ambiental homologados que incluyan elementos de circularidad, así como la promoción de un sistema de certificación ambiental.

3. Se elaborarán guías u otros instrumentos, de carácter general o por sectores, que adapten las previsiones comunitarias y las directrices del plan a los aspectos de aplicación propios de la contratación en el Ministerio.

4. Incluir criterios específicos en los nuevos contratos de servicio y suministro del MITERD no sujetos a contratación armonizada.

5. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) elaborará un catálogo con criterios sociales y ambientales (menor impacto ambiental; ahorro y uso eficiente de agua, energía y materiales; coste ambiental del ciclo de vida; generación y gestión de residuos; uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos; mayor utilización de energía procedente de fuentes renovables, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, huella de carbono; etc.) para aplicar durante las diferentes fases del proceso de contratación pública.

6. ADIF impulsará y ejecutará un programa para la recuperación integral y reutilización de activos y edificaciones (antiguas estaciones, talleres, naves, entre otros) de manera que entren de nuevo en el ciclo productivo.

Aunque las medidas presentadas requieren de voluntad política para su implementación y que su efectividad podrá evaluarse con el transcurso del tiempo, debe reconocerse que la identificación y determinación de las acciones que deben implementarse en la contratación

---

<sup>25</sup> M. PASCUAL NÚÑEZ, “España estrena su primer Plan de Acción de Economía Circular 2021-2030: ¿Cómo desacoplaremos el crecimiento económico del consumo de recursos en la próxima década?”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, 114,105.

<sup>26</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL, *I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021, 17

<sup>27</sup> *Ibidem*, 18.

pública para el cambio de modelo económico hacia la economía circular representa un primer paso de avance en esta materia.

#### 4. Estrategias autonómicas de economía circular.

Desde el año 2015 las Comunidades Autónomas comenzaron a aprobar estrategias de economía circular que procuran el impulso de la contratación pública verde mediante la incorporación de objetivos, lineamientos estratégicos o acciones concretas para ello. Nos referiremos brevemente a alguna de ellas<sup>28</sup>.

Cataluña fue pionera en este tema. Mediante Acuerdo de Gobierno GOV/73/2015, de 26 de mayo, se aprobó la Estrategia de impulso a la economía verde y circular<sup>29</sup>. En este documento la Generalidad de Cataluña previó el impulso de acciones que favorezcan iniciativas que garanticen una gestión ambiental con criterios de sostenibilidad. Respecto de la contratación pública declaró su intención de seguir desarrollando estrategias de compra y contratación pública verde, no solo para reducir el impacto ambiental de los bienes y servicios adquiridos, sino también por el rol que ejercen como un estímulo de la eco innovación y de la demanda de bienes y servicios sostenibles, mencionando como acción a ejecutar la implementación de requisitos de innovación en los pliegos de contratación pública aplicables a la compra de productos y servicios para que las adquisiciones de la Administración sean de bajo impacto ambiental y con ecoetiqueta<sup>30</sup>.

El documento también dispone la creación de una red de compra de reciclado que concibe como un espacio de encuentro entre oferentes y demandantes de productos reciclados, reciclables y/o biodegradables con el objetivo de dinamizar el mercado de estos productos creando un núcleo de conexión entre agentes. Estos productos se incluirán en la compra pública de la Generalidad de Catalunya<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Otras Comunidades Autónomas que cuentan con estrategias de economía circular son: 1. Madrid: Iniciativa Madrid 7R sobre Economía Circular (2018); 2. Andalucía: Estrategia andaluza de Bioeconomía Circular (2018); 3. Valencia: Economía Circular incluida en la Agenda Industria 4.0 de la Comunitat Valenciana (2019); 4. Murcia: Estrategia Regional de Economía Circular 2030 (2019); 5. Navarra: Agenda para el desarrollo de la economía circular en Navarra 2030 (2019); 6. Islas Baleares: Pacto para la reactivación y la transformación económica y social de las Islas Baleares - Eje Economía Circular (2020); 7. Aragón: Estrategia Aragón (2020); 8. Circular Canarias: Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030 (2021); 9. Castilla y León: Estrategia de Economía Circular de Castilla y León 2021-2030 (2021), y; 10. Asturias: Estrategia industrial Asturias 2030 (EIA 2030). Incluye acciones para la EC y la descarbonización de la industria (2021). *Vid.* G. DURÁN ROMERO, “Políticas y estrategias en economía circular”, cit., 173.

<sup>29</sup> DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT, *Impuls a l'economia verda i a l'economia circular. Competitivitat-Eficiència-Innovació. Una estratègia del Govern de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, 2015, 24.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

En 2018, Extremadura aprueba la Estrategia de economía verde y circular “Extremadura 2030. Hacia un modelo extremeño de economía verde y circular” que prevé como acciones de la Administración para el fomento de la compra pública verde:

Desarrollar políticas de compra pública verde e innovadora: promover mediante normativas que se integren en la propia estrategia, acciones y actividades potentes por parte de todas las consejerías, que desarrollen la demanda social de nuevos productos en estos ámbitos, promoviendo la “compra pública innovadora”, que facilite la introducción en el propio mercado regional de esta tipología de productos y servicios “verdes”<sup>32</sup>.

En 2019 la Comunidad Autónoma de Galicia aprueba la Estrategia Gallega de Economía Circular que contiene una serie de medidas para promover la compra pública verde en la actividad que desarrolla la Administración autonómica. Este documento contiene una línea programática dedicada a la compra pública verde/circular, en la que se establecen como objetivos: 1. Analizar y revisar las barreras administrativas para introducir la compra verde en los pliegos de condiciones, 2. Incentivar la compra pública circular/verde. 3. Fomentar el consumo responsable de los recursos mediante el uso de procedentes de materiales reciclados o reutilizados<sup>33</sup>. Para PERNAS GARCÍA se trata de un primer documento que contiene políticas y actuaciones convincentes de promoción de la compra verde<sup>34</sup>.

En enero de 2020 se aprueba la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030 que prevé entre otras medidas: 1. El desarrollo de un programa de compra pública verde orientado hacia la economía circular, que integre otras medidas para implicar a la ciudadanía y al sector privado en una compra más circular<sup>35</sup>, 2. La elaboración de un acuerdo voluntario con el sector privado para la incorporación de criterios de economía circular en su compra y contratación<sup>36</sup>, 3. Impulsar la recogida y reparación de productos de segunda mano a nivel municipal y comarcal<sup>37</sup>.

Finalmente, nos referiremos a la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha que tiene la particularidad de ser la primera estrategia de economía circular que se elabora en cumplimiento a lo dispuesto en una legislación autonómica específica sobre economía circular. En esta estrategia se tiene un eje de actuación – eje gobernanza – que prevé una línea de acción

---

<sup>32</sup> JUNTA DE EXTREMADURA, *Extremadura 2030. Estrategia de economía verde y circular. Plan de acción de la Junta de Extremadura*, 2018, 130, disponible en: <https://www.juntaex.es/documents/77055/406857/Actuacion-Plan+de+Accion+de+la+Junta+de+Extremadura+2030.pdf/7b882d4b-5e5a-28dd-cc48-0cef5e49f1f4?t=1636978537126> [Acceso el 4 Junio 2023]

<sup>33</sup> JUNTA DE GALICIA, *Estrategia Gallega de Economía Circular*, Universidad de Vigo, Universidad de La Coruña, 2019, 123-125.

<sup>34</sup> J. J. PERNAS GARCÍA, “Compra pública verde y circular”, cit., 889.

<sup>35</sup> COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, *Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2019, 64.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 70.

<sup>37</sup> *Ibidem*.



concreta para la contratación pública verde, sostenible o innovadora, que dispone como medidas a implementar la incorporación de criterios de sostenibilidad en la compra pública y la promoción de la demanda de productos sostenibles, así como el fomento de los canales de producción y consumo<sup>38</sup>

Se observa que, con mayor o menor detalle, las Comunidades Autónomas han reconocido en sus documentos de estrategia de economía circular, la importancia de la contratación pública como herramienta para alcanzar el modelo de economía circular y en función de ello se han establecido un conjunto de acciones que se concentran principalmente en: 1. La incorporación de criterios de sostenibilidad y compra verde en los pliegos de condiciones, 2. La adquisición de productos reciclados o con ecoetiquetas, y; 3. La aprobación de instrumentos normativos para fomentar la aplicación de los principios de la economía circular en las distintas actividades que desarrollan las Administraciones públicas.

## 5. Leyes autonómicas de economía circular.

Para mediados de 2023, tres Comunidades Autónomas cuentan con su propia legislación sobre economía circular. Analizaremos las disposiciones sobre contratación pública verde/ecológica que ha sido incorporadas en estas leyes.

### 5.1. Castilla-La Mancha.

La primera Comunidad Autónoma que aprobó una ley sobre economía circular fue Castilla-La Mancha. El 12 de diciembre de 2019 se publica en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Ley /2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular cuyo objetivo es:

[I]ncorporar al ordenamiento jurídico de la región los principios de la economía circular con la finalidad de favorecer un crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas que permita luchar contra el cambio climático y avanzar hacia una economía hipocarbónica en la región, con la consiguiente mejora del medio ambiente y, por ello, de la vida y el bienestar de las personas<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030*, Cartel-Arte, 2021, 63.

<sup>39</sup> Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha (*DOCM* nro. 244, de 12 de diciembre de 2019), artículo 1. *Vid.* X. LAZO VITORIA, “Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático”, en X. LAZO VITORIA (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022, 32. Existen otras Comunidades Autónomas que, sin haber aprobado una ley para regular la economía circular cuentan con normas para fomentarla. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña que aprobó la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios. El artículo 7 de la Ley impone a la Administración pública la obligación de “Incorporar, en los contratos públicos y los convenios de gestión de



Respecto a la compra pública verde, la Ley prevé: 1. La elaboración de una Estrategia de Economía Circular para la Comunidad Autónoma – ya elaborada como precisamos en el apartado anterior – que deberá contener medidas transversales específicas relacionadas con el fomento de la compra pública verde y la contratación pública circular<sup>40</sup>, 2. El otorgamiento de incentivos económicos para la implantación y la permanencia en territorio de la Comunidad Autónoma de empresas y actividades empresariales cuyo objeto se encuadre en el ámbito de la economía circular, mediante la adecuada baremación en las subvenciones o ayudas públicas y mediante la contratación del sector público regional<sup>41</sup>.

## 5.2. Valencia.

Otra Comunidad Autónoma que cuenta con una Ley de economía circular es Valencia. Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 9 de febrero de 2023, la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana que tiene por finalidad la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, así como la reducción del impacto global del uso de los recursos naturales y mejorar la eficiencia de su uso, con miras a: 1. Lograr un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, 2. Contribuir a la implantación de un modelo económico circular y de bajas emisiones contaminantes a través de prácticas empresariales, de materiales y de productos innovadores y sostenibles, y; 3. Llevar a cabo una transición ecológica efectiva y socialmente justa en la Comunitat Valenciana<sup>42</sup>.

La Ley incorpora un artículo destinado a la “contratación pública sostenible para la reducción de residuos y la economía circular” —artículo 34— que dispone como medidas a implementar:

1. La aprobación de un plan de contratación pública sostenible con los objetivos de prevenir los residuos e impulsar la economía circular. Este plan deberá establecer los criterios a aplicar en el ámbito de la contratación y compra públicas de la Administración pública valenciana y de su sector público instrumental.

2. Desarrollar los criterios para la contratación y compra públicas respecto a los aspectos siguientes:

2.1. En los comedores colectivos dependientes de la Administración pública valenciana y su sector público instrumental, o bien sostenidos con fondos públicos autonómicos, la reducción

---

servicios relacionados con la gestión de alimentos, cláusulas para prevenir las pérdidas y el despilfarro alimentarios”.

<sup>40</sup> *Ibidem*, artículo 6.6.

<sup>41</sup> *Ibidem*, artículo 9.

<sup>42</sup> Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana (*BOE* nro. 34, de 9 de febrero de 2023), artículo 1.2

de los residuos alimentarios, el fomento de la adquisición de alimentos bajo criterios de dieta mediterránea, la producción de proximidad y de temporada, la gestión ambiental sostenible de la producción de alimentos y la contribución a la biodiversidad agraria y marina.

2.2. Priorización de la adquisición de productos y materiales reutilizables, reutilizados, reparados, biodegradables, reciclables y reciclados.

2.3. En los pliegos de condiciones técnicas de contratación pública de proyectos y ejecución de obras, incluir criterios de diseño bioclimático, autoconsumo a partir de energías renovables, suministro de energía procedente de fuentes de energía renovable, soluciones basadas en la naturaleza y objetivos cuantitativos respecto a la utilización de materiales reutilizables, biodegradables, reciclables y reciclados, de elevada durabilidad, de proximidad o de bajo impacto ambiental conforme el análisis de ciclo de vida, de acuerdo con el tipo de obra de que se trate.

2.4. Priorización de la adquisición y el uso de productos de diseño ecológico, ajustados a los criterios de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2009/125/CE, sobre diseño ecológico.

2.5. Priorización de la adquisición y uso de productos con etiqueta ecológica europea (EU Ecolabel), de acuerdo con el Reglamento (CE) número 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, y el Real decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

2.6. Priorización de la adquisición de productos y servicios registrados en sistemas con declaraciones ambientales de producto (environmental product declarations, EPD), conforme a la norma internacional ISO 14025, basada en el análisis de ciclo de vida.

### 5.3. Andalucía.

Finalmente encontramos la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía que tiene por objeto la regulación de un conjunto de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos<sup>43</sup>.

Esta Ley contiene un capítulo dedicado a la contratación pública ecológica que define como el proceso mediante el cual “las autoridades adquieren bienes, obras y servicios con un

---

<sup>43</sup> Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (*BOE* nro. 98, de 25 de abril de 2023), artículo 1.1.

impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros bienes, obras y servicios con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar”<sup>44</sup>.

El capítulo III de su título II enlista las medidas que aplicará la Comunidad Autónoma de Andalucía en la contratación pública ecológica<sup>45</sup>:

1. Velar por la reducción del impacto medioambiental de las obras, suministros o servicios e incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, impulsando la contratación pública ecológica como instrumento esencial para favorecer la transición hacia un modelo de economía circular.

2. Incluir criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica en la normativa sectorial, que, en cualquier caso, deben velar por la inclusión de los principios dispuestos en el artículo 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

3. Incluir como cláusulas medioambientales, en el proceso de contratación pública y en los términos que se establezcan reglamentariamente, se contemplarán, entre otras, las siguientes:

3.1. Que los productos o servicios a adquirir se encuentren inscritos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida regulado en el artículo 14 de la Ley<sup>46</sup>, así como en cualquier otro registro con un ámbito territorial distinto que tenga la misma finalidad o que demuestre la disposición de la información relativa al análisis de ciclo de vida de estos.

3.2. Que los productos o servicios a adquirir cuenten con la etiqueta ecológica de la UE (Ecolabel), obtenida de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, con algún certificado conforme a las normas internacionales UNE-EN ISO 14021, 14024 y 14025, así como otros medios adecuados de prueba que demuestren que las obras, suministros o servicios que ha de prestar el futuro contratista aplican criterios de sostenibilidad ambiental equivalentes a aquellos exigidos por la etiqueta ecológica de la UE.

3.3. Que la organización o empresa suministradora esté inscrita en el Registro EMAS o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, de 25 de

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, artículo 3. e)

<sup>45</sup> *Ibidem*, artículos 11 y 12.

<sup>46</sup> Este registro tiene por objeto la inscripción voluntaria del análisis de ciclo de vida de los productos, obras o servicios producidos, prestados, distribuidos o comercializados en Andalucía por parte de cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

noviembre de 2009, o en otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

3.4. Que el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero de la organización licitadora, esté acreditado en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), mediante la inscripción en el Registro del SACE, o en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. Se admitirá la acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta.

3.5. Que los productos o servicios a adquirir garanticen un uso eficiente de la energía, disminuyendo el gasto energético y utilizando nuevas tecnologías, priorizando el uso de energía renovable y circular.

3.6. Que la prioridad de los servicios de pago por uso frente a la adquisición de productos se garantice restringiendo la inclusión de limitaciones en los pliegos de contratación de servicios de renting por parte de los órganos de contratación.

3.7. Que la adquisición de productos provenientes de mercados de materias primas secundarias o fabricados con materiales reciclados se realice priorizando el diseño de estos a partir de productos procedentes del reciclaje de residuos.

3.8. Que los productos, obras y servicios a adquirir cumplan con criterios de durabilidad y reparabilidad.

3.9. Que se promoverá la reducción de la producción de residuos alimenticios y la adquisición de productos frescos, de temporada o con un ciclo corto de distribución en los contratos referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, valorándose el establecimiento de convenios con entidades sociales para la donación de excedentes.

3.10. Que se incluirá la priorización de procesos de producción o de prestación de servicios que se realicen empleando fuentes energéticas provenientes de energías renovables.

3.11. Que se incluirá en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la aplicación de medidas para la reducción del consumo de agua, la recuperación de aguas pluviales o la reutilización de agua regenerada.

3.12. En los eventos promovidos por las Administraciones autonómica y local se priorizará en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la utilización de agua procedente de las redes de abastecimiento, siempre que la naturaleza de este no precise el uso de aguas minerales, así como recipientes retornables o reutilizables, con el objetivo de reducir su huella ecológica y minimizar la generación de residuos.

3.13. En los proyectos de construcción y edificación de promociones de nuevas viviendas, en aquellos edificios de titularidad pública de nueva construcción y en la contratación patrimonial de arrendamiento de sedes administrativas se fomentarán la eficiencia y el ahorro de agua de las instalaciones y servicios públicos, mediante medidas de reducción del consumo, la instalación de redes de gestión de pluviales y aguas grises para su uso circular en el mantenimiento de zonas verdes y limpieza de las instalaciones.

3.14. Que se fomentará la utilización de prendas textiles fabricadas con materiales reciclados y mediante procesos de fabricación sostenibles, el diseño a partir de productos procedentes de valorización de residuos, así como la recogida selectiva de los mismos al final de su vida útil mediante procesos de valorización, priorizando aquellos que apuestan por la ecoconfección y la integración de fibras recicladas en los mismos, así como aquellos cuyas fibras puedan ser reutilizadas o recicladas a su vez.

3.15. En las obras públicas se promoverá el empleo de árido reciclado o artificial, materias primas secundarias u otros residuos de características técnicas similares, como residuos inertes de la prospección, extracción de minas y canteras, y tratamientos físicos y químicos de minerales, conforme a los requisitos de la normativa sectorial vigente.

3.16. Se promoverá el uso de compost o material bioestabilizado procedente de las plantas de tratamiento de residuos municipales y de lodos tratados de plantas de depuración de aguas residuales urbanas, para su uso como fertilizante en labores de jardinería y como elemento para la restauración de suelos degradados.

De conformidad con la disposición final decimocuarta de la Ley, la inclusión de cláusulas medioambientales previamente señaladas en las distintas fases del proceso de contrataciónse realizará una vez que se proceda al desarrollo reglamentario que deberá ejecutarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley. A la fecha de elaboración de esta comunicación, la ley no ha cumplido dos meses de vigencia por lo que, queda esperar a que se realice el desarrollo reglamentario de los criterios mencionados para analizar cómo se aplicarán a los procesos de contratación pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **6. Conclusiones.**

Las Comunidades Autónomas son cada vez más conscientes que la contratación pública verde/ecológica puede ser una herramienta no solo para reducir el impacto ambiental que puede tener la actividad de los distintos órganos y entes públicos, sino que además, tiene la capacidad de fomentar servicios y productos innovadores y competitivos, de crear nuevas fuentes y formas de empleo y de desarrollo del emprendimiento, así como, cambiar los patrones de consumo de la población, lo que permite transitar hacia el camino de la economía circular.

Se ha podido avanzar más allá del establecimiento de políticas y estrategias generales contenidas en los documentos de estrategia de economía circular de las Comunidades Autónomas hacia acciones más concretas, principalmente concentradas en la incorporación de los pliegos de condiciones de criterios ambientales que orienten las decisiones públicas no solamente en las compras sino inclusive en la construcción de obras, como es el caso de Andalucía y Valencia.

Las Comunidades Autónomas no deben detenerse en el camino que ya comenzaron a andar. El medio ambiente, cada vez con más frecuencia, muestra los efectos que ha causado el ser humano durante muchos años, por ello, es necesario que este impulso que las arropamantenga su curso, pero siempre garantizando seguridad jurídica para los contristas y los ciudadanos. Se debe ser cuidadoso que en la inclusión de las cláusulas o criterios medioambientales en la contratación pública, no terminen generando conflictos, desacelerando rápidamente determinados sectores económicos, o incluso, fomentando el desempleo puesto que ello no responde al necesario uso estratégico de la contratación pública.

**queste istituzioni**

---

**Comunicazione e campagne  
di sensibilizzazione a livello comunale:  
prospettive di propaganda  
municipale?**

Matteo Carrer

**Numero 2/2023**

**30 giugno 2023**

---

# Comunicazione e campagne di sensibilizzazione a livello comunale: prospettive di propaganda municipale?

di Matteo Carrer\*

## Sommario

1. Comunicazione e sensibilizzazione a livello comunale. – 2. Rassegna esemplificativa di campagne comunali. – 3. Conclusioni. Indirizzo politico e abitudini personali: quale connessione?

## Sintesi

Il contributo propone una rassegna di campagne di sensibilizzazione a livello comunale, mettendo in rilievo per ciascuna il rapporto con le attribuzioni comunali. Si viene così a scoprire che i Comuni si dedicano a campagne comunali di diversa tipologia. Alcune hanno un carattere molto pratico, altre non propongono azioni da compiere o non compiere. Alcune sono relative a competenze comunali, altri sono molto lontane dalla realtà dell'ente locale. Un dato accomuna tutte le campagne di sensibilizzazione: la volontà di influire non solo sui comportamenti bensì sui pensieri dei consociati.

## Abstract

The contribution proposes a review of awareness campaigns at the municipal level, highlighting for each the relationship with the municipal powers. Thus we discover that the Municipalities are dedicated to municipal campaigns of different types. Some have a very practical purpose, others do not propose actions to be done or not to be done. Some are related to municipal responsibilities, others are very far from the needs of the Town Council. One fact binds all the awareness campaigns: the desire to influence not only the behavior but also the thoughts of the people.

## Parole chiave

Campagna di sensibilizzazione; Comune; Enti locali; propaganda.

## Keywords

Awareness campaign; Town Council; Local government; propaganda.

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Bergamo.



## 1. Comunicazione e sensibilizzazione a livello comunale

Le campagne comunali di sensibilizzazione sono interessanti per gli studi di diritto pubblico in quanto permettono di individuare quali temi sono ritenuti importanti e da diffondere presso la generalità della popolazione da un ente pubblico quale è il Comune.

Si tratta, in estrema sintesi, di destinare energie – che possono essere più o meno cospicue a livello di mera spesa economica – da parte dell'ente pubblico e canalizzarle verso un obiettivo di comunicazione. Una forma di attività dell'amministrazione che risolve l'azione amministrativa in una comunicazione al pubblico. Il tema è ovviamente vicino alla distinzione tra politica e amministrazione, nella declinazione dell'indirizzo politico<sup>1</sup>, poiché la comunicazione consiste sicuramente in un'informazione che è altresì veicolata in modo diverso rispetto a qualsiasi altro avviso informativo, poiché presuppone interesse, attenzione e pubblicità (quest'ultima nel senso comune di messaggio pubblicitario). Ed è proprio l'analisi della modalità e delle finalità delle campagne a restituire la misura dell'attenzione dell'ente, considerato in se stesso, ossia singolarmente, e considerato trasversalmente, nelle linee di tendenza comuni agli enti presi in considerazione<sup>2</sup>.

Dunque, la prima questione su cui interrogarsi è cosa sia una campagna di sensibilizzazione. Si tratta – come detto – in sostanza di un'iniziativa pubblicitaria: concretamente, il Comune utilizza risorse dell'amministrazione (anche attraverso un impegno di spesa di denaro pubblico) per veicolare un messaggio alla generalità della popolazione, attraverso supporti fisici (come possono essere cartelli e manifesti) o virtuali (come il sito ufficiale del Comune, *social* e altri media).

Si tratta – di nuovo, con una certa sintesi definitoria – di una peculiare forma di pubblicità: una *réclame* che condivide metodi e spesso anche spunti creativi con le abituali pubblicità commerciali, ma che ha i caratteri dell'ufficialità. Il fatto che sia un ente pubblico, anche se il minore della Repubblica (art. 114 Cost.), a chiedere, stimolare, porre l'attenzione su un determinato comportamento oppure a veicolare un certo messaggio dà al contenuto della campagna un valore diverso rispetto al consiglio di un qualsiasi operatore commerciale che

---

<sup>1</sup> V. *ex multis*, M. CLARICH, *Politica e amministrazione negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 781 ss.; L. CASINI, *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, in *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1/2014, p. 9 ss.; B. G. MATTARELLA, *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo generale, I, Milano, 2003, p. 765 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "atti politici" e atti di "alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 122 ss.; ID, *Sugli atti di alta amministrazione*, in *Giur. cost.*, 3/2013, 1377 ss.; F. F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 864 ss.; S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 911 ss.

<sup>2</sup> Dal punto di vista metodologico, per la presente ricerca si sono prese in considerazione le campagne di sensibilizzazione di cui si trova traccia nei siti dei Comuni e nei giornali attraverso una ricerca effettuata tramite web. Non vi sono, pertanto, pretese di esaustività.

presenta il proprio prodotto o di un qualsiasi gruppo di interesse che si adopera e insiste per diffondere le opinioni o i valori o le attività di cui si fa portatore.

In ultima analisi, come si vedrà, la campagna di sensibilizzazione può essere una opportunità per suggerire in modo cortese (secondo la teoria della “spinta gentile”<sup>3</sup>) un comportamento che, se ignorato, il Comune ha il potere di sanzionare, sia pure soltanto come contravvenzione, posto che non è nelle competenze degli enti locali intervenire per mezzo della repressione penale.

In alternativa, la “spinta gentile” può riguardare qualcosa di diverso, cioè non un comportamento bensì un concetto (nella abituale, per quanto generica, accezione di pensiero definito e idealmente configurato, di nozione autonoma di alcunché). L’ente pubblico, in questo caso, si impegna per porre all’attenzione dei consociati un tema, un problema, un aspetto su cui invita alla riflessione o alla considerazione anche senza che vi sia una specifica azione da compiere o astenersi dal compiere che viene suggerita.

Tali definizioni generali sono utili per introdurre il tema e per segnalare i confini del tema, tuttavia restano teoriche senza una esemplificazione pratica che possa permettere di scendere nel dettaglio e osservare concretamente quali siano le opzioni a disposizione delle amministrazioni pubbliche riguardo a questi temi. Per questa ragione, si prenderà il ragionamento in generale dopo aver compiuto un *excursus* di campagne comunali.

## **2. Rassegna esemplificativa di campagne comunali.**

Una rassegna esaustiva delle campagne di sensibilizzazione comunale è fuori dalla portata del presente lavoro, che si limita a trarre delle linee di tendenza dall’analisi di talune di esse.

Linee di tendenza che – pure – sembrano delineare uno spettro piuttosto ampio e, in un certo senso, metodologicamente esaustivo delle possibilità offerte e concretamente sfruttate dall’ente Comune. In particolare, si dividono le campagne in due macroambiti con specifico riferimento alle attribuzioni comunali. Gli ambiti comunicativi, infatti, possono essere distinti in: campagne attinenti a compiti o attribuzioni del Comune e campagne non specificamente attinenti ad attribuzioni del Comune.

Il punto più interessante, quello su cui si tornerà in conclusione, è proprio l’indirizzo politico comunale. Il caso delle campagne di comunicazione, come si vedrà, mette in discussione il profilo di indirizzo politico cui è abituato in genere il minore degli enti territoriali della Repubblica. A mente dell’art. 114 Cost., infatti, il Comune è il mattone fondamentale della Repubblica: per quanto non sia scontato che sia l’ente più piccolo, come dimensioni e risorse assolute, rimane l’ente minore. Per mutuare il linguaggio costituzionale, l’art. 5 della Carta

---

<sup>3</sup> R. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, Feltrinelli, Milano, 2009.

fondamentale<sup>4</sup> la Repubblica «adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»: non si può negare che un indirizzo politico compete strutturalmente al Comune. Il tema deriva già da una lettura piana dell'articolato costituzionale, dove al già ricordato art. 5 Cost. si può sommare l'art. 118, co. 1° Cost., secondo il quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni».

A livello legislativo, secondo l'art. 42 del d.lgs. 267/2000, rubricato “attribuzioni dei consigli” si legge al co. 1 che «il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo» del Comune e al co. 3 che esso «nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori».

Se il quadro concettuale è chiaro, resta da stabilire cosa significhi indirizzo politico a livello comunale. Certo può essere relativo all'autonomia comunale e all'esercizio delle funzioni attribuite a quel livello di governo. Dizione corretta, ma forse generica. Secondo la dottrina, «chiunque si sia occupato del tema sottolinea che a livello periferico l'indirizzo tende a sfumare nella gestione, perché su scala ridotta fare politica significa in ultima analisi compiere scelte di amministrazione concreta e puntuale»<sup>5</sup>.

Non si tratta di una contraddizione, bensì di una conseguenza delle dimensioni dell'ente Comune: come si è già detto, non tanto in senso assoluto quanto nel senso della tipologia di funzioni. Anche le campagne di sensibilizzazione presuppongono una scelta, tuttavia il quadro è più articolato. Si tornerà sul punto.

Dal punto di vista delle singole campagne che fungono da rassegna per le osservazioni che si stanno compiendo, si riscontra che il Comune di Bari nel 1999 ha avviato una campagna di sensibilizzazione che «mira[va] a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di alcune virtù civili quali: legalità, collaborazione, cortesia e informazione» con l'obiettivo di «coinvolgere l'opinione pubblica sull'importanza dei valori alla base della civile convivenza, che migliorano la qualità della vita; “catturare” l'attenzione con una campagna accattivante e far riflettere sull'importanza di questi temi». Dal punto di vista della realizzazione della campagna «l'innovazione sta nell'idea di promuovere i principi morali alla base della civile convivenza, in modo originale ed alternativo, proponendoli simpaticamente come “prodotti commerciali”»<sup>6</sup>: e così la collaborazione è stata reclamizzata come una colla, la legalità come uno spray smacchiatore, l'informazione come una boccetta di medicinale, la cortesia come un dolcificante

---

<sup>4</sup> Per tutti, R. BIFULCO, *Art. 5*, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006.

<sup>5</sup> A. RICCOBONO, *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, in *Lavoro diritti Europa*, 1/2022, p. 3, che a sua volta cita parzialmente le parole di G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Var. temi dir. lav.*, 2020, p. 45 ss.

<sup>6</sup> <https://www.comune.bari.it/campagna-di-sensibilizzazione-sul-senso-civico-1999-2000>.

in piccole pastiglie. In epoca *pre-social media*, sono stati realizzati volantini e pubblicità su giornali, poster e manifesti (esterni in pubblico, interni in scuole e uffici comunali, dinamici su bus locali).

Il principio di legalità ha una solida base giuridica, mentre è più difficile declinare la collaborazione e la cortesia. Quanto all'informazione, si tratta con evidenza di un mezzo e non di un fine (fine potrebbe essere la cultura, o la conoscenza acquisita tramite l'informazione). Dunque, per quanto siano indicate con sicurezza quali "valori alla base della civile convivenza" si tratta di una scelta non priva di elementi discrezionali. Compete al Comune contribuire a garantire la legalità? In senso ampio, e dunque anche con un'azione di promozione? La risposta è positiva e può essere positiva anche con riguardo alla cultura o alla buona informazione (posto che, così aggettivata, il problema si sposta su cosa significhi in concreto una "buona" informazione) e persino alla cortesia, che non ha uno specifico appiglio giuridico ma che rientra nel concetto di una relazione interpersonale pacifica e serena, cosa che l'ordinamento può senz'altro supportare. Tuttavia, già da questa prima campagna si vede come il Comune non sponsorizzi nessuna azione particolare, bensì dei valori in generale. Che siano condivisibili o meno non è interessante nell'analisi della campagna (poiché introdurrebbe un elemento valoriale), ciò che interessa è che la campagna è discrezionale, espressione cioè di indirizzo politico.

Interessante è una campagna del Comune di Verbania dell'autunno 2022: «con l'arrivo della stagione autunnale, per arginare il caro bollette e gli aumenti dei costi dell'energia, l'Amministrazione Comunale di Verbania è al lavoro su vari fronti, ricordando che in sette mesi si è avuto il raddoppio delle spese raggiungendo quasi 1,3 milioni di euro (con un contributo del Governo che ne ripiana solo una parte per circa il 30%). Per questo come Comune seguiamo il contenimento delle temperature negli uffici comunali e nelle scuole (escludendo gli asili nido). Un altro passo, il primo con la realizzazione di un video fatto da studenti, è quello di promuovere con una campagna di sensibilizzazione comportamenti e abitudini capaci di tutelare l'ambiente, contrastare il cambiamento climatico e salvaguardare le spese, attraverso il risparmio energetico, rivolto a cittadini e famiglie»<sup>7</sup>.

Sul sito del Comune e sui social è stato caricato un piccolo videoclip di un pezzo in stile *rap* interpretato da giovani. Indipendentemente dalla qualità della realizzazione, dallo stile e dalle soluzioni<sup>8</sup> suggerite – tre aspetti fondamentali sui quali tuttavia non compete indagare oltre in questa sede – il messaggio non è rivolto, come sembra suggerire la descrizione ufficiale della campagna, all'ente Comune, dunque al risparmio per gli uffici pubblici o le sedi comunali, bensì

---

<sup>7</sup> <https://www.comune.verbania.it/Novita/Notizie/Energy-Rap>.

<sup>8</sup> Peraltro filtrate dalla ritmica dello stile rap, le soluzioni proposte si attestano su questa tipologia: «tira giù il gas e aggiungi un maglione», oppure «svegliati prima non fare il pigrone / anche a piedi arrivi a lezione» o, ancora, «sotto la doccia non starci mezz'ora / spegni quel phon che ci mandi in malora».

per promuovere una campagna di risparmio al pubblico, attraverso il meccanismo comunicativo – centrale ma su cui, di nuovo, non vale qui soffermarsi – dei giovani che danno il “buon esempio” ai coetanei e all’intera comunità.

È altresì interessante che il lavoro sia stato incentrato sulle scuole. Posto che, come sembra, l’obiettivo sia far risparmiare tutti, sono stati coinvolti gli studenti e solo in secondo luogo, da spettatori, la generalità della comunità.

Vi è un suggerimento concreto di azioni da intraprendere, ma il lato operativo è subordinato al messaggio generale.

In un ambito completamente diverso, non pochi Comuni<sup>9</sup> hanno avviato campagne di sensibilizzazione sul decoro urbano e l’igiene pubblica, sollecitando i proprietari di cani a raccogliere le deiezioni dei propri animali. Si tratta di un problema abbastanza sentito e che, peraltro, è sanzionato in via amministrativa<sup>10</sup>. Dunque, il Comune si impegna a comunicare un’informazione e a stimolare un comportamento che ha la forza di punire d’autorità. Si tratta, dunque, di una scelta politica di complessiva comunicazione e interrelazione tra cittadini e amministrazione<sup>11</sup>.

Più generale, e su temi non dissimili, si annoverano le campagne del Comune di Fara Gera d’Adda (BG) e del Comune di Landriano (PV) rispettivamente del 2021 e del 2022 di sensibilizzazione al decoro urbano, con interventi tramite cartelloni pubblicitari su: corretta raccolta delle deiezioni canine, la non dispersione di rifiuti sulle aree verdi e più in generale nelle aree pubbliche, nonché l’invito al conferimento dei rifiuti domestici nei cestini portarifiuti posti in fregio alle strade (Landriano)<sup>12</sup> a non gettare a terra mozziconi di sigarette, a raccogliere le deiezioni canine, a non abbandonare rifiuti fuori dagli appositi contenitori e a non gettare a terra gomme da masticare usate (Fara Gera d’Adda)<sup>13</sup>. I cartelloni medesimi di quest’ultimo

---

<sup>9</sup> Nel corso della ricerca che ha preceduto la redazione di queste note si sono trovati: Anacapri (NA), Inzago (MI), San Giuliano Milanese (MI), Verona, Lissone (MB), Olgiate Olona (MB), Cuneo, Caramagna Piemonte (CN), Cairo Montenotte (SV).

<sup>10</sup> Come ricorda, ad esempio, il Comune di San Giuliano (MI): «Il mancato rispetto della normativa in vigore prevede l’applicazione di sanzioni amministrative, da 25 a 150 euro (art. 50, c.5 del Regolamento di Polizia Urbana – Delibera di C.C. n. 67/2018)», <https://sangiulianonline.it/notizie/campagna-di-sensibilizzazione-sulla-raccolta-delle-deiezioni-canine/>.

<sup>11</sup> Simile è il caso della campagna provinciale perugina “no ai bocconi avvelenati”, presentata per la prima volta nel 2014 ma riproposta a più riprese e rilanciata anche da siti comunali (es. il Comune di Cannara (PG) nel 2020), che ricorda il divieto – sanzionato a seconda dei casi a livello amministrativo e penale – di preparare, detenere, utilizzare e abbandonare esche o bocconi avvelenati.

<sup>12</sup> Attraverso cartelloni con le seguenti scritte: “Un cane felice ha un padrone civile. Il cane è tuo, il marciapiede è di tutti”; “Lo faresti a casa tua? Segui il calendario per la raccolta differenziata” [nell’immagine, rifiuti abbandonati nel verde]; “non essere incivile. Pesa anche sulle tue tasche. Segui il calendario per la raccolta differenziata” [nell’immagine, un sacco dei rifiuti domestici che viene infilato in un cestino comunale] <https://comune.landriano.pv.it/notizie/376582/campagna-sensibilizzazione-landriano-tutti>.

<sup>13</sup> “Tutto fumo e niente a posto! Non gettare in terra il tuo mozzicone...”; “I suoi bisogni sono un tuo dovere! Pulisci dove il tuo cane sporca”; “vedere certe cose ci dispiace un sacco! Se li abbandoni sei un incivile” [riferito ai sacchi della spazzatura o comunque ai rifiuti]; “la maleducazione si appiccica addosso! Le cicche non vanno gettate

Comune ricordano che l'inosservanza è punita con una sanzione amministrativa «da 50 a 500 euro», tuttavia la scelta è quella di fare leva prima sull'adesione dei cittadini e solo in un secondo momento sul potere coercitivo e sanzionatorio.

Appartiene al tema della sicurezza urbana la campagna del Comune di Pavia di contrasto alla contraffazione portata «avanti mediante un'opera di sensibilizzazione della popolazione su quelle che sono le insidie del fenomeno, molto sottovalutato, ma particolarmente pericoloso per il cittadino, per la comunità e per l'economia» attraverso manifesti e «un libretto che spiegherà come la legalità deve essere rispettata anche in settori come il commercio e la vendita di beni che possono essere contraffatti». A livello operativo «saranno avviati incontri con gli studenti per sensibilizzare sulla pericolosità e complessità del fenomeno e continuerà l'opera di prevenzione e repressione di questi problemi cercando di non limitarsi all'ultimo anello della filiera criminale ma di andare oltre»<sup>14</sup>. Il commercio di oggetti contraffatti presenta profili di contrarietà alla legge anche nell'ambito del diritto penale, il fatto che se ne occupi una campagna comunale dimostra un interesse da parte dell'amministrazione che va oltre le competenze comunali in senso stretto.

Ancora, è interessante la campagna del 2022 di sensibilizzazione contro lo spreco d'acqua promossa dalla A.T.O.4 cuneese<sup>15</sup> e rilanciata dal Comune di Sambuco (CN) con proprio avviso a firma del Sindaco. Sono consigliati comportamenti molto semplici, eppure a loro modo invasivi, quali non «insaponarsi sotto la doccia o spazzolare i denti con il getto sempre aperto, fare la lavatrice anche quando non è piena, lavare sovente l'auto, sciacquare frutta e verdura sotto il rubinetto anziché in una bacinella» e l'invito è a «ridurre al minimo il consumo di acqua potabile (onde evitare spiacevoli ordinanze)». Per quanto inserito tra parentesi, il cenno da ultimo citato è significativo: l'esercizio di un potere obbligatorio è ritenuto sgradito dalla stessa autorità che lo detiene. Dunque, si preferisce un adeguamento *spontaneo* e *preventivo* a comportamenti che, senza essere obbligatori, sono già in linea con quanto eventualmente sarebbe reso vincolante. Si tornerà sul punto.

Del tutto simile la campagna di sensibilizzazione all'utilizzo responsabile dell'acqua del Comune di Arpaia (BN) nella stessa siccitosa estate 2022 con cui si richiamano 10 regole per «risparmiare acqua» al motto di «cambia le tue abitudini quotidiane e inizia a risparmiarla. In

---

in terra!» <https://www.comune.farageradadda.bg.it/articolo/campagna-sensibilizzazione-al-decoro-urbano>. “Cicca” per *chewing gum* e “in” terra invece di “a” terra appaiono come lombardismi se non dialettalismi.

<sup>14</sup> <https://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/polizia-locale-e-protezione-civile/sicurezza/articolo-535.html>.

<sup>15</sup> «L'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale n. 4 “Cuneese” (A.ATO/4) o, secondo l'accezione consolidata, l'Autorità d'Ambito, è il nuovo soggetto istituzionale al quale la L. n. 36/94 (“Galli”) e la L.R. n. 13/97 conferiscono le funzioni di governo, organizzazione e regolazione del Servizio Idrico Integrato ovvero l'insieme dei servizi facenti capo al ciclo idrico integrato» <http://lnx.ato4cuneese.it/wp/>.

questo modo ridurrai i costi della bolletta di casa e preserverai l'ambiente che ci ospita»<sup>16</sup>. In questo caso, all'assioma tale per cui i comportamenti dei privati possano fare la differenza a livello macroscopico (assioma, appunto, che si dà per acquisito in tale genere di campagne) si sommano anche valutazioni ulteriori, tra cui una certa valutazione della sensibilità ambientale e un principio economico in senso più stretto, il risparmio in bolletta, che lascia pensare che il costo dell'acqua sia troppo basso, o in caso contrario non sarebbe ragionevole pensare che un soggetto razionale consumi più di quanto non gli sia necessario<sup>17</sup>.

Acqua, energia, stili di vita e verde sono i punti principali di una campagna di sensibilizzazione sui comportamenti virtuosi e di sobrietà nell'uso delle risorse ideata e promossa dal settore Ambiente e Verde pubblico del Comune di Sassari nell'estate 2022.

«La campagna si inserisce all'interno dell'attuale contesto storico di carenza della risorsa idrica e di complicazioni geopolitiche nel reperimento delle risorse energetiche. Quattro temi, acqua, energia, stili di vita e verde, sono gli argomenti sui quali si soffermano gli strumenti grafici che saranno diffusi dai canali web e social dell'amministrazione comunale. Due infografiche e quattro "francobolli" tematici potranno così essere di aiuto nell'apprendere nuove e semplici abitudini orientate a un utilizzo più attento delle risorse a disposizione»<sup>18</sup>.

La finalità sembra più ambiziosa di un momentaneo risparmio in contesto di scarsità dovuta alla siccità, poiché, nelle parole dei promotori «riteniamo sia necessario impostare un ragionamento e interrogarci sulle modalità con le quali ciascuno di noi utilizza le risorse naturali durante la vita di ogni giorno»<sup>19</sup>.

Alcuni Comuni della provincia di Livorno<sup>20</sup> hanno proposto una campagna di sensibilizzazione e informazione sui temi della protezione civile denominata "io non rischio". Concretamente, sono state distribuite «circa 50mila copie di opuscoli all'interno le cassette postali dei cittadini residenti e non, nei comuni [coinvolti]. All'interno dell'opuscolo i cittadini potranno trovare tutte le misure di autoprotezione, nonché i riferimenti utili e i numeri da chiamare in caso di emergenza. Sono inoltre spiegati l'attuale sistema dell'allerta meteo e i rischi presenti sul territorio della Bassa Val di Cecina come quello industriale e sismico, ed elencate le aree di attesa individuate dai Comuni, ossia i punti di riferimento per la popolazione in caso di

---

<sup>16</sup> <https://www.comune.arpaise.bn.it/campagna-di-sensibilizzazione-allutilizzo-responsabile-dellacqua-lacqua-e-un-bene-davvero-prezioso-cambia-le-tue-abitudini-quotidiane-e-inizia-a-risparmiarla-in-questo-mod/>.

<sup>17</sup> In altri termini, solo un costo basso può consentire sprechi, cioè utilizzi oltre il necessario: un prezzo che incrocia correttamente domanda e offerta massimizza *in re ipsa* la funzione di utilità (si pensi alla benzina, notoriamente cara, per un esempio che chiarisca ulteriormente il ragionamento: il consumatore ne risparmia il più possibile, non certo in senso assoluto bensì in funzione di quanto gli è strettamente necessario. Una campagna di risparmio della benzina di tal fatta sarebbe impossibile, poiché, indipendentemente da quanto ciascuno ne utilizza, nessuno ne fa "spreco").

<sup>18</sup> <https://tg24.sky.it/cagliari/2022/07/22/ambiente-campagna-di-sensibilizzazione-comune-di-sassari>.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Castagneto Carducci, Bibbona, Cecina e Rosignano Marittimo.



emergenza dove sostare per alcune ore in attesa di rientrare nelle proprie case o essere indirizzati presso le strutture di ricovero»<sup>21</sup>.

Il Comune di Crispiano (TA) ha promosso una campagna di sensibilizzazione a favore dei cittadini più fragili denominata “posso prima io?” «grazie alla quale il familiare che presta le cure a una persona con grave o gravissima disabilità (legge 104/92, art. 3 comma 3) sarà munito di un pass nominativo rilasciato dal Comune di Crispiano con il quale segnalerà la propria priorità nell’accesso alle attività commerciali, farmacie, parafarmacie, supermercati e minimarket per poter fare rientro al proprio domicilio nel minor tempo possibile»<sup>22</sup>. Ovviamente nell’iniziativa sono coinvolti anche i negozianti, al fine di coordinare l’intervento. È complesso attribuire una specifica giuridicità al pass comunale, che risponde in ultima istanza alle competenze dell’ente in tema di servizi sociali ma che comporta, appunto, un comportamento collaborativo dei consociati che vada oltre l’obbligo giuridico in senso stretto.

Complessa e articolata la campagna di sensibilizzazione sugli stereotipi di genere del Comune di Trieste che «veicola tre messaggi importanti, sulla violenza di genere, la disparità salariale e l’indipendenza economica femminile. La campagna, che si riferirà in particolare agli stereotipi di genere nell’emergenza sanitaria, per sensibilizzare gran parte della cittadinanza e far riflettere su questi temi prevede l’affissione di cartelloni su 10 autobus per un mese»<sup>23</sup>.

Si è definita complessa la campagna non per il contenuto in sé, piuttosto chiaro, quanto per due ulteriori profili: la competenza comunale e il contenuto comunicativo specifico. Nella presentazione della campagna e nelle stesse comunicazioni, si vede immediatamente come i profili su cui investe il Comune di Trieste non riguardino né l’ente in sé né la popolazione o il territorio. I dati citati a base, premessa e conferma della campagna sono tratti dal Ministero dell’interno, dalla Fondazione Onda, Osservatorio nazionale sulla salute della donna e di genere, in collaborazione con Didael KTS attraverso un’indagine condotta (su base nazionale) dall’Istituto di ricerca Elma Research e dal Bilancio di genere 2021 a cura del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. Per quanto l’art. 3 Cost. impegni l’intera Repubblica, e dunque anche il Comune, ad attuare il principio di uguaglianza, formale e sostanziale, non si vede come il Comune di Trieste possa specificamente intervenire su un tema che travalica l’impegno di un ente territoriale, sia pure città capoluogo di Regione. L’impostazione si riflette sul materiale pubblicitario, formato concretamente da cartelloni con le seguenti scritte: “Mio il denaro mia la scelta. L’indipendenza economica ti rende libera”; “la pandemia ha aumentato le disparità. 4 donne su 10 sono in difficoltà economica” e “il covid ha fermato tutto tranne la

---

<sup>21</sup> [https://www.comune.rosignano.livorno.it/pagina131632\\_io-non-rischio-la-nuova-campagna-di-sensibilizzazione-e-informazione-sui-temi-della-protezione-civile.html](https://www.comune.rosignano.livorno.it/pagina131632_io-non-rischio-la-nuova-campagna-di-sensibilizzazione-e-informazione-sui-temi-della-protezione-civile.html).

<sup>22</sup> [https://www.comune.crispiano.ta.it/images/AVVISO\\_POSSO\\_PRIMA\\_IO.pdf](https://www.comune.crispiano.ta.it/images/AVVISO_POSSO_PRIMA_IO.pdf).

<sup>23</sup> <https://www.comune.trieste.it/it/presentata-in-municipio-la-nuova-campagna-di-sensibilizzazione-sugli-stereotipi-di-genere-81993>.



violenza. In Italia viene uccisa una donna ogni 3 giorni, il 68% dal partner o dall'ex partner". Se in alcune delle campagne sinteticamente descritte il lato pratico, operativo, arrivava fino alla minuzia, in questo caso ci si domanda cosa possa o debba fare il cittadino che legga i cartelloni. Forse nulla di concreto, se non interiorizzare il messaggio. Di nuovo, si tornerà sul punto.

Sembra andare oltre le competenze e i problemi del singolo Comune la campagna di sensibilizzazione e prevenzione delle ludopatie del Comune di Bultei (SS): come noto, il problema della ludopatia ha un andamento scollegato dalla realtà territoriale. Nel caso di specie, la campagna ha presentato un monologo, interpretato da un attore, seguito da un dibattito con interventi del sindaco, di uno psichiatra e di un educatore. Una forma comunicativa puntuale e concentrata, perciò ancora diversa rispetto a quanto visto nei casi precedenti.

Diversa nel tema ma simile nella dimensione dell'impegno, che va ben oltre le forze di un singolo Comune, è la campagna sensibilizzazione contro l'abbandono degli animali domestici di Vignola Falesina (TN)<sup>24</sup>, così come la campagna di sensibilizzazione contro le truffe agli anziani del Comune di Cotignola (RA): «Confartigianato sarà protagonista di questa iniziativa promossa da ANAP Confartigianato e dal Ministero dell'Interno e che vede la collaborazione di Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza, di tutte le Amministrazioni Comunali della provincia [di Ravenna] e delle rispettive Polizie Locali» realizzata con un gazebo, presumibilmente informativo, in occasione del mercato settimanale.

Infine si cita la campagna di sensibilizzazione per la donazione organi e tessuti promossa dal Comune di Pianiga (VE) si distingue da tutte quelle qui riportate per la assoluta assenza di contenuti di indirizzo: intitolata "una scelta in comune", si limita a ricordare a ogni cittadino la possibilità di esprimere la propria volontà sulla donazione di organi e tessuti in occasione del rinnovo della carta d'identità al motto di "informati, decidi e firma". Una campagna che, a dispetto della definizione ufficiale di "sensibilizzazione", è più autenticamente di informazione.

### **3. Conclusioni. Indirizzo politico e abitudini personali: quale connessione?**

In conclusione, si torna su quanto rilevato in principio sulla vicinanza tra indirizzo politico e azione concreta. Allora si era insistito sulla contiguità concettuale tra indirizzo politico comunale e azione amministrativa nell'abituale esercizio dei poteri dell'ente Comune.

Al termine dell'*excursus* condotto, appare un secondo elemento, cioè la contiguità tra indirizzo politico comunale e azione *dei cittadini*.

È in *re ipsa* che le campagne di sensibilizzazione (non solo a livello comunale) costituiscano un pungolo su un determinato argomento, portando o spostando l'interesse. Si è cercato di

---

<sup>24</sup> <https://www.comune.vignola-falesina.tn.it/Comune/Comunicazione/Avvisi-e-news/Campagna-sensibilizzazione-contro-l-abbandono-degli-animali-domestici>

mettere in luce come le campagne dei Comuni non si siano limitate a questioni di interesse strettamente locale, bensì spazino a tutto tondo su questioni che vanno ben oltre le competenze comunale, o che riflettono un'impostazione ideale o ideologica che chiede un'operazione autenticamente politica a monte, cioè una selezione di valori<sup>25</sup>.

Più che approfondire questa distinzione, è utile notare quello che appare essere il vero *trait d'union* di tutte le campagne, altrimenti tra loro molto difformi. In alcuni casi il Comune informa; in altre consiglia un comportamento; in altri ricorda con tatto che un certo comportamento è punibile; in altre si lancia in valutazioni valoriali o addirittura geopolitiche (es. politiche energetiche). In certi casi si rivolge a una particolare e limitata categoria di cittadini (es. i proprietari di cani), in altri si fa educatore, poiché nel coinvolgere le scuole porta il peso dell'autorevolezza dell'ente pubblico a un'attività su cui chiama gli studenti a lavorare. Ancora, in certi casi l'attenzione della sensibilizzazione è puramente teorica o di riflessione su temi generali, in altri la sensibilizzazione scende a livello personale se non nell'intimità di ciascuno (come, ad es., l'utilizzo dell'acqua nella propria igiene).

La rassegna mostra una totale difformità tra oggetti delle campagne di sensibilizzazione, tra le quali costituisce una linea di continuità solo un aspetto: che si tratti di scuole o di fasce di cittadini, di precisi comportamenti suggeriti o solo di problemi di ampio livello, appare in sottofondo che il Comune si dimostra interessato a guidare il *pensiero* dei cittadini<sup>26</sup>.

*Nulla quaestio*, se si pensa che la sensibilizzazione consiste proprio in questo, cioè guidare l'attenzione del pubblico cui la campagna è rivolta. Problema di non poco momento nel momento in cui, invece, si ritiene che il Comune possa guidare il pensiero su questioni che non siano di sua stretta competenza. Nell'ottica di un ente pubblico, sia pure dotato di autonomia e di indirizzo politico, che abbia come obiettivo quello di guidare i pensieri dei consociati, fa differenza che ricordi un comportamento che ha il potere di sanzionare (es. campagne rivolte ai padroni di cani), che si adoperi per richiamare al dovere di solidarietà costituzionalmente previsto all'art. 2 della Carta fondamentale (risparmio di risorse in condizioni di scarsità) o che sposi tesi valoriali. Un rigoroso *restraint* da parte del Comune dovrebbe far sì che questo si limiti

---

<sup>25</sup> Si è osservato che: «un tema che, nella scienza costituzionalistica, ancora oggi suscita dibattiti e alimenta differenti punti di vista è senza dubbio quello dell'indirizzo politico. Da Mortati a Crisafulli, da Mannino a Cheli, da Dogliani a Chiarlo, ci si è cimentati nell'ostica impresa di cogliere l'essenza di un concetto quasi inafferrabile ma che, evidentemente, ha esercitato, usando le parole di Andrea Morrone, un indiscutibile fascino» e ancora «l'indirizzo politico riattiva il controverso rapporto tra diritto e politica, vale a dire tra il compimento di atti che rientrano nell'orbita tracciata dalle norme giuridiche e la complessa e mutevole opera di ponderazione e valutazione degli interessi generali posta in essere dagli attori politici» così Q. CAMERLENGO, *Recensione a Tanja Cerruti, Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, in *forumcostituzionale.it*, 1/2021, p. 330.

<sup>26</sup> All'esatto opposto di quanto osserva L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015, p. 2: «Del resto, se consideriamo il *lobbying* un'attività in grado di condizionare il *policy process*, ovvero il tentativo di influenzare l'attività delle istituzioni pubbliche e di dettarne l'agenda politica [...]»: qui il punto sta nelle istituzioni che influenzano i consociati.

a informare e a sensibilizzare dove c'è un apporto diretto dell'amministrazione locale. D'altra parte, è indubbio che la valorizzazione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost. passi anche attraverso una selezione politica degli interessi<sup>27</sup>, dunque è impossibile distinguere tra un comportamento oggettivamente richiesto e un'attenzione di puro pensiero fondata su opzioni valoriali.

Se fosse dimostrato<sup>28</sup> che i pubblici poteri hanno il potere, e l'intenzione, di intervenire sui pensieri dei consociati, la riflessione dovrebbe concentrarsi sulle caratteristiche, i limiti e le conseguenze di tali interventi, i quali, al contrario, tendono a non venire considerati al di fuori del contenuto che veicolano.

L'attenzione al contenuto e al contenitore, infatti, va distinta. Se, da un lato, è scontato che i pubblici poteri veicolino messaggi (di qualsiasi tipo) anche attraverso campagne di sensibilizzazione, dovendosi questo ricondurre all'*idem sentire de re publica*, dall'altro si tratta di un potere su cui, come qualsiasi altra manifestazione di potere pubblico, è opportuno innanzitutto essere consapevoli e in secondo luogo prestare attenzione, anche sotto il profilo squisitamente dottrinario<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Come ritiene la dottrina: «il pluralismo territoriale, lungi dal costituire solamente una formula di riparto del potere tra diversi livelli di governo, acquisti una valenza cardinale nel legame con la sovranità popolare e la forma democratica dello Stato» C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V*, in *forumcostituzionale.it*, 2010, p. 1.

<sup>28</sup> Un argomento in tal senso, sia pure *a contrario*, si potrebbe cogliere da quelle occasioni in cui il Comune si è opposto a campagne di sensibilizzazione provenienti da privati. In queste occasioni, la linea di indirizzo politico del Comune era, per pacifica ammissione degli stessi amministratori, incompatibile con il messaggio pubblicizzato. In queste occasioni, nessun comportamento era consigliato, si trattava – appunto – di sensibilizzazione su argomenti che richiedevano adesione di pensiero. La ricostruzione giornalistica rende i termini della questione: *Roma, tutti contro la nuova campagna Pro-vita contro l'aborto: "Riecco le offese sul corpo delle donne"*, in *La Repubblica*, 20 gennaio 2021; M. DE GHANTUZ CUBBE, *"Via quel manifesto shock contro l'aborto". Milano lo fa levare, Roma finora non fa nulla*, in *La Repubblica*, 9 dicembre 2020; *Manifesti pro vita nei cartelloni pubblicitari comunali: è scontro Clancy-Fdi*, in *bolognatoday.it*, 10 ottobre 2022; *Manifesti Pro Vita vietati. Il Tar riconosce le ragioni del Comune di Rimini*, in *newsrimini.it*, 29 ottobre 2022; B. BASILICI MENINI, *Manifesti pro vita, Roma li ha rimossi ma a Torino restano*, in *La Stampa*, 24 maggio 2022 dove si legge «L'assessore: "Campagna antistorica ma libera espressione, va difesa"».

<sup>29</sup> Su cui, invece, la dottrina giuridica non pare particolarmente impegnata. In altri settori, cfr. G. DELOGU, P. PALMIERI, *Chi ha paura del potere? Politica e comunicazione negli studi sull'età moderna*, in *Studi storici*, 2/2022, p. 373 ss. e la recensione di M.F. MURRU, C. Riva (a cura di), *Social media e politica. Esperienze, analisi e scenari della nuova comunicazione politica*, in *Comunicazione politica*, 1/2022, p. 153 ss.



**queste istituzioni**

---

**Effettività della tutela giurisdizionale  
e “libertà” dell’amministrazione:  
analisi sul binomio  
deduzione-valutazione**  
Nota a Consiglio di Stato, sezione VI,  
n. 10624 del 5.12.2022

**Cristina Agliata**

**Numero 2/2023**  
**30 giugno 2023**

---

# Effettività della tutela giurisdizionale e “libertà” dell’amministrazione: analisi sul binomio deduzione-valutazione

Nota a Consiglio di Stato, sezione VI, n. 10624 del 5.12.2022

di Cristina Agliata\*

## Sommario

1. La vicenda. – 2. La polisemica nozione di discrezionalità tecnica in relazione ai limiti/poteri del giudice amministrativo. – 3. Effettività della tutela giurisdizionale: deduzione o valutazione? – 4. Attendibilità tecnico scientifica della decisione posta in essere dall’amministrazione: condizioni e presupposti di ammissibilità della CTU e della verifica nel processo amministrativo. – 5. Conclusioni.

## Sintesi

La nozione di discrezionalità tecnica continua ad essere caratterizzata da ampi margini di incertezza. Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ne ha puntualizzato i profili caratterizzanti a partire dall’evoluzione del ruolo del giudice amministrativo e dal carattere di una “geometria variabile” che il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche ha assunto e continua ad assumere. Il “*novum*” della sentenza è senza dubbio l’evoluzione del *dictum* giudiziale rispetto al tradizionale *modus operandi* che esimeva il giudice amministrativo dall’esame dei profili tecnici riservati all’amministrazione. Tanto in linea con i segnali che, partendo da timidi accenni e sino a divenire sempre più marcati, hanno messo in evidenza la necessità di procedere alla ripermimetrazione di una disciplina che operi un bilanciamento tra le originarie scelte di cautela e le nuove prospettive di “apertura”. Le valutazioni tecniche, infatti, non sono più considerate estranee alla dimensione dell’accertamento del fatto, ma tale assunto non pare da solo sufficiente a spiegare preliminarmente effetti e conseguenze che tale convinzione ha sulle dinamiche processuali in divenire.

## Abstract

The notion of technical discretion is still characterized by large margins of uncertainty. With this judgement, the Consiglio di Stato puntualized the characteristic profiles, starting from the evolution of the administrative judge’s role and from the character of “variable geometry” that the judicial review on technical evaluations has taken and continues to take. The “*novum*” of the judgment is, without any doubts, the evolution of the judicial *dictum* compared to the traditional *modus operandi*, which exempted the administrative judge from examining technical profiles reserved for the administration. This is in line with the signals that brought out, starting from timid references and up to becoming more and more marked, the

---

\* Dottoranda di ricerca, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

necessity to proceed with a redefinition of a discipline that works a balance between the original choices of caution and the new “opening perspectives”.

As a matter of fact, technical evaluations are no longer considered extraneous to the dimension of the ascertainment of the fact, but this assumption does not seem to preliminarily explain the effects and consequences that this conclusion has on the procedural dynamics in progress.

### Parole chiave

Discrezionalità tecnica; sindacato giurisdizionale; accesso diretto al fatto; logicità del ragionamento.

### Keywords

Technical discretion; judicial review; direct access to the fact; logical reasoning.

## 1. La vicenda.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha affrontato il delicato tema del rapporto tra discrezionalità amministrativa e tecnica ed i conseguenti limiti/poteri riconosciuti al giudice amministrativo.

La vicenda riguarda, più in particolare, l'impugnazione di una sentenza del Tribunale Regionale per l'Emilia-Romagna, la n. 542 del 3 giugno 2021, con la quale il Tar ha annullato il provvedimento di diniego di autorizzazione paesaggistica posto in essere dal Comune di Casalecchio di Reno, nonché il parere contrario emesso dalla soprintendenza, depositato unitamente al diniego predetto.

Il ricorrente ha esposto di essere proprietario di due unità abitative adiacenti site in area interessata da vincolo paesaggistico e di aver richiesto ed ottenuto, per la prima unità abitativa, il permesso di costruire per la realizzazione di una sopraelevazione, con parere favorevole della soprintendenza<sup>1</sup>.

In relazione alla seconda unità abitativa, invece, il permesso per poter effettuare il medesimo intervento di sopraelevazione è stato negato (nonostante l'intervento fosse speculare al primo, anche per dimensioni).

Ad avviso dell'autorità competente, la sopraelevazione sull'unità abitativa in questione avrebbe costituito una “interruzione dei profili collinari e delle visuali”, e, di conseguenza, avrebbe alterato “l'equilibrio paesaggistico consolidato”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In relazione alla prima unità il ricorrente ha ottenuto il permesso di costruire per la realizzazione in sopraelevazione di un corpo di fabbrica di 25 mq sul lastrico solare condominiale da annesso alla sottostante abitazione.

<sup>2</sup> Ad avviso dell'autorità tutoria la proposta di sopraelevazione avrebbe collocato l'immobile direttamente sulle visuali del crinale e delle colline retrostanti, nel contesto di uno stato di fatto già saturo di elementi; inoltre, vi sarebbe stata un'alterazione dell'equilibrio consolidato anche rispetto alla vicinanza del fiume Reno e la collocazione a ridosso della pregevole opera della chiusa.

Il giudice di primo grado, con la sentenza impugnata in oggetto, ha annullato il provvedimento di diniego nonché il parere dell'autorità competente, ritenendo fondate le censure relative all'illogicità ed incongruenza delle valutazioni espresse ed il parere della soprintendenza viziato da erronea percezione dello stato dei luoghi<sup>3</sup>.

All'esito di quanto predetto, il Ministero della Cultura-Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bologna e per le Province di Modena, Reggio Emiliae Ferrara ha impugnato la sentenza del Tar, chiedendone la sospensione dell'esecutività e muovendo, avverso la stessa, molteplici censure “*in procedendo*” ed “*in iudicando*”, tra queste la violazione del sindacato di legittimità, in rapporto alla valutazione del merito tecnico-scientifico del parere della soprintendenza.

Con ordinanza n. 3033 del 21 aprile 2022 il Collegio, allo scopo di appurare se la valutazione tecnica della soprintendenza resistesse alle obiezioni di inattendibilità formulate dal proprietario delle unità abitative, ha disposto verificazione<sup>4</sup> al fine di ottenere chiarimenti e comprendere se, come sostenuto dalla soprintendenza, le opere in oggetto fossero incompatibili con il vincolo paesaggistico sussistente nella zona e tali da alterare l'impatto percettivo del crinale e delle colline retrostanti.

Dopo aver ricostruito i fatti e alla luce della relazione del verificatore, il Collegio ha analizzato, *in limine*, il primo motivo di gravame, con il quale parte appellante ha lamentato l'eccesso di potere giurisdizionale in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado nel censurare le valutazioni della soprintendenza, connotate da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Il collegio ha messo in luce come dalla documentazione fotografica e dal render depositato da parte ricorrente risultassero chiaramente rappresentate le visuali dell'edificio da tre differenti punti di osservazione con indicazione dello stato di fatto e di quello di progetto ed evidenziazione grafica del profilo dei colli. Ha inoltre messo in evidenza come il parere negativo della soprintendenza fosse smentito dalla documentazione succitata con conseguente irrilevanza precettiva dello stesso ritenuto viziato. In particolare, il collegio ha sottolineato il fatto che l'autorità non avesse considerato, prima di emettere il parere, la presenza della sopraelevazione già autorizzata sulla parte destra del medesimo lastrico, avente il medesimo profilo collinare e le stesse caratteristiche dell'area oggetto di parere negativo.

<sup>4</sup> Il Collegio ha incaricato della verificazione il Direttore del Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna, con facoltà di delega, ponendo i quesiti: «i) se le opere di sopraelevazione per cui è causa, in ragione delle loro caratteristiche costruttive, siano tali da alterare l'impatto percettivo del crinale e delle colline retrostanti; ii) se le medesime opere determinino una saturazione per sovraccarico incompatibile con il vincolo paesaggistico impresso con il decreto ministeriale del 10 ottobre 1960, avuto riguardo agli edifici situati nella zona di via Fermi, a ridosso dei quali si trovano Villa Talon con il parco e le relative pertinenze; iii) con riferimento ai quesiti indicati, il Verificatore ponga a confronto le proprie conclusioni con quelle della Soprintendenza, sottolineando i punti di convergenza e quelli di divaricazione».

<sup>5</sup> «In alcune ipotesi normative, il fatto complesso viene preso in considerazione nella dimensione oggettiva di fatto “storico”: qui gli elementi descrittivi della fattispecie, anche quelli valutativi e complessi, vanno accertati in via diretta dal giudice amministrativo, in quanto la sussunzione delle circostanze di fatto nel perimetro di estensione logica e semantica dei concetti giuridici indeterminati costituisce una attività intellettuale ricompresa nell'interpretazione dei presupposti della fattispecie normativa» (come avviene, ad esempio, nel caso delle sanzioni amministrative punitive dove, in virtù del principio di stretta legalità, spetta al giudice estrapolare la norma “incriminatrice” dalla disposizione: cfr. Consiglio di Stato 9 maggio 2022, n. 3570; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990), in Cons. Stato, n. 10624 del 05.12.22, in commento.



Ad avviso del Consiglio di Stato il punto centrale della questione sarebbe il seguente: quando difettano parametri normativi a priori che possano fungere da premessa del ragionamento sillogistico, il giudice non “deduce” ma “valuta”, se la decisione pubblica rientri o meno nella gamma delle risposte plausibili e convincenti alla luce delle scienze rilevanti e degli elementi del caso concreto.

Svolta la doverosa premessa sul tema, il giudice d’appello mette in evidenza come sia senza dubbio possibile per l’interessato contestare il nucleo dell’apprezzamento posto in essere dall’autorità tecnica, fatto salvo l’onere di metterne specificamente in discussione l’attendibilità tecnico-scientifica<sup>6</sup>.

Se questo onere non viene assolto, il giudice darà prevalenza alla posizione espressa dall’organo istituzionalmente investito della competenza di adottare la decisione.

Dunque, a venire in rilievo è la necessità di dare seguito, sul piano processuale, alla scelta legislativa di non disciplinare il conflitto di interessi, non già (presunto) il privilegio di insindacabilità della scelta tecnica dell’amministrazione, bensì di individuare solo i modi e i procedimenti per la risoluzione del conflitto.

Il rigetto dell’appello consegue all’accertamento della contraddittorietà ed illogicità del parere reso dalla soprintendenza ed alla rilevata insussistenza di contrasti con il vincolo paesaggistico, dal punto di vista sia architettonico, sia dimensionale.

Nell’accogliere gli accertamenti del verificatore è stato così confermato quanto statuito dal giudice di primo grado in ordine alla “irrilevanza percettiva” del costruendo manufatto, anche alla luce della sopraelevazione già autorizzata sull’unità abitativa adiacente a quella oggetto del diniego.

## **2. La polisemica nozione di discrezionalità tecnica in relazione ai limiti/poteri del giudice amministrativo.**

La nozione di discrezionalità tecnica<sup>7</sup>, nonostante i plurimi contributi che in merito si sono registrati e la loro autorevolezza, rimane, ancora oggi connotata da ampi margini di incertezza<sup>8</sup>.

---

In altre ipotesi, invece, la fattispecie normativa considera gli elementi che rinviano a nozioni scientifiche e tecniche controvertibili o non scientificamente verificabili, non come fatto “storico” (nel senso sopra precisato), bensì come fatto ‘mediato’ dalla valutazione casistica e concreta delegata all’Amministrazione.

In quest’ultimo caso, il giudice non è chiamato, sempre e comunque, a “definire” la fattispecie sostanziale.

<sup>6</sup> Sul tema, *ex multis*: T.A.R. Lombardia sez. II - Milano, n. 1278 del 03.07.2020.

<sup>7</sup> Ad una delle più accreditate teorizzazioni dopo l’entrata in vigore della Costituzione italiana, è apparsa come la facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell’interesse pubblico e per il perseguimento di un fine rispondente alla causa del potere esercitato (VIRGA). Secondo Virga sarebbe possibile individuare quattro momenti in cui si articola la decisione amministrativa discrezionale. Innanzitutto, la facoltà di scelta, connaturata al concetto stesso di discrezionalità, e, senza la quale il potere dell’amministrazione risulterebbe vincolato. Inoltre, la necessità che la scelta avvenga tra comportamenti giuridicamente rilevanti, e che, la stessa, sia finalizzata al soddisfacimento dell’interesse pubblico stabilito dal legislatore. Infine, la consapevolezza

La stessa, in ordine a quelle che potremmo definire le “consapevolezze” acquisite fino ad ora sul tema, ha occupato, per molto tempo, “una zona grigia tra diritto e tecnica”<sup>9</sup>.

La discrezionalità tecnica è, ad oggi, considerata una tipologia autonoma di discrezionalità nella quale coesistono due caratteri peculiari: il primo consistente nell’essere basata su regole non giuridiche, ma tecniche; il secondo nel fatto che tali regole non siano comprovabili in maniera universale e siano, pertanto, potenzialmente opinabili.

---

che tale decisione debba perseguire il fine rispondente alla causa del potere esercitato. Qualora non vengano rispettati i limiti imposti, l’atto emanato si presenterà affetto da eccesso di potere. L’attività discrezionale non è solo espressione di un potere ma anche di un dovere, con la conseguenza che entro certi limiti le scelte dell’amministrazione sono soggette al controllo del giudice. L’attività amministrativa non può mai stabilire essa i “fini” da perseguire ma deve essere sempre considerata funzionale al raggiungimento del “fine”, dell’interesse predeterminato dal legislatore (P.VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972). Nonostante tale teoria sia stata a lungo ritenuta la più esplicativa ed abbia avuto il merito di spiegare in maniera esaustiva i tratti salienti dell’agire discrezionale dell’amministrazione, la definizione elaborata dal Virga è stata successivamente implementata, in quanto, si è ritenuto che non tenesse conto di uno degli elementi che caratterizzano l’agire dell’amministrazione, e cioè la naturale convivenza dell’interesse pubblico con altri interessi: pubblici, collettivi e privati, con conseguente necessità di operare una “ponderazione comparativa degli interessi secondari in ordine all’interesse primario” (M.S GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1939). A seguito di tale attività la p.a. sceglie la soluzione più idonea che permetta di realizzare l’interesse pubblico primario con il minor sacrificio degli interessi secondari coinvolti in virtù del principio del minimo mezzo. Secondo Giannini, l’attività discrezionale dell’amministrazione si articola in due momenti fondamentali, quello del giudizio e quello della scelta, legati dalla premessa che l’accertamento tecnico si ferma alla valutazione del solo fatto, assunto quindi nella sua oggettività, pertanto non declinando alcuna discrezionalità. Il giudizio si sostanzia nell’individuazione e nell’analisi dei fatti e degli interessi, primario e secondario, sulla base di un’istruttoria da condurre secondo i principi previsti dalla legge 241/90, in primis valorizzando la partecipazione del cittadino nell’adozione degli stessi. La scelta, invece, è il momento in cui l’amministrazione all’esito delle risultanze del giudizio, adotta la soluzione che ritiene più opportuna e conveniente per il perseguimento dell’interesse primario. Si tratta di una scelta libera ma da esercitarsi nel rispetto di regole di legittimità e di merito. Nella scelta si sostanzia l’attività discrezionale della p.a. c.d. “pura” dalla quale si differenzia la discrezionalità tecnica: la peculiare attività della p.a. in virtù della quale la stessa deve valutare fatti o situazioni alla luce di regole di carattere specialistico la cui applicazione non garantisce un risultato univoco ed obiettivo, bensì un esito soggettivo ed opinabile (E.PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003). L’amministrazione, in sede di valutazione tecnica, non è chiamata a valutare comparativamente gli interessi in gioco scegliendo, all’esito, le modalità che consentono il più efficace soddisfacimento dell’interesse pubblico primario, ma solo a verificare, in applicazione di regole specialistiche a risultato non garantito, la sussistenza di alcuni dei presupposti richiesti dalla norma per l’adozione del provvedimento amministrativo (*ex multis*: V. BACHELET, *L’attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006).

<sup>8</sup> F. LIGUORI, *La discrezionalità tecnica nel pensiero di Enrico Presutti: una categoria “a tempo”*, in *Nomos, Le Attualità del diritto*, 2022, p.1 ss.: ad avviso del quale il dibattito concernente la natura della discrezionalità tecnica ha avuto ad oggetto l’analisi di alcune categorie fondamentali: la discrezionalità, il merito, l’interpretazione, il concetto di potere nelle sue molteplici dimensioni, giuridica politica e tecnica. Il primo problema connesso al concetto di discrezionalità tecnica e che ha animato il dibattito dottrinale è stato quello relativo al trattamento processuale e dei ‘limiti’, come definiti da Presutti, del sindacato del giudice amministrativo. Il secondo punto da sottolineare, invece, ha avuto a che fare con la ‘svolta’ nel modo di intendere la discrezionalità tecnica frutto di quella che è stata definita la “rivoluzione gianniniana” che ha, anche alla luce dei contributi dottrinali precedenti, tra cui quello di Presutti, separato la discrezionalità tecnica da quella amministrativa.

<sup>9</sup> F. PINTO, *Giudice e amministrazione nel sindacato della discrezionalità tecnica: l’età dell’incertezza*, in *scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, p. 1246 che sul punto ricorda la ricchezza del contributo della dottrina, ed in particolare di F. CINTIOLI, *Discrezionalità tecnica*, in *Enc. giur.*, Milano 2008, p. 471 s.s.

Al momento valutativo, basato sull'esame di regole e parametri di natura tecnica e scientifica, non necessariamente segue quello della scelta, in quanto è già la legge, talvolta, a predeterminarla<sup>10</sup>.

L'amministrazione deve "solo" procedere alla qualificazione dei fatti sulla base di regole tecniche e poi provvedere, nel modo previsto dall'ordinamento, alla risoluzione del caso concreto che la valutazione tecnica ha concorso a chiarire<sup>11</sup>.

L'attività amministrativa risulta in tal modo caratterizzata dall'esame dei fatti che costituiscono i presupposti per l'adozione del provvedimento, mediante l'uso di regole tecniche che appartengono a scienze diverse da quella giuridica aventi natura di scienze "non esatte", inidonee, quindi, a fornire un'unica risposta corretta laddove applicate<sup>12</sup>.

In tale ottica, la discrezionalità tecnica, è manifestazione di un giudizio, conseguente all'accertamento di un fatto in cui rileva l'applicazione di criteri e parametri scientifici e tecnici e che viene espresso non a seguito di una scelta ma in applicazione di regole di natura tecnica che la norma richiama come già conosciute<sup>13</sup>.

In ragione della natura non esatta delle discipline scientifiche prese in considerazione il risultato posto in essere all'esito della loro applicazione risulta, dunque, opinabile. L'opinabilità attiene alla soggettività di tale giudizio e rinviene dalla natura non esatta delle regole applicate<sup>14</sup> senza implicare la titolarità di un potere di scelta, ed è proprio questo carattere a consentire di apprezzarne le differenze rispetto al c.d. "mero accertamento tecnico"<sup>15</sup>.

Le innumerevoli riflessioni che nel tempo si sono succedute sulla discrezionalità tecnica hanno avuto il merito di riportare l'attenzione sul ruolo della tecnica nella decisione, mettendo

---

<sup>10</sup> M. SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti*, Padova, 2019.

<sup>11</sup> C. VIDETTA, *Discrezionalità tecnica: problemi vecchi e nuovi dopo la legge 21 luglio, 2000 n. 205*, in *Foro amm. TAR*, fasc.6, 2002, p. 2251.

<sup>12</sup> G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, in *Giust.amm.it*, 2016 p.7. Sulla mancanza di rigidità nella distinzione tra scienze esatte e scienze non esatte, si veda R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, II ed., Torino, 2017.

<sup>13</sup> V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967, p.52; C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2009.

<sup>14</sup> F. ORABONA, *La discrezionalità tecnica ed il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni espresse dalla commissione esaminatrice*, in <https://rivista.camminodiritto.it/>, estratto dal n. 5/2018

<sup>15</sup> Quando l'amministrazione è chiamata all'accertamento dei fatti ai fini dell'esercizio del potere conferitole dalla legge, tale accertamento può essere svolto sulla base di regole dotate di un maggiore o minore grado di certezza. Il diverso atteggiarsi delle stesse comporta una diversa qualificazione dell'atto emanato a seguito della loro applicazione. Nell'ipotesi in cui la P.A si affidi a criteri attinti dalle "scienze esatte" tali da comportare l'insussistenza di un margine valutativo o di opinabilità il provvedimento amministrativo si configura come "mero accertamento tecnico". Sul tema, *ex multis*, C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano 1985; O. RANELLETTI, *Attività amministrativa e attività tecnica della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, 1922.

da parte gli “anacronismi del passato”<sup>16</sup> e gettando un amo per una sempre più viva conoscenza della sua necessità nell’ambito dell’azione amministrativa.

Centrale, dunque, il ruolo della tecnica nella decisione, il problema, però, ora è, o forse è sempre stato, capire dove si collochi la tutela dell’interesse pubblico.

Anche quando tale interesse trovi collocazione nella dimensione tecnica e debba essere valutato e ponderato facendo ricorso a conoscenze tecniche, la sua cura, ed il suo opportuno bilanciamento, in ottemperanza ai principi regolanti l’azione amministrativa, rimane il momento più autentico dell’azione amministrativa<sup>17</sup>.

La visione della discrezionalità tecnica intesa come attività insindacabile pare oggi “evaporata” anche e soprattutto alla luce della riparametrazione del rapporto tra cittadino e amministrazione ancor prima che tra amministrazione e giudice<sup>18</sup>.

La tecnica, collocata in tale nuova dimensione non può e non deve essere ridotta ad “applicazione di un mero algoritmo”<sup>19</sup> se ciò avvenisse, e se l’azione dell’amministrazione fosse davvero ridotta a mera applicazione di regole potenzialmente idonee a risolvere una questione, verrebbe di certo meno la funzione costituzionalmente riconosciuta all’amministrazione, verrebbero meno i suoi compiti e di certo la sua essenza<sup>20</sup>.

Il “problema” della discrezionalità tecnica non è, dunque, solo la “forza” riconosciuta al sindacato del giudice amministrativo sulle decisioni ma anche e soprattutto la cura dell’interesse pubblico tutelato dalle scelte poste in essere sulla scorta delle conoscenze scientifiche e tecniche.

---

<sup>16</sup> A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente “attenta riconsiderazione” giurisprudenziale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc. 2, 2021, p.335

<sup>17</sup> Ivi.

<sup>18</sup> F. LIGUORI, *La discrezionalità tecnica nel pensiero di Enrico Presutti: una categoria “a tempo”*, in *Nomos, Le Attualità del diritto*, 2022.

<sup>19</sup> A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente “attenta riconsiderazione” giurisprudenziale*, cit. p.338

<sup>20</sup> Una delle prime ipotesi di impugnazione di un atto amministrativo interamente informatico è la sentenza del Consiglio di Stato n.2270 del 2019. La vicenda è nota: in conseguenza del piano straordinario nazionale di assunzione del Ministero dell’istruzione di cui alla legge n. 107 del 2015, alcuni insegnanti si erano ritrovati destinatari di una nomina su classi di concorso e ordine di scuola in cui non avevano mai lavorato; inoltre, pur avendo espresso nella domanda di assunzione la preferenza per la scuola superiore di secondo grado, erano risultati destinatari di proposta di assunzione nella scuola superiore di primo grado; infine, tutti erano stati destinati in province lontane, rispetto a quella di provenienza. Tutto ciò per effetto di un meccanismo privo di ogni intervento umano, integralmente informatico (il cd. algoritmo) di cui non erano conoscibili le concrete modalità di funzionamento.

Il Tar rigetta il ricorso degli insegnanti e la vicenda arriva in Consiglio di Stato, che coglie l’occasione per fornire una serie di indicazioni generali. Il Consiglio di Stato conclude affermando la *sindacabilità piena di entrambi i profili del provvedimento informatico*: in primo luogo, quello “procedimentale” della correttezza del processo di costruzione e gestione dell’algoritmo (come viene costruito, come vengono inseriti i dati, chi sceglie i dati), ma anche quello “intrinseco” del sindacato sulla logicità, sulla ragionevolezza della decisione. Perché la decisione algoritmica è comunque una regola, una prescrizione che avrebbe potuto essere dettata dall’uomo, anche quando prende la forma di un’espressione matematica. E quindi, come per tutte le prescrizioni di diritto amministrativo, se ne deve poter sindacare la ragionevolezza. In tal senso: L. CARBONE, *L’algoritmo e il suo giudice*, Relazione al convegno “*Digital administration – Daily efficiency and smart choices*”, Napoli, 9-10 maggio 2022.

L'interesse pubblico, alla base, da tutelare e opportunamente bilanciare, e la cui valorizzazione e cura deve, necessariamente, essere logicamente evincibile dall'iter logico argomentativo alla base delle scelte poste in essere dall'amministrazione competente nel caso concreto<sup>21</sup>.

La discrezionalità tecnica è stata sempre definita come un “momento conoscitivo”<sup>22</sup>, che implica un giudizio ma non una ponderazione di interessi, considerata necessario corollario da applicare allorquando i fatti che compongono la fattispecie legale non siano suscettibili di accertamento in senso stretto, più in particolare nella misura in cui rinviano a valutazioni da compiersi alla luce di discipline che non forniscono criteri di giudizio sicuri.

Il “peso” dell'interesse primario è stato ritenuto per molto tempo idoneo a giustificare un atteggiamento deferente del giudice, che si è limitato a censurare solo i profili di «manifesta illogicità o irragionevolezza», in ottemperanza al “principio di separazione dei poteri”<sup>23</sup>.

Il tema, come è noto, ha sempre occupato uno spazio centrale del diritto amministrativo proprio perché riconduce al principio di legalità<sup>24</sup> ed investe numerose questioni sostanziali e processuali.

Un dibattito ricco di spunti e di sempre nuove argomentazioni, che per anni ha avuto come protagonista l'aspetto “processuale” e le presunte patologie scaturenti dall'incertezza applicativa di alcuni concetti e che oggi assume rilevanza empirica proprio alla luce delle tesi dottrinali susseguitesesi nel tempo<sup>25</sup> e dei risvolti pratici conosciuti e conoscibili.

Ci si chiede, dunque, se esista ancora una sfera di potere amministrativo “riservata” di c.d. “discrezionalità tecnica”, se sia ancora opportuno contrapporre l'autorità amministrativa e la “libertà” affidata alla mediazione del giudice amministrativo, se sia ancora necessario guardare questi ambiti come categorie antagoniste e non invece come interdipendenti l'una dall'altra<sup>26</sup>.

È davvero necessario delimitare i contorni dell'attività “riservata” alla tecnica? Questa libertà è davvero “minata” dall'azione del giudice amministrativo?

Il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, risponde in parte a tali interrogativi mettendo in evidenza come la tutela giurisdizionale, qualsiasi siano stati i presupposti che hanno portato l'amministrazione a giungere ad una determinata conclusione, per essere effettiva

---

<sup>21</sup> L. CESARINI, *Il principio di ragionevolezza tra approccio costituzionale e discrezionalità amministrativa*, in AA.VV., *Quale riforma della Costituzione?* (a cura di) G. AZZARITI, Torino, 1999, p.251 ss.; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011, per il quale la ragionevolezza amministrativa ha molte facce, quanto molte sono le possibili manifestazioni del potere discrezionale.

<sup>22</sup> M.S GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, 1988

<sup>23</sup> A. MOLITERNI, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, p. 410.

<sup>24</sup> F. LIGUORI, *La discrezionalità tecnica nel pensiero di Enrico Presutti: una categoria “a tempo”*, cit.

<sup>25</sup> Per una ricostruzione delle tesi dottrinali susseguitesesi nel tempo si veda, *ex multis*: M.ASPRONE, M.MARASCA, A.RUSCITO, *La discrezionalità tecnica nella pubblica amministrazione*, Milano, 2009.

<sup>26</sup> A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente “attenta riconsiderazione” giurisprudenziale*, cit.

e rispettosa della garanzia della parità delle armi deve consentire al giudice un controllo penetrante in tutte le fattispecie sottoposte alla sua attenzione.

Il punto, ad avviso del Consiglio di Stato, non è però l'assunto precedentemente evidenziato, da considerarsi ormai confutato e generalmente accertato, quanto piuttosto comprendere cosa fare laddove ci si trovi in assenza di parametri normativi che possano fungere da premessa del ragionamento posto in essere dall'amministrazione.

In questo caso, infatti, il giudice del gravame tiene a specificare il ruolo dell'organo giudicante *“che non ‘deduce’ ma ‘valuta’ se la decisione rientri o meno nella gamma delle risposte plausibili e convincenti”*.

Non si tratta più, dunque, come detto in precedenza, di garantire all'amministrazione quello che per un certo periodo di tempo è stato considerato un “privilegio di insindacabilità” quanto piuttosto di dare seguito ad una scelta consapevole del legislatore: quella di non disciplinare un conflitto di interessi ma di apprestare solo modi e procedimenti per la sua risoluzione<sup>27</sup>.

### 3. Effettività della tutela giurisdizionale: deduzione o valutazione?

Ricollegandosi alle considerazioni svolte dal Consiglio di Stato è interessante comprendere in che modo il sindacato sulla discrezionalità tecnica abbia mutato i suoi caratteri nel corso del tempo tra le scelte di cautela inizialmente poste in essere e le nuove prospettive di “apertura” che appaiono, ad oggi, prevalenti<sup>28</sup>.

Ci troviamo senza dubbio di fronte ad un'evoluzione rispetto al tradizionale *modus operandi* che esimeva il giudice amministrativo dalla possibilità di esaminare i profili tecnici riservati all'amministrazione<sup>29</sup>.

Il Consiglio di Stato è giunto, infatti, a ritenere che quando il fatto storico sia direttamente accertabile dal giudice<sup>30</sup> “al sindacato non sostitutivo di ‘attendibilità’ vada sostituito un sindacato pieno di ‘maggiore attendibilità’”<sup>31</sup> fino ad affermare che anche quando il giudice si trovi di fronte all'analisi di “saperi estranei alla sua area di competenza”<sup>32</sup> lo stesso abbia il compito di individuare la regola scientifica applicabile al contesto di riferimento.

---

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 10624 del 5.12.2022, in commento.

<sup>28</sup> F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e «giurisdizionalizzazione»*, Milano, Giuffrè, 2005; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli 2007; P. CARPENTIERI, *Azione di adempimento e discrezionalità tecnica (alla luce del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p.1 ss.

<sup>29</sup> Cons. Stato, sez. IV, 27.1.2022 n. 563 e 11.1.2022 n. 1811.

<sup>30</sup> C.S. LUCARELLI, *Considerazioni sull'attività consultiva nell'ottica del sindacato del giudice sulle valutazioni tecniche*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 1, 2021, p. 221.

<sup>31</sup> Cons. Stato, sez. VI, 15.7.2019, n. 4990.

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. VI, 28.12.2020, n. 8387.



La garanzia della correttezza delle scelte compiute nel procedimento è sempre compito della giurisdizione amministrativa, qualsiasi siano le premesse al ragionamento e le regole utilizzate nel caso concreto, e ciò serve a garantire proprio che quella relazione di preminenza tra amministrazione e cittadini si svolga alle condizioni previste dalla legge.

L'area del "merito" amministrativo resta dunque confinata alla scelta, mentre il giudice valuta se la scelta effettuata in concreto sia quella dotata di "maggiore attendibilità" e non semplicemente quella, comunque, riconducibile al novero delle opzioni possibili<sup>33</sup>.

Il giudice non è legittimato a sostituire le proprie valutazioni a quelle compiute dalle amministrazioni competenti, e quanto più la situazione involga ambiti di ampia discrezionalità tecnica è tenuto a fermarsi alle soglie delle singole scelte, procedendo alla individuazione ed indicazione dei principi che le parti sono tenute a rispettare nel loro agire e rinviando alle stesse mediante sentenze di tipo conformativo e non sostitutivo<sup>34</sup>.

È proprio l'impossibilità di sostituirsi all'amministrazione il limite che incontra il giudice nel sindacare l'eccesso di potere dell'amministrazione, sindacato che non arretra dinanzi a un potere di valutazione tecnica riservato.

Quando la tecnica caratterizza, anche, il momento decisivo la discrezionalità tecnica mantiene la sua validità senza impedire che il giudice svolga un controllo sul fatto<sup>35</sup>.

Dinanzi ad una decisione poco chiara e non conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità il giudice valuta le situazioni dedotte in giudizio pur non travalicando i limiti del suo potere, e ciò in quanto prevale la necessità di provvedere ad una analisi attenta del percorso argomentativo seguito dall'amministrazione, anche quando, come nel caso in esame, lo stesso abbia alla base il parere di un'amministrazione avente specifiche competenze tecniche<sup>36</sup>.

Quando infatti tale percorso non consenta di comprendere quali siano state le premesse poste dall'amministrazione alla base del ragionamento ecco che si infrange il muro dell'insindacabilità della discrezionalità tecnica<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*, *Lectio magistralis* - Università di Bologna 24 novembre 2020.

<sup>34</sup> M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 2, 2020, p. 207.

<sup>35</sup> A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, cit.; A. PERSICHETTI, *La pubblica amministrazione e le sue funzioni: discrezionalità e sindacato giurisdizionale*, in *Salvis Juribus*, 2019, p.1 ss.

<sup>36</sup> Per quanto concerne l'incisività del controllo giurisdizionale amministrativo in Italia si sono registrati negli ultimi anni progressi notevoli. Tuttavia, nonostante il supporto offerto dalle riforme susseguitesesi nel tempo si è riscontrata una notevole tendenza dei nostri giudici amministrativi ad autolimitare i loro poteri e usarli con una certa 'parsimonia'; in tal senso S. COGNETTI, *Sindacato giurisdizionale tra discrezionalità amministrativa e indeterminatezza della norma*, relazione al convegno organizzato dal Consiglio di Stato (su "Itinerari della Giustizia amministrativa e del suo giudice. Per i 130 anni dall'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato", tenutosi a Roma, Palazzo Spada, il 20 novembre 2019; Cons. Stato, Sez. VI, 27.4.2010, n. 2369).

<sup>37</sup> A. GIUSTI, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? Riflessioni a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc. 2, 2021.

Ravvisata l'illogicità del ragionamento e accertato il difetto di motivazione alla base della valutazione tecnica dell'amministrazione sarebbe illogico pensare di invocare la sussistenza del c.d. "sindacato debole", se così fosse si darebbe per scontata la giustezza del ragionamento posto in essere solo perché proveniente da un'autorità con competenze specifiche e di contro si lascerebbe venir meno il potere del giudice e la tutela del pubblico interesse eventualmente leso.

Come è nota delimitazione del controllo giudiziale sulle valutazioni complesse, all'interno di una prospettiva critica del tutto estrinseca ed esterna rispetto alla fattispecie concreta, ha ricevuto nel corso degli anni varie giustificazioni teoriche, in particolar modo alla luce della dirimente sentenza del Consiglio di Stato n. 601/99 che ha avuto il merito di porre l'attenzione sulla intensità del controllo giurisdizionale<sup>38</sup>.

In particolare hanno assunto, nel tempo, rilevanza: il carattere ancillare dell'apprezzamento tecnico rispetto alla valutazione sull'assetto di interessi pubblici, ovvero la sua riconducibilità al 'merito'; la 'logica' del sistema pubblico, secondo cui la scelta di valore insita nella valutazione tecnica complessa, proprio per la sua complessità e per gli interessi che coinvolge, deve essere riservata all'ente rappresentativo «dell'insieme del corpo sociale» più facilmente influenzabile e controllabile dai cittadini; i meccanismi di produzione degli effetti giuridici sostanziali, ordinati (anche in caso di discrezionalità tecnica) lungo la sequenza 'norma-potere-effetto'<sup>39</sup>.

L'approdo della giurisprudenza è stato, "quello di ammettere una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione"<sup>40</sup>.

La peculiarità dell'intangibilità della valutazione amministrativa complessa si estrinseca nel fatto che quando ad un certo problema tecnico ed opinabile l'Autorità ha dato una determinata risposta, il giudice pur non essendo chiamato a sostituire la sua decisione a quella dell'Autorità verifica se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica<sup>41</sup>.

Per anni l'impossibilità per il giudice amministrativo di avvalersi di consulenti con competenze specialistiche ha finito per relegare lo stesso ad un ruolo di mero "controllore" della logicità del ragionamento e della decisione la cui analisi prescindeva dalla ricostruzione del quadro fattuale di riferimento<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Per un'analisi degli effetti della sentenza del Consiglio di Stato 601/1999: C. VIDETTA, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione nella giurisprudenza successiva alla decisione 9 aprile 1999 n. 601 della quarta sezione del Consiglio di Stato*, in *Foro amm.*, 2003, p. 1185 ss.

<sup>39</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990.

<sup>40</sup> Ivi.

<sup>41</sup> In tal senso: Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2020, n. 8354.

<sup>42</sup> C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica tra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008.



Oggi il sindacato sulle valutazioni tecniche, alla luce delle sentenze succitate e degli approdi dottrinali sul tema, ha assunto differenti connotati, e non c'è dubbio che non possa più essere considerato un campo precluso al giudice quanto piuttosto uno spazio in cui non si pone in essere tanto una ponderazione di interessi quanto piuttosto una valutazione sulla ragionevolezza della scelta dell'amministrazione<sup>43</sup>.

Tuttavia, la quantità di contenzioso sul tema, di cui la sentenza in commento è meramente esemplificativa, mette in luce la complessità del ruolo del giudice di fronte ad una valutazione tecnica che acquista centralità nelle circostanze fattuali in cui viene alla luce.

Nel caso in cui siano in gioco tali valutazioni le categorie tradizionalmente scisse continuano a fondersi, rendendo il sindacato del giudice sulle valutazioni tecniche un sindacato a "geometria variabile" dove il confine tra sindacato sostitutivo e non sostitutivo è reso più incerto<sup>44</sup> ed il rischio di sconfinamento si fa più concreto<sup>45</sup>.

L'accesso diretto alla ricostruzione del fatto, fino a pochi anni fa precluso, favorito dalla possibilità di ricorrere all'ausilio di un consulente, non ha consentito di superare in automatico il limite rappresentato dall'(eventuale) opinabilità del giudizio tecnico e la conseguente riserva a favore dell'amministrazione.

L'esigenza di conciliare tale riserva con la possibilità di definire la situazione di fatto senza doversi per forza basare sulla ricostruzione offerta dall'amministrazione è ciò che ha comportato la necessità di trovare un nuovo equilibrio<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 468; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, p. 427.

<sup>44</sup> C.S. LUCARELLI, *Considerazioni sull'attività consultiva nell'ottica del sindacato del giudice sulle valutazioni tecniche*, in *Diritto Amministrativo*, cit.

<sup>45</sup> Lo schema del ragionamento che il giudice deve fare sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

a) il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche;

b) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo.

c) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto. In tal senso: Consiglio di Stato, Sez. IV, 3.5.2002, n. 2334; TAR Sardegna, sez. I, n. 604 del 19.8.2021.

<sup>46</sup> G. SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle corti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2015, p. 705.

La spinta per un maggior controllo sugli aspetti tecnici ha assunto sempre più un ruolo determinate ed il rilievo degli strumenti di conoscenza riconosciuti al giudice per risolvere le controversie costituisce ancora oggetto di studio e ripermimetrazione.

#### **4. Attendibilità tecnico scientifica della decisione posta in essere dall'amministrazione: condizioni e presupposti di ammissibilità della CTU e della verificaione nel processo amministrativo.**

Nella sentenza in commento il Consiglio di Stato ha messo in evidenza la possibilità per l'interessato leso dal parere emesso dall'autorità competente di contestare la valutazione effettuata e l'apprezzamento posto in essere, fermo restando l'onere di metterne in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica<sup>47</sup>.

Prima di procedere all'analisi delle questioni oggetto della pronuncia è però necessario mettere in luce come il tema del sindacato sulle valutazioni tecniche della P.A abbia subito, all'inizio degli anni 2000, un definitivo cambio di rotta<sup>48</sup>.

La svolta è avvenuta per merito di alcune pronunce giurisprudenziali<sup>49</sup> poi "sugellate" dall'introduzione, con la L. 205 del 2000, della CTU nel processo amministrativo, che ha ridefinito le possibilità offerte al giudice di accedere e ricostruire il fatto servendosi dell'ausilio di soggetti aventi specifiche competenze tecniche.

Ai fini dell'ammissibilità nel giudizio amministrativo della CTU o della verificaione occorre che la parte abbia offerto quantomeno un principio di prova, senza la quale la CTU finisce per avere carattere meramente esplorativo, talvolta anche emulativo, ciò in quanto la consulenza tecnica, nel processo amministrativo, costituisce non un mezzo bensì una ricerca della prova, avente la funzione di fornire ai giudici gli elementi necessari di valutazione quando la complessità di un determinato fatto, sul piano tecnico, ne impedisca una compiuta ed immediata comprensione<sup>50</sup>.

A questo punto è opportuno chiedersi come si configuri il CTU all'interno del processo e quale sia il ruolo allo stesso riconosciuto.

---

<sup>47</sup> T.A.R. Lombardia sez. II - Milano, n. 1278 del 03.07.2020- Ai fini dell'ammissibilità nel giudizio amministrativo di una CTU o di una verificaione, occorre che la parte abbia offerto quantomeno un principio di prova, senza del quale la CTU finisce per avere carattere meramente esplorativo e ciò in quanto, nel processo amministrativo, la consulenza tecnica costituisce non già un mezzo di prova ma al più di ricerca della prova, avente la funzione di fornire al giudice i necessari elementi di valutazione quando la complessità sul piano tecnico-specialistico dei fatti di causa impedisca una compiuta comprensione, e non già la funzione di esonerare la parte dagli oneri probatori sulla stessa gravanti.

<sup>48</sup> G. C. DI SAN LUCA, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche in materia ambientale*, cit.

<sup>49</sup> Uno dei principali riferimenti sul tema è: Cons Stato, sez. IV, n.691 del 9.4.1991.

<sup>50</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 10624/2022, in commento.

La Cassazione<sup>51</sup>, di recente, si è occupata della questione affermando il potere del consulente di accertare i fatti inerenti all'oggetto della lite al fine di rispondere ad un dato quesito, purché non si tratti dei fatti principali in quanto, in questo caso, sarebbe onere delle parti allegarli eventualmente a fondamento della domanda.

Parimenti, anche nel processo amministrativo, l'onere probatorio incombe sull'interessato e qualora non venga assolto il giudice amministrativo dovrà dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo tecnicamente competente<sup>52</sup>.

La consulenza tecnica, infatti, non è diretta a determinare il convincimento del giudice in ordine alla verità (o meno) di determinati fatti, ma svolge una funzione integrativa dell'attività valutativa degli stessi. È uno strumento funzionale alla risoluzione di questioni "di fatto" che presuppongono conoscenze di carattere tecnico ed è proprio da ciò che deriva la possibilità per il giudice di risolvere la controversia richiamando le conclusioni formulate sul punto dal consulente<sup>53</sup>.

La possibilità di verificare l'attività svolta dal tecnico, ed il criterio utilizzato da questi, ha consentito, secondo parte della dottrina, di "penetrare" all'interno della valutazione tecnica ammettendo non solo un mero controllo sul rispetto formale delle procedure di valutazione ma sulla logicità e coerenza del giudizio tecnico reso<sup>54</sup>.

Appare dunque, in questo contesto, delicato e necessario il ruolo del consulente tecnico d'ufficio e del verificatore, cui spetta dar conto dell'esistenza di un margine di opinabilità delle valutazioni senza però sconfinare dai poteri lui ascritti.

Nei casi in cui l'operato dell'amministrazione tecnica si "mescoli" con il bilanciamento di interessi operato dall'amministrazione, oggetto del controllo diventa l'adeguatezza della decisione provvedimento alla luce delle circostanze fattuali del caso concreto<sup>55</sup>.

Diventa, in tali contesti, sempre più complesso scindere, al momento dell'esame in sede giurisdizionale, gli aspetti discrezionali da quelli tecnici, e risulta sempre più articolata la

---

<sup>51</sup> Corte di Cassazione, Sez. Unite, 1.2.2022, n. 3086.

<sup>52</sup> T.A.R. Lombardia sez. II - Milano, 15.09.2021, n. 2000 - La verifica e/o la consulenza tecnica d'ufficio non possono sopperire alle carenze probatorie riferibili alle parti del processo. La verifica e/o la consulenza tecnica d'ufficio non possono sopperire alle carenze probatorie riferibili alle parti del processo, ma hanno l'esclusiva finalità di chiarire eventuali dubbi discendenti da elementi ritualmente introdotti in giudizio e non del tutto incontrarsi nella loro portata.

<sup>53</sup> M.A. SANDULLI, *La consulenza tecnica d'ufficio*, in *Foro Amministrativo*, 2008.

<sup>54</sup> C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica tra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008, p.345; A.CARIOLA, *Il giudice amministrativo e la prova: una provocazione a tesi su processo e politica*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1999, p.23 ss.

<sup>55</sup> F. CINTIOLI, *Consulenza tecnica d'ufficio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in *Cons. St.*, 2000, II; C. MARZUOLI, *La discrezionalità tecnica nella giurisprudenza dei TAR: analisi degli orientamenti relativi ad alcuni settori*, in U. ALLEGRETTI- A. ORSI BATTAGLINI- D. SORACE (a cura di), *Diritto amministrativo e giurisprudenza amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*. Tomo II, Rimini, 1987, 633 ss.

risoluzione delle controversie laddove non è immediatamente applicabile alcuna regola “cristallizzata”.

Dall’analisi dei rapporti tra tecnica ed amministrazione si è evidenziato un percorso evolutivo graduale che ha determinato un passaggio dal momento in cui la tecnica rappresentava un “incidente” nel corso dei processi decisionali amministrativi a una fase in cui la tecnica costituisce il carattere peculiare di alcuni contesti in cui l’amministrazione è chiamata a pronunciarsi<sup>56</sup>.

Sempre maggiore poi sembra essere l’apertura del Consiglio di Stato all’utilizzo della verifica che consiste, per sua recente affermazione, nell’essere uno strumento di accertamento, disposto al fine di completare la conoscenza dei fatti che non siano desumibili dalle risultanze documentali; a differenza della consulenza tecnica che, nei limiti ammessi, si estrinseca in una valutazione tecnica di determinate situazioni da utilizzare ai fini della decisione, con una valenza non meramente ricognitiva e circoscritta ad un fatto specifico<sup>57</sup>.

Al contenuto della verifica, pertanto, non può essere assegnato un significato superiore all’ambito e ai limiti della cognizione del giudice amministrativo, e dunque non può essere assegnata la valenza di un giudizio tecnico sostitutivo di quello proprio dell’Amministrazione.

Questa lettura ha inciso sull’approccio con cui il giudice amministrativo ha utilizzato i mezzi istruttori predetti che sembrano servire, da un lato ad “evitare che scelte regolatorie supportate da una adeguata motivazione tecnica potessero essere censurate solo perché di difficile comprensione”<sup>58</sup> e dall’altro a dimostrare, laddove sussistessero dubbi, l’irragionevolezza delle valutazioni tecniche compiute dalle autorità competenti<sup>59</sup>, piuttosto che la loro intrinseca correttezza.

Nel caso in esame, oggetto della controversia era un parere negativo della soprintendenza territoriale impugnato dalla parte istante perché considerato irragionevole in quanto contrastante con altro parere emesso precedentemente, avente ad oggetto un immobile contiguo ed il medesimo intervento edilizio.

In tale contesto il Collegio ha disposto una verifica al fine di constatare se la valutazione tecnica operata dall’amministrazione resistesse alle obiezioni di inattendibilità formulate dall’istante ed ha, proprio all’esito dei chiarimenti, ritenuto irragionevole il parere emesso dall’autorità tecnica competente.

---

<sup>56</sup> C.VIDETTA, *L’amministrazione della tecnica. La tecnica tra procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2008, p. 349.

<sup>57</sup> T.A.R. Lazio sez. III - Roma, n. 5020 del 03.05.2016.

<sup>58</sup> Cons. St., sez. VI, n. 162 del 19.1.2016.

<sup>59</sup> F.CAPORALE, *L’uso dei mezzi istruttori nel trattamento giurisdizionale della discrezionalità tecnica. Il caso dell’ARERA*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 2020, pag. 429.

Rispetto alla contestazione di un giudizio negativo emesso dalla soprintendenza il Consiglio di Stato ha affermato che le valutazioni espresse dalla soprintendenza hanno natura tecnica e sono, pertanto, sindacabili esclusivamente se, riscontrata l'esistenza di una figura sintomatica dell'eccesso di potere, si dimostra la violazione del principio di ragionevolezza tecnica<sup>60</sup>.

Nel caso di specie la pronuncia del Collegio, in linea con il *dictum* giurisprudenziale, ha ritenuto di poter sindacare il parere emesso proprio perché, in assenza di parametri normativi che potessero fungere da premessa del ragionamento posto in essere, la valutazione circa la ragionevolezza della decisione emessa dalla soprintendenza aveva dato esito negativo, non risultando né correttamente motivata né opportunamente ponderata.

Ad essere oggetto di valutazione, in questi casi, è l'eccesso di potere<sup>61</sup>, così come affermato dalla dottrina e giurisprudenza in tempi recenti e risalenti<sup>62</sup>, e che si assume essere il punto di congiunzione tra le differenti pronunce sul tema.

Tutte, infatti, o quasi, mettono in evidenza la necessità di comprendere dove il procedimento posto in essere dall'amministrazione si sia "arrestato", dove possa dirsi naufragato, e per fare ciò il mezzo a disposizione dei Collegi è, senza ombra di dubbio, la motivazione.

La motivazione, ciò che rende l'amministrazione una "casa di vetro" e che appare ad oggi, secondo la giurisprudenza, essenziale veicolo per assicurare il rispetto del principio di trasparenza in ogni ambito in cui l'amministrazione si trovi ad agire.

La motivazione è ciò che presuppone la necessità di una compiuta istruttoria e coerente valutazione per giungere ad una determinata decisione, ciò che mette il giudice nelle condizioni di accedere al fatto anche quando sia complesso, anche quando per la risoluzione dello stesso sia necessario adoperare strumenti che presuppongano competenze e conoscenze specifiche.

Il "giudizio negativo" che colpisce la decisione dell'amministrazione, nel caso specifico, finisce così per riguardare non la comparazione degli interessi in gioco, ma il percorso seguito, l'iter logico-argomentativo messo in pratica per giungere a una certa determinazione.

Il *focus*, pertanto, si concentra sull'indagine del vizio dell'eccesso di potere, letto, in maniera particolare, sotto il profilo della insufficienza della motivazione valutato alla luce delle

---

<sup>60</sup> G. SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle corti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2015, p. 705; Cons. St., sez. VI, 21.10.2013, n. 5084.

<sup>61</sup> M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 2, 2020, p.223.

<sup>62</sup> È il confronto tra mezzo e fine che rende possibile la valutazione circa la proporzionalità della scelta compiuta rispetto all'interesse da tutelare. Sull'eccesso di potere, *ex multis*: G. SIGISMONDI, *Eccesso di potere e clausole generali — Modelli di sindacato sui poteri pubblici e sui poteri privati a confronto*, Napoli, 2012; F. VOLPE, *Eccesso di potere giurisdizionale e limiti al sindacato della discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 2013; C. MARZUOLI, *Eccesso di potere*, in *Diritto on line*, 2016.

risultanze istruttorie<sup>63</sup> del caso concreto. Tali situazioni notoriamente mutano, di volta in volta, e mettono in evidenza la necessità di comprendere, anche quando alla base della decisione ci sia la necessità di adoperare strumenti tecnici, l'ordine di concatenazione delle valutazioni giuridiche che sono state compiute, al fine di poter valutare la ragionevolezza (o meno) del percorso attraverso il quale l'amministrazione è pervenuta al dispositivo finale dell'atto.

## 5. Conclusioni .

All'esito delle considerazioni svolte e della "rilettura" del rapporto tra discrezionalità amministrativa e tecnica è evidente come l'attività della P.A. sia sempre vincolata alla realizzazione di un interesse pubblico specifico, che trova fondamento positivo e limite negativo nella legge, sicché anche quando la scelta si collochi di là dal perimetro di azione delimitato dalle disposizioni normative, essa deve comunque risultare controllabile sul piano della legittimità.

Nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha messo in evidenza come non vi sia settore di attività pubblica esente dall'osservanza del principio di legalità, e non vi sia premessa che possa escluderne l'operatività.

Coerenza e logicità del ragionamento posto in essere dall'amministrazione, quand'anche subordinato all'applicazione di regole tecniche e specialistiche, sono stati considerati, dai giudici d'appello, elementi essenziali<sup>64</sup> per poter comprendere in che modo l'operato della pubblica amministrazione competente fosse conforme ai principi che ne regolano l'azione e chiedono ispirare il complessivo funzionamento della P.A., e non solo la fase organizzativa iniziale, ciò in

---

<sup>63</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.2, 2019, p.318.

<sup>64</sup> In tutte le ipotesi in cui sia necessario operare un bilanciamento di interessi, quand'anche sia prevista l'applicazione di variabili algoritmiche, a ponderazione delle stesse sono richiesti specifici accorgimenti per consentire una corretta tutela di diritti soggettivi e interessi legittimi. In tal senso: M. SIMONCINI, *Lo «stato digitale» l'agire provvedimentale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2021. Il Consiglio di Stato con sentenza n. 8472 del 2019 ha messo in luce tre principi di necessaria applicazione in relazione alle decisioni scaturenti da applicazione di algoritmiche: «in primo luogo, il principio di conoscibilità, per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano ed in questo caso a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata; in secondo luogo, l'altro principio del diritto europeo rilevante in materia, è definibile come il principio di non esclusività della decisione algoritmica. Nel caso in cui una decisione automatizzata "produca effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona", questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato; un ulteriore principio fondamentale, è quello di non discriminazione algoritmica, che afferma il dover del titolare del trattamento di utilizzare procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali, secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e che impedisca tra l'altro effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti».

quanto attengono non solo alla organizzazione degli apparati e all'articolazione delle competenze, ma anche alla disciplina dei poteri amministrativi e dei relativi procedimenti.

Come è noto, la differente qualificazione dell'amministrazione ha rivestito un ruolo spesso decisivo ai fini della ricostruzione del regime delle valutazioni ad essa rimesse, ciò anche e soprattutto alla luce dell'espansione della dimensione tecnica nella decisione<sup>65</sup>.

Il concetto di "supremazia" dell'amministrazione ha subito negli anni una notevole revisione critica e non sembra ad oggi potersi più configurare un'area di competenze esclusiva o un potere riservato di valutazione, estraneo rispetto all'area della discrezionalità, alla luce dei principi costituzionali sull'azione amministrativa e sulla pienezza della tutela giurisdizionale<sup>66</sup>.

La coesistenza di saperi nuovi rende preminente la necessità di dare spazio all'analisi di queste tematiche non solo da un punto di vista prettamente teorico ma anche e soprattutto alla luce dell'applicabilità delle scienze tecniche nelle questioni che concernono l'amministrazione e la sua organizzazione.

Come l'amministrazione concili la doverosa apertura alla transdisciplinarietà<sup>67</sup> con la necessità di non perdere di vista i suoi obiettivi e la sua essenza è, ad oggi, la domanda che si fa spazio in una disciplina consolidata e dai contorni già (apparentemente) delineati.

È per tali ragioni che la figura dell'eccesso di potere diviene, in questo contesto, indispensabile a spiegare il senso di alcuni approdi, affinché si comprenda a pieno che la pubblica amministrazione, pur nell'ottica di maggiore apertura all'applicabilità della scienza tecnica, ha una sua vocazione ben precisa: quella di essere custode delle garanzie e tutele del cittadino di fronte al potere pubblico<sup>68</sup>.

La stessa, consentendo di analizzare le finalità della norma attributiva del potere e di correlarla a quelle dell'ordinamento, esamina la finalità dei provvedimenti ed investe i fondamenti delle cause dell'agire e le sue susseguenti determinazioni<sup>69</sup>.

La "piena signoria del giudice"<sup>70</sup> sul fatto, connessa all'impossibilità di riconoscere un ambito di valutazione "riservato" all'amministrazione e non attingibile integralmente al sindacato giurisdizionale, sono state considerate, dai giudici di Palazzo Spada, punto di partenza per il riconoscimento di una tutela giurisdizionale effettiva e rispettosa della funzione

---

<sup>65</sup> F. LIGUORI, *La discrezionalità tecnica nel pensiero di Enrico Presutti: una categoria "a tempo"*, cit., p.8.

<sup>66</sup> Ivi p.10; F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2000, p. 1046 ss.

<sup>67</sup> M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, Napoli, 2021, p.670.

<sup>68</sup> Ivi p. 690.

<sup>69</sup> M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc.2, 2020, p. 207.

<sup>70</sup> G. MICARI, *Mario Nigro, il giudice amministrativo «signore della prova» e novellazione legislativa*, in *Giur. merito*, 2005, p. 2478.



teleologica del processo amministrativo: quella di essere ispirato all'effettività della tutela ed essere dotato di apertura e flessibilità da conformare ai bisogni differenziati di tutela.

Pur trovandosi di fronte ad una "ristretta gamma" di risposte plausibili e convincenti, l'amministrazione deve operare non solo applicando le specifiche scienze di riferimento, ma anche e soprattutto tenendo conto delle risultanze del caso concreto.

È proprio quando l'istruttoria compiuta si assume essere illogica ed inattendibile che si fa strada la possibilità, per i soggetti lesi, di contestare il nucleo dell'apprezzamento posto in essere dall'amministrazione, ciò in quanto all'esercizio della discrezionalità tecnica, deve fare, sempre, da contraltare, la trasparenza.

In un ambito, come quello oggetto di analisi, in cui le valutazioni sono connotate da un discreto grado di "incertezza" è ancor più necessario che la trasparenza diventi principio cardine da cui partire per una corretta valutazione dell'agire dell'amministrazione.

La stessa, infatti, deve sempre integrare le sue decisioni discrezionali con una motivazione quanto più possibile scevra da illogicità ed incongruenze, che renda note le ragioni che hanno determinato il provvedimento, in modo da favorire forme diffuse di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali; non può sottrarsi a tale dovere e non può esimersi dal mettere in evidenza il percorso argomentativo posto alla base delle scelte compiute, anche quando le decisioni siano frutto di una attività c.d. "pseudodiscrezionale"<sup>71</sup>.

La "svolta", ottenuta all'esito del processo che ha portato all'abbattimento di qualsiasi barriera alla conoscenza del fatto oggetto della controversia, ha aperto dunque la strada alla cognizione anche delle questioni tecniche<sup>72</sup>, con la necessità di guardare non al 'se' ma al 'come' dello scrutinio, pertanto, alla delimitazione dei suoi confini.

La relativa perimetrazione è, ancora, in via di definizione. Le valutazioni tecniche non sono più considerate, nonostante la loro opinabilità, estranee alla dimensione dell'accertamento del fatto, ma tale assunto non pare ad oggi da solo sufficiente a spiegare preliminarmente effetti e conseguenze che tale convinzione ha sulle dinamiche processuali in divenire in cui si rinvengono ancora, come nel caso della sentenza in commento, dubbi sull'intensità del sindacato giurisdizionale e sul "presunto" sconfinamento dei confini predetti, allorquando i giudici di prime cure si trovino a censurare valutazioni connotate da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa.

---

<sup>71</sup> F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 187; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995, p. 167.

<sup>72</sup> F. PINTO, *Giudice e amministrazione nel sindacato della discrezionalità tecnica: l'età dell'incertezza*, in *scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, p. 1261.