

Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale

di *Alessandro Perfetti*

Abstract: Legal and Financial Instruments of the EU Cohesion Policy for the valorisation of the environmental issues – The regulation of the EU Cohesion Policy for the on-going programming period adopts a renewed approach to the valorisation of the environmental issues, characterised from a remarkable improvement of the legal and financial instruments provided at this purpose. This approach introduces within the system of rules of the Structural Funds specific Thematic Objectives – so called “green objectives” – for the achievement of the environmental targets, supported by increased funding measures and strengthened monitoring mechanisms. It is also consistent with the horizontal character of the protection of the environment, which is more and more interconnected with other European policies.

Keywords: Cohesion Policy; Green objectives; Structural Funds; Assessment; Green jobs.

1017

1. Il quadro normativo e politico di riferimento

La valorizzazione della dimensione ambientale nella politica di coesione economica, sociale e territoriale (d'ora in poi, politica di coesione) costituisce un aspetto peculiare della più ampia questione dell'integrazione delle questioni ambientali nell'azione dell'Unione europea e si pone quale tema emblematico della spiccata interdipendenza tra le diverse politiche, da un lato, e dell'indubbia trasversalità della materia ambientale, dall'altro. La suddetta integrazione è garantita dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale disposizione stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente “devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione”. L'integrazione deve, inoltre, essere attuata “nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”¹.

¹ Il primo tentativo di valorizzazione delle questioni ambientali nelle politiche dell'Unione europea risale all'Atto unico europeo che ha introdotto nel Trattato CE l'art. 130R, il quale prevedeva che “le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una delle componenti delle altre politiche della Comunità”. A seguito delle novità introdotte con il Trattato di Amsterdam, l'art. 6 del Trattato CE sancisce per la prima volta la valenza trasversale della protezione ambientale in tutte le politiche dell'allora Comunità europea, stabilendo che “Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. Il riferimento all'art. 3 del Trattato CE imponeva di collegare l'integrazione delle esigenze ambientali alle politiche

In virtù di tale norma, si configura l'obbligo a carico delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri a tener conto delle esigenze legate alla protezione ambientale quando agiscono per definire il contenuto delle politiche (la prima) e assicurarne l'attuazione (i secondi, anzitutto)². Nondimeno, la disposizione in esame non comporta una prevalenza *tout court* delle esigenze ambientali rispetto ad altri interessi tutelati dal diritto dell'Unione europea³. Esse non sono *ex se* vincolanti, bensì fungono da parametro per l'esercizio delle competenze da parte di quest'ultima⁴, così come peraltro chiarito dalla Corte di

espressamente elencate dal Trattato. Per un esame in chiave critica di tale disposizione, si vedano R. Garabello, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, 151 ss; N. M. L. Dhondt, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003. Una parte della dottrina ritiene che la nuova formulazione contenuta nell'art 11 del TFUE, pur comportando un significativo allargamento dell'ambito di applicazione potenziale del "principio di integrazione" (vedi *infra*, nota 2), potrebbe diluirne la portata in assenza di un collegamento a un elenco ben definito di politiche. In questo senso, si vedano M. Montini, M. C. Alberton (cur.), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce la centralità della protezione ambientale nell'azione dell'Unione europea. Infatti, l'art. 37 "Protezione dell'ambiente" sancisce che "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

² In dottrina si è sottolineata la forza propulsiva di quello che viene definito "principio di integrazione", il quale non riguarderebbe soltanto la tutela dell'ambiente "ma anche il suo miglioramento" (B. Nascimbene, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B. Nascimbene, L. Garofalo, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, 35). La natura trasversale di tale principio ha indotto alcuni autori ad ascriverlo al novero dei principi fondamentali del diritto ambientale europeo (cfr., al riguardo, R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I. Principi generali*, Padova, 2012, 156). In tal senso, si veda L. Krämer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, 90, il quale considera il principio in questione come "il più importante di tutti i principi". Circa la natura vincolante di tale principio, si è di recente espresso P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, 80, il quale sottolinea come "non sarebbe comunque fondato sostenere che, trattandosi del principio di integrazione, questo sia meno vincolante di altri principi" in materia ambientale. Invero, secondo l'Autore, "l'innegabile ampia discrezionalità di cui le istituzioni comunitarie continuano a disporre nell'applicazione del principio in esame [...] non potrebbe indurre a ritenere che, trattandosi di una decisione politica, la stessa sia sottratta al controllo degli organi giurisdizionali europei" (*ibidem*).

³ Tali esigenze vanno identificate nell'insieme degli obiettivi, principi e criteri per l'esercizio della competenza in materia ambientale ai sensi dell'art. 191 del TFUE, così come nei principi rilevanti in tema di diritto ambientale europeo ricavabili da altre disposizioni del Trattato e alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia.

⁴ L'indirizzo interpretativo in questione è ad oggi prevalente. Si segnalano, tra gli altri, J. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law – After Lisbon*, Groningen, 2011; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, 62 ss.; R. Rota, *Brevi note sui «nuovi» principi di tutela ambientale*, in www.astrid-online.it, 2009. Tre le varie pronunce in questa direzione, si segnalano: sent. 9-7-1992, C-2/90, *Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio*; sent. 13-7-1994, C-131/93, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*; sent. 15-11-2005, C-320/03, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d'Austria*; sent. 17-9-2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*; sent. 24-7-2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*. Un utile contributo alla ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale in questione è fornito

giustizia in una serie di pronunce, le quali hanno contribuito alla formazione di un orientamento che propende per l'applicazione della tecnica del bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela⁵. Tale orientamento si è consolidato nel senso di valutare le deroghe alla libera circolazione delle merci e alla disciplina in altri settori derivanti dalla necessità di valorizzare le questioni ambientali in modo non estensivo e, comunque, alla luce dei principi di non discriminazione e proporzionalità.

Dal punto di vista delle iniziative politico-istituzionali volte a promuovere la valorizzazione della dimensione ambientale nel quadro dell'azione dell'Unione europea, viene in rilievo anzitutto il settimo Programma d'azione in materia di ambiente⁶, il quale parte dall'assunto che l'integrazione delle questioni ambientali in tutte le politiche dell'Unione sia essenziale al fine di ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle attività condotte in altri settori e raggiungere gli obiettivi in materia ambientale e quelli collegati agli aspetti climatici⁷. Al riguardo, rileva in particolare l'obiettivo prioritario 7 – Migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche, in virtù del quale “la valutazione sistematica dell'impatto ambientale, sociale ed economico delle iniziative politiche e la piena attuazione della legislazione sulla valutazione dell'impatto ambientale si tradurranno in migliori decisioni e in approcci più coerenti in grado di assicurare molteplici vantaggi”⁸.

Il Programma intende promuovere una serie di azioni specifiche che dovrebbero contribuire al raggiungimento del suddetto obiettivo, tra le quali a) integrare le condizionalità e gli incentivi legati all'ambiente e al clima nelle iniziative politiche, senza dimenticare il riesame e la riforma della politica esistente nonché il varo di nuove iniziative, a livello di Unione e di Stati membri

da M. C. Cavallaro, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, 467 ss.

⁵ A tal proposito, merita richiamare le recenti Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott presentate il 31-5-2018, nelle cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, le quali chiariscono che un atto adottato dalle istituzioni in ossequio all'obbligo di integrazione delle questioni ambientali “non può essere considerato parte della politica in materia ambientale per il mero fatto che esso tiene conto delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, come dovrebbe sempre avvenire ai sensi dell'articolo 11 TFUE”, il quale conterrebbe una mera “clausola di ricordo”.

⁶ Dec. n. 1386/2013/UE del P.E. e del Cons., del 20-11-2013 su un Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 “vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”, in *GUL* 354 del 28-12-2013, 171 ss.

⁷ In proposito, nel *considerando* 29 si afferma che “l'integrazione ambientale in tutti i pertinenti settori politici è essenziale per allentare le pressioni sull'ambiente determinate dalle politiche e dalle attività condotte in altri settori e per il conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali”.

⁸ Il Programma sottolinea che la condizione generale in cui si trova l'ambiente in Europa indica che i progressi compiuti finora, anche se apprezzabili in alcuni ambiti, “non sono stati sufficienti a invertire tutte le tendenze negative”. È per questo che esso ritiene prioritario integrare in maniera più incisiva le considerazioni ambientali e climatiche nelle altre politiche, “accompagnandole ad approcci più coerenti e condivisi in grado di determinare molteplici vantaggi”. Secondo il Programma, ciò dovrebbe consentire una gestione tempestiva dei “difficili compromessi che si presentano”. Un riferimento è fatto anche alle recenti proposte di riforma avanzate dalla Commissione in merito alla politica agricola comune, politica comune di pesca, reti trans-europee e politica di coesione, la quale ha previsto ulteriori misure a sostegno dell'integrazione ambientale e della sostenibilità.

e b) tenere conto dei potenziali compromessi in tutte le politiche al fine di massimizzare le sinergie ed evitare, ridurre o, quantomeno, ovviare agli effetti negativi involontari sull'ambiente⁹.

La questione dell'integrazione della tutela dell'ambiente si pone in termini in larga parte nuovi anche nel quadro della politica di coesione, la quale, com'è noto, mira a "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite", nell'ottica di "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione"¹⁰.

La rilevanza di tale politica emerge anzitutto dai due obblighi specifici che il Trattato pone a carico dei destinatari delle norme. Da un lato, infatti, gli obiettivi di cui all'art. 174 del TFUE condizionano l'elaborazione e attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, compresa "l'attuazione del mercato interno", le quali devono inoltre concorrere alla loro realizzazione¹¹. Dall'altro, gli Stati membri incontrano uno specifico obbligo di risultato laddove devono adottare le scelte in materia di politica economica, la quale deve essere condotta e coordinata "anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174"¹².

Dati di altra natura confermano, altresì, la centralità della politica di coesione. Dal punto di vista delle risorse, essa assorbe il 32,5% del Quadro finanziario pluriennale per il settennio 2014-2020¹³ e rappresenta, dunque, la politica maggiormente supportata dal bilancio dell'Unione. Tale circostanza riflette la convinzione degli Stati membri che il raggiungimento degli obiettivi fissati dal diritto dell'Unione, in particolare quelli inerenti all'attuazione del mercato interno, richiede l'eliminazione tendenziale delle disparità tra le varie regioni dal punto di vista dei tassi e indicatori dello sviluppo socio-economico.

Più avanti nel presente scritto saranno esaminati gli specifici strumenti adottati nell'ambito della politica di coesione per l'integrazione delle questioni ambientali. Al momento, va evidenziato che una quota significativa di fondi assegnati a tale politica è destinata a supportare l'azione dell'Unione e degli Stati membri in settori che, direttamente o indirettamente, hanno un'incidenza sulla tutela dell'ambiente.

Il quadro di riferimento si completa con la Strategia "Europa 2020"¹⁴, la quale contempla la dimensione ambientale tra le tre dimensioni fondamentali della crescita dell'Unione europea nell'orizzonte temporale del 2020. In

⁹ Par. 89.

¹⁰ Tra le regioni interessate alle misure della politica di coesione, l'art. 174 del TFUE rivolge un'attenzione particolare "alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

¹¹ Art. 175 del TFUE.

¹² *Ibidem*.

¹³ Il Quadro finanziario pluriennale per il settennio in corso ammonta a 1.082 miliardi di euro. In considerazione del fatto che gli strumenti della politica di coesione operano in base alla regola del co-finanziamento, su cui si veda più ampiamente *infra* par. 4 e 5, a fronte di una dotazione finanziaria pari a circa 351,8 miliardi di euro si prevedono investimenti per oltre 450 miliardi di euro.

¹⁴ Com. della Comm. "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020, del 3-3-2010.

particolare, le questioni ambientali si riflettono nella “crescita sostenibile”¹⁵. Alla luce della Strategia, le tre dimensioni della crescita vanno intese in un rapporto di circolarità virtuosa. La sostenibilità si pone, invero, quale prerequisito per la creazione di competitività e innovazione (“crescita intelligente”) e per la promozione di occupazione e valore sociale (“crescita inclusiva”); al contempo, gli sviluppi nei settori afferenti a tali ambiti della crescita possono contribuire al miglioramento dei livelli di tutela ambientale.

2. Gli approcci della politica di coesione in tema di integrazione delle questioni ambientali

La specifica attenzione che la politica di coesione riserva alla problematica dell'integrazione delle questioni ambientali si fonda sulla percezione del rapporto di complementarità tra protezione dell'ambiente e sviluppo regionale. A partire dagli anni '90, le istituzioni dell'Unione europea hanno maturato il convincimento che l'ambiente costituisca uno strumento fondamentale dello sviluppo regionale, in quanto è in grado di influenzare l'attrattività di un territorio per gli investimenti, contribuire alla creazione di posti di lavoro e favorire il miglioramento dei servizi essenziali delle comunità locali¹⁶. Al fine di massimizzare gli effetti positivi derivanti dall'interconnessione tra ambiente e sviluppo socioeconomico, la politica di coesione mette in campo una serie di strumenti, normativi e finanziari, in grado di supportare le istituzioni europee e gli Stati membri nel perseguimento dei c.d. “obiettivi verdi” della crescita¹⁷.

¹⁵ Nelle parole della Strategia, “crescita sostenibile” significa costruire “un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva”. In particolare, essa esorta a “sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l’industria manifatturiera e le PMI, e fornire assistenza ai consumatori per valutare l’efficienza sotto il profilo delle risorse”. Il legame tra le suddette azioni e la politica di coesione è indissolubile. La Strategia, invero, riconosce che “in tal modo si favorirà la prosperità dell’UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l’uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale” (*ivi*, 16). I fronti sui quali l’Unione europea è chiamata a concentrare i propri sforzi sono competitività, lotta al cambiamento climatico, energia pulita ed efficiente.

¹⁶ Il primo atto europeo che ha messo in evidenza il rapporto virtuoso tra ambiente, coesione, e sviluppo è la Com. della Comm. al Cons., al P.E., al Com. econ. e soc. e al Com. delle Reg. “La politica di coesione e l’ambiente”, del novembre 1995 (ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/communications/archives), nella quale vengono sottolineati anche gli effetti positivi delle misure della politica di coesione sull’ambiente. Tali effetti sono considerati sotto un duplice aspetto. Da un lato, i trasferimenti finanziari della politica di coesione in favore delle regioni meno sviluppate (vedi *infra*, par. 3) consentono a queste ultime di “far fronte ai problemi ambientali (rafforzando la loro capacità di investimento), offrendo così opportunità di migliorare i risultati e la qualità in materia ambientale”. Dall’altro lato, il sostegno finanziario diretto e indiretto di progetti in campo ambientale contribuisce “a migliorare il livello qualitativo dell’ambiente”. Per un esame di tali interconnessioni in ambito urbano, si veda la Com. della Comm. al Cons. e al P.E. “La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all’occupazione all’interno delle regioni” COM(2006) 385, del 13-7-2006.

¹⁷ Tali obiettivi contribuiscono al raggiungimento dei target ambientali fissati dalla

Prima di procedere ad analizzare i suddetti strumenti, è opportuno riferire in merito ai due approcci che la politica di coesione segue per valorizzare la dimensione ambientale. In base al primo approccio, di tipo “orizzontale”, la tutela dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile sono promossi attraverso il perseguimento di obiettivi tematici della politica di coesione collegati ai diversi settori di attività dell’Unione. Più precisamente, la valorizzazione della dimensione ambientale viene perseguita per mezzo di interventi adottati in ambiti differenti rispetto a quelli direttamente riconducibili alla tutela dell’ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile. Come si vedrà meglio appresso, è questo l’approccio che meglio mette in luce il carattere trasversale della protezione ambientale, così come l’interdipendenza tra i diversi obiettivi della politica di coesione, ed è anche questo l’approccio che consente di sfruttare appieno le potenzialità della c.d. “fertilizzazione incrociata” tra le politiche dell’Unione. Nondimeno, tale approccio comporta la necessità di porre in campo strumenti, per lo più di natura tecnico-operativa, volti a favorire il coordinamento tra gli interventi, al fine di minimizzare i rischi (naturali) di frammentazione e stratificazione¹⁸.

In virtù dell’approccio di tipo “verticale”, invece, le misure adottate nel quadro della politica di coesione contribuiscono in modo diretto al raggiungimento degli obiettivi in tema di tutela ambientale. Risponde a tale approccio l’elaborazione (e conseguente perseguimento) da parte dell’Unione europea di obiettivi della politica di coesione diretti in modo specifico al raggiungimento dei risultati collegati alla “crescita sostenibile”.

Nel paragrafo seguente, si tenterà una ricostruzione del modo di operare degli strumenti di natura finanziaria della politica di coesione alla luce dei suddetti approcci, con la precisazione che questi non si pongono in maniera alternativa tra loro, bensì coesistono, in ottica di complementarità, anche nell’ambito di uno stesso strumento.

3. Gli strumenti finanziari per la valorizzazione della dimensione ambientale nel quadro della politica di coesione

La politica di coesione viene attuata attraverso la determinazione di obiettivi tematici (OT) volti al perseguimento dei target¹⁹ fissati dalla menzionata Strategia “Europa 2020”. In particolare, essa interviene in base a undici OT²⁰,

Strategia “Europa 2020”: 1) ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; 2) portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia; 3) migliorare del 20% l’efficienza energetica. Al fine di supportare le parti interessate nel raggiungimento di tali target, la Commissione ha varato una c.d. Iniziativa faro “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse”, il cui obiettivo è “favorire la transizione verso un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che usi tutte le sue risorse in modo efficiente”. Per l’Iniziativa è prioritario “scindere la nostra crescita economica dall’uso delle risorse e dell’energia, ridurre le emissioni di CO₂, migliorare la competitività e promuovere una maggiore sicurezza energetica”.

¹⁸ Sul punto, si veda *infra*, par. 3.

¹⁹ Nel presente scritto si intende mutuare l’espressione “target”, impiegata dalla disciplina dei Fondi strutturali, per la quale si veda *infra*, par. 4.

²⁰ Gli OT della politica di coesione per l’attuale periodo di programmazione sono: OT 1

che declinano le tre dimensioni della crescita. Tra tali obiettivi, alcuni sono specificamente riservati al raggiungimento di target in tema di tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile e, per questo, si definiscono obiettivi “verdi”. Si tratta degli OT 4 “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio”, 5 “Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e gestione dei rischi”. 6 “Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse” e 7 “Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete”.

Al fine di supportare il perseguimento degli OT, la politica di coesione prevede una serie di strumenti di programmazione finanziaria, i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), i quali operano in base a una zonizzazione del territorio dell'Unione europea che distingue tra regioni meno sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è inferiore al 75% della media UE), più sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è superiore al 90% della media UE) o in transizione (il cui PIL pro-capite medio è compreso tra il 75 e il 90% della media UE). I Fondi SIE attivi per il settennio in corso sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il quale mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni; il Fondo Sociale Europeo (FSE), dedicato alla crescita della competitività attraverso la creazione e l'utilizzo della conoscenza, nonché diretto a consolidare e migliorare gli attuali livelli di occupazione, qualità del lavoro e coesione sociale. Altri strumenti finanziari operano in sinergia con tali Fondi: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale, attuato mediante il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR); il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), il quale sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile, supporta le comunità costiere a diversificare le loro economie e finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee; il Fondo di Coesione (FC), che interviene nei settori delle reti trans-europee di trasporto e della tutela dell'ambiente in quegli Stati membri in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media UE.

“Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione”; OT 2 “Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime”; OT 3 “Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura”; OT 4 “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”; OT 5 “Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”; OT 6 “Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse”; OT 7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”; OT 8 “Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori”; OT 9 “Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà”; OT 10 “Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente”; OT 11 “Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente”.

Per definizione, l'unico Fondo di natura trasversale è il FESR, poiché interviene in tutti gli undici OT della politica di coesione²¹. Pertanto, esso costituisce lo strumento finanziario prioritario per il conseguimento dei target ambientali di “Europa 2020”. Tra gli obiettivi “verdi”, il FSE può invece contribuire solo al raggiungimento dell'OT 4. Infine, per quelle regioni incluse in Stati membri destinatari del supporto del FC, quest'ultimo interviene in via complementare rispetto al FESR, in quanto ha come *mission* principale il miglioramento dei livelli di tutela dell'ambiente all'interno di quegli Stati. L'operatività di tali Fondi va ascritta all'approccio di tipo “verticale”, giacché per mezzo degli stessi la politica di coesione incide in modo diretto sulla protezione ambientale e sulla promozione dello sviluppo sostenibile.

Un contributo al raggiungimento dei target ambientali può provenire anche da Fondi (o sezioni di essi) non direttamente deputati a obiettivi “verdi”. È questo il caso del FEASR e del FEAMP i quali, pur avendo una vocazione tematico-geografica – sviluppo rurale e pesca –, possono supportare azioni dell'Unione e degli Stati membri in grado di incidere sui livelli di tutela dell'ambiente e sulla promozione dello sviluppo sostenibile. Si pensi, a titolo esemplificativo alla disciplina del FEASR²² in virtù della quale tutte le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale contribuiscono “alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi”²³. Esso valorizza la dimensione ambientale anche in una serie di ambiti specifici, tra i quali si possono menzionare: servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali²⁴; pagamenti agro-climatico-ambientali²⁵; designazione delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici²⁶; servizi silvo-ambientali e climatici e salvaguardia delle foreste²⁷.

Allo stesso tempo, anche quelle sezioni di Fondi SIE collegate a OT diversi da quelli “verdi”, e dunque volte a sostenere azioni in settori non riconducibili *prima facie* all'ambito ambientale, possono avere un'incidenza indiretta sulla promozione di un ambiente più salubre e dello sviluppo sostenibile. Si intende far riferimento alle misure previste dal FSE per la valorizzazione del capitale umano attraverso incentivi alla formazione di nuove figure professionali in campo ecologico²⁸ e a quelle in tema di *capacity building* degli enti della pubblica

²¹ Più precisamente, il FESR attribuisce priorità agli interventi riconducibili agli OT da 1 a 4.

²² Il *considerando* 5 del reg. n. 1305/2013 del P.E. e del Cons., del 17-12-2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Cons. (in *GU* L 347 del 20-12-2013, 487 ss.) afferma che “le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale dovrebbero essere perseguite nel quadro dello sviluppo sostenibile e nell'ottica della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo della tutela e del miglioramento dell'ambiente, in conformità all'articolo 11 TFUE”.

²³ *Ivi*, art. 5.

²⁴ *Ivi*, art. 20.

²⁵ *Ivi*, art. 28.

²⁶ *Ivi*, art. 32.

²⁷ *Ivi*, art. 34.

²⁸ Misure siffatte contribuiscono agli OT 8 e 10.

amministrazione in materia, ad esempio, di gestione dei rifiuti o tutela delle acque pubbliche²⁹. Tale *modus operandi* di alcuni Fondi (o loro sezioni) può essere inquadrato nell'approccio "orizzontale", alla luce del quale i target ambientali sono perseguiti in virtù di interventi realizzati con il supporto di misure dirette al raggiungimento di OT differenti³⁰. Sul punto, vale la pena ribadire la funzionalità dell'approccio in questione rispetto al carattere interdipendente dei vari OT della politica di coesione, soprattutto in ordine al tema della protezione ambientale, il quale presenta numerose e significative connessioni con altri ambiti della suddetta politica.

La politica di coesione ricollega a ciascuno OT una o più priorità di investimento (PI), che forniscono ai competenti livelli di *governance* un'indicazione precisa per la selezione degli interventi e, al contempo, orientano la composizione degli assi e misure dei programmi in cui si declinano i Fondi SIE³¹ e la rispettiva dotazione finanziaria. Nello specifico, le PI associate all'OT 4 sono: a) sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa; b) promuovere l'uso della cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento sulla base della domanda di calore utile; c) promuovere la produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili. All'OT 5 è associata un'unica PI: promuovere investimenti destinati a far fronte a rischi specifici, garantire la resilienza alle catastrofi e sviluppare sistemi di gestione delle catastrofi. Sono due le PI associate all'OT 6: a) investire nel settore delle risorse idriche per rispondere agli obblighi imposti dall'*acquis* dell'Unione in materia ambientale e soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi; b) investire nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dall'*acquis* dell'Unione in materia ambientale e soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi. L'OT 7 è, infine, quello più complesso dal punto di vista delle relazioni tematiche con i settori di attività dell'Unione, giacché ha implicazioni per quanto attiene la sostenibilità ambientale *tout court*, l'energia e i trasporti, settore quest'ultimo molto ampio e articolato e spesso

²⁹ L'OT rilevante in proposito è l'11.

³⁰ A tal proposito, può farsi menzione alle misure supportate dal FESR nel settore dell'innovazione tecnologica, riconducibili all'OT 1, le quali possono includere azioni di promozione delle tecnologie ambientali. Il rapporto tra sviluppo tecnologico e miglioramento della protezione ambientale è una questione già dibattuta da tempo sul piano europeo. Sul punto, si veda la Com. della Comm. al Cons. e al P.E. "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea", COM(2004) 38, del 28-1-2004. Per un'analisi delle modalità di integrazione delle questioni ambientali nei Fondi SIE, si vedano Hjerp, P., Medarova-Bergstrom, K., Cachia, F., Evers, D., Grubbe, M., Hausemer, P., Kalinka, P., Kettunen, M., Medhurst, J., Peterlongo, G., Skinner, I. ten Brink, P., *Cohesion Policy and Sustainable Development, A report for DG Regio*, 2011; ENEA-MA, *Mainstreaming the environment in cohesion policy in 2014-2020, Report of the European Network of Environmental Authorities – Managing Authorities (ENEA-MA) working group*, 2016.

³¹ Vedi *infra*, par. 5.

oggetto di disciplina derogatoria. A riprova di ciò, l'OT in questione vede associate ben otto PI³².

4. Gli obblighi in tema di integrazione delle questioni ambientali derivanti dalla disciplina dei Fondi strutturali

La disciplina della politica di coesione rende obbligatoria l'integrazione delle questioni ambientali. L'art. 8 del regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali³³ dispone che “gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente”³⁴.

La formulazione testuale della disposizione pone in evidenza l'adozione dell'approccio “orizzontale”. Invero, l'integrazione della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile deve essere promossa negli interventi riconducibili a tutti gli OT, non soltanto quindi a quelli “verdi”. Anche la nuova regolamentazione dei Fondi SIE assume, quali aspetti centrali, il carattere trasversale delle questioni ambientali nella politica di coesione e

³² Si elencano qui di seguito le PI associate all'OT 7: a) favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale mediante investimenti nella rete trans-europea di trasporto (RTE-T); b) sviluppare e risanare sistemi di trasporto ferroviario globali, di elevata qualità e interoperabili, e promuovere misure di riduzione del rumore; c) sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici (anche quelli a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile; d) migliorare la mobilità regionale, collegando i nodi secondari e terziari all'infrastruttura della RTE-T, compresi i nodi multimodali; e) sostenere uno spazio multimodale unico di trasporto europeo, investendo nella rete RTE-T; f) sviluppare e riabilitare sistemi di trasporto ferroviario completi, di alta qualità e interoperabili, e promuovere misure di riduzione del rumore; g) sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici (anche quelli a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile; h) migliorare “efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento attraverso lo sviluppo di sistemi intelligenti di distribuzione, stoccaggio e trasmissione dell'energia e attraverso l'integrazione della generazione distribuita da fonti rinnovabili.

³³ Reg. n. 1303/2013 del P.E. e del Cons., del 17-12-2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. (CE) n. 1083/2006 del Cons., in *GUL* 347 del 20-12-2013, 320 ss.

³⁴ Già il *considerando* 14 del regolamento in esame stabilisce che “gli obiettivi dei fondi SIE dovrebbero essere perseguiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, allo scopo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente agli articoli 11 e 191, paragrafo 1, TFUE” e che, a tal fine, “gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni sul sostegno agli obiettivi relativi al cambiamento climatico, conformemente al proposito di destinare almeno il 20% del bilancio dell'Unione a tali obiettivi, usando una metodologia basata sulle categorie di intervento, i settori prioritari o le misure adottate dalla Commissione mediante un atto di esecuzione che rifletta il principio di proporzionalità”.

l'interdipendenza tra i vari OT, aspetti che l'approccio in parola consente di cogliere e valorizzare in modo adeguato.

Il regolamento in esame innova in modo significativo rispetto ai precedenti periodi di programmazione. Laddove la disciplina relativa ai pregressi periodi di programmazione si limitava a formulare mere raccomandazioni, il paragrafo 2 della disposizione in esame pone a carico di Commissione e Stati membri l'obbligo a provvedere affinché nella preparazione e nell'esecuzione degli Accordi di Partenariato³⁵ e dei Programmi Operativi³⁶ “siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente, l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi”.

Con particolare riferimento al tema del cambiamento climatico, il regolamento impone agli Stati membri di dare conto di come intendono graduare il sostegno agli OT ad esso collegati. A tal fine, sono tenuti a far ricorso alla metodologia basata sulle categorie di operazione, settori prioritari o misure in quanto appropriate per ciascuno dei Fondi SIE. La metodologia in questione consiste nell'assegnare “una ponderazione specifica al sostegno fornito a titolo dei fondi SIE a un livello corrispondente alla misura in cui il sostegno stesso apporta un contributo agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi”³⁷.

Un altro ambito in cui la disciplina in esame prevede obblighi specifici in tema di integrazione delle questioni ambientali è quello della valutazione, un'attività cruciale volta a migliorare la qualità della progettazione ed esecuzione dei programmi, e finalizzata a valutarne efficacia, efficienza e impatto. Con riferimento a tale ultimo aspetto, l'art 54 dispone che la valutazione va condotta “alla luce della missione dei rispettivi fondi SIE, in relazione agli obiettivi della

³⁵ L'Accordo di Partenariato è lo strumento di programmazione nazionale dei Fondi SIE. Esso è preparato da ciascuno Stato membro con il coinvolgimento dei partner (pubblici e privati) e in linea con l'approccio della *governance* multi-livello. L'Accordo definisce la strategia e priorità dello Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e viene approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato.

³⁶ I Programmi Operativi (PO) sono piani dettagliati in cui gli Stati membri definiscono le modalità di spesa dei contributi dei Fondi SIE per il periodo di programmazione in corso. Possono riferirsi a una regione in particolare (POR) oppure riguardare un OT di interesse nazionale (PON).

³⁷ Ai sensi della disposizione in oggetto, “la ponderazione specifica attribuita è differenziata valutando se il sostegno fornisce un contributo rilevante o intermedio agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Se il sostegno non concorre a detti obiettivi o il contributo è insignificante, si assegna la ponderazione zero. Per quanto riguarda FESR, FSE e Fondo di coesione, la ponderazione è attribuita alle categorie di operazione stabilite nella nomenclatura adottata dalla Commissione. Per quanto riguarda il FEASR, la ponderazione è attribuita ai settori prioritari definiti nel regolamento FEASR e per quanto riguarda il FEAMP a misure di cui al regolamento FEAMP. La Commissione stabilisce condizioni uniformi per ognuno dei fondi SIE ai fini dell'applicazione della metodologia di cui al secondo comma mediante un atto di esecuzione”.

strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"³⁸. In ordine alla questione oggetto della presente indagine, il regolamento n. 1303/2013 stabilisce che la valutazione *ex ante*, oltre che a focalizzarsi sul contributo dei programmi alla Strategia "Europa 2020" e agli OT³⁹, deve essere effettuata in funzione dell'esame de "l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile"⁴⁰. Ove possibile, essa deve comprendere anche i requisiti per la valutazione ambientale strategica di cui alla direttiva 2001/42/CE⁴¹, con particolare attenzione per le esigenze in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici⁴². Nell'ottica di rendere efficace e puntuale la valutazione, il regolamento in esame prevede, altresì, specifiche condizionalità *ex ante*, alle quali associa una serie di appropriati criteri di adempimento. Tali condizionalità sono raggruppate in due differenti categorie, operanti su piani distinti: da un lato, sono elencate condizionalità di tipo tematico⁴³ – collegate

³⁸ Nella prospettiva di non gravare in modo eccessivamente oneroso sulla condizione di taluni Stati (e/o rispettive regioni), la norma in questione consente di tenere conto "delle dimensioni del programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata".

³⁹ Ad analoghe finalità sono preordinate la valutazione *in itinere* (art. 56) e quella *ex post* (art. 57).

⁴⁰ Art. 55, par. 3, lett. m).

⁴¹ Dir. 2001/42/CE del P.E. e del Cons., del 27-6-2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, in *GUL* 197 del 21-7-2001, 30 ss.

⁴² Art. 55, par. 4.

⁴³ All'OT 4 sono associate le seguenti condizionalità: 1) realizzazione di azioni volte a promuovere il miglioramento efficace in termini di costi dell'efficienza negli usi finali dell'energia e investimenti efficaci in termini di costi nell'efficienza energetica in sede di costruzione o di ristrutturazione degli edifici; 2) realizzazione di azioni volte a promuovere la cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento; 3) realizzazione di azioni volte a promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili. La condizionalità previste per l'OT 5 è: 1) prevenzione e gestione dei rischi: esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico. Quelle riferite all'OT 6 sono: 1) per il settore delle risorse idriche: esistenza di a) una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente e b) un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua a un tasso stabilito nel piano approvato di gestione dei bacini idrografici per gli investimenti sostenuti dai programmi; 2) per il settore dei rifiuti: promuovere investimenti economicamente ed ecologicamente sostenibili nel settore dei rifiuti, in particolare, attraverso la definizione di piani di gestione dei rifiuti conformi alla direttiva 2008/98/CE ai rifiuti e alla gerarchia dei rifiuti. Infine, sono associate all'OT 7 le seguenti condizionalità tematiche: 1) per il settore dei trasporti: esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri (compreso il trasporto pubblico a livello regionale e locale) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale RTE-T; 2) per il settore delle ferrovie: l'esistenza nell'ambito di uno o più piani o quadri generali dei trasporti di una sezione specifica dedicata allo sviluppo delle ferrovie conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri (compreso il trasporto pubblico a livello regionale e locale) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale RTE-T; 3) per altri modi di trasporto, tra cui la navigazione interna e il trasporto marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali: l'esistenza all'interno di uno o più piani o quadri generali dei trasporti di una sezione specifica sulla navigazione interna e sul trasporto marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, che contribuisca a migliorare la connettività della rete, l'accessibilità alla rete globale e centrale RTE-T e promuovere una mobilità regionale e locale sostenibile; 4) nel

dunque agli OT –; dall'altro, sono riportate condizionalità riferite a profili peculiari della disciplina nello specifico settore di attività.

Ai fini della presente indagine, merita fare un cenno alla condizionalità associata al profilo del rispetto della normativa ambientale connessa alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS). In questo campo, la disciplina in esame richiede la verifica preliminare dell'esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace delle norme dell'Unione in materia ambientale connesse alla VIA e alla VAS. Quali criteri di adempimento, essa fa riferimento a: a) dispositivi per l'applicazione efficace della direttiva 2011/92/UE⁴⁴ e della direttiva 2001/42/CE⁴⁵; b) dispositivi per la formazione e diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione delle direttive VIA e VAS; c) dispositivi per garantire una sufficiente capacità amministrativa.

I Fondi SIE operano in base alla regola del cofinanziamento. Essi sostengono investimenti attraverso la concessione di risorse a copertura di percentuali variabili della relativa spesa ammissibile; queste ultime sono modulate in funzione del livello di sviluppo socioeconomico della regione interessata e dell'ambito materiale delle azioni. I tassi di cofinanziamento possono essere modulati rispetto agli standard geografici e materiali di riferimento al fine di tener conto della tutela dell'ambiente, la quale giustifica in questo caso un regime di specialità con riguardo alla regola in questione⁴⁶.

Al fine di massimizzare il contributo dei Fondi SIE allo sviluppo armonioso, equo e sostenibile dell'Unione e agli obiettivi fissati dalla Strategia "Europa 2020", la politica di coesione contempla l'adozione, prima dell'inizio del settennio di programmazione, di un quadro strategico comune, ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1303/2013 e in linea con gli obiettivi definiti nella disciplina relativa a ciascun singolo Fondo. Esso si occupa di fornire orientamenti strategici nell'ottica di favorire un approccio integrato e migliorare la coerenza con altri strumenti e politiche dell'Unione⁴⁷.

L'elaborazione del quadro strategico comune deve realizzarsi alla luce dei principi che regolano la politica di coesione e i Fondi SIE. Tra questi, un ruolo di rilievo assume, nell'assetto normativo vigente, il principio dello sviluppo sostenibile⁴⁸, il quale comporta che gli Stati membri (e le rispettive autorità di

campo dello sviluppo di sistemi intelligenti di distribuzione, stoccaggio e trasmissione dell'energia: l'esistenza di piani generali per investimenti nell'ambito delle infrastrutture di sistemi intelligenti per l'energia e di misure normative, che contribuiscono a migliorare l'efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento.

⁴⁴ Dir. 2011/92/UE del P.E. e del Cons., del 13-12-2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici, in *GUL* 26, del 28-1-2012, 1 ss.

⁴⁵ Dir. 2001/42/UE del P.E. e del Cons., del 27-6-2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, in *GUL* 197, del 21-7-2001, 30 ss.

⁴⁶ Tale regime è previsto nell'art. 121 del reg. n. 1303/2013. In particolare, il punto 2 del par. 1 chiarisce che il regime speciale opera qualora si tratti di promuovere la tutela e il miglioramento dell'ambiente, tramite l'applicazione di alcuni tra i noti principi regolatori della politica dell'Unione europea in materia di ambiente: il principio di precauzione, quello di azione preventiva e il principio "chi inquina paga".

⁴⁷ Punto 1 dell'Allegato 1 al reg. n. 1303/2013.

⁴⁸ *Ivi*, art. 8.

gestione) garantiscano l'attuazione dei Fondi SIE, assicurando la piena integrazione dello sviluppo sostenibile e “nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile di cui all'articolo 3, paragrafo 3, TUE”. La suddetta disposizione prevede che, in tale processo, la valorizzazione della dimensione ambientale debba in ogni caso essere attuata in conformità all'obbligo di integrare la tutela dell'ambiente, a norma dell'art. 11 del TFUE.

A rafforzare ulteriormente l'integrazione, obblighi più specifici sono posti a carico delle autorità di gestione dei Fondi SIE. Esse sono chiamate ad adottare misure tese a evitare (o quantomeno ridurre) effetti pregiudizievoli per l'ambiente derivanti da interventi di gestione dei programmi, nonché a stimolare la produzione di benefici chiari e durevoli sull'ambiente e il clima⁴⁹. Un'attenzione particolare è riservata alla questione della gestione dei cambiamenti climatici. Gli Stati sono ora obbligati a garantire che gli investimenti realizzati con il sostegno dei Fondi SIE siano idonei a dare risposte efficaci all'esigenza di minimizzare gli impatti dei cambiamenti climatici e calamità naturali⁵⁰.

Infine, la disciplina sui Fondi SIE richiede che questi siano coerenti con tutta una serie di normative settoriali in tema di ambiente, facendo espresso riferimento alla “gerarchizzazione della gestione idrica” a norma della direttiva 2000/60/CE⁵¹, alla gerarchia dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE⁵² e alla biodiversità e tutela delle risorse naturali.

5. Alcune valutazioni circa l'efficacia dell'azione dell'Unione europea e degli Stati membri volta ad assicurare l'integrazione della dimensione ambientale. Il caso dei “green jobs”

Ancorché la nuova disciplina dei Fondi SIE sia particolarmente “progressista” nel tentativo di coniugare le esigenze tipiche della politica di coesione con quella di garantire elevati standard di tutela dell'ambiente, anzitutto grazie alla previsione di una serie nutrita e articolata di obblighi miranti a tal fine, essa presenta comunque alcuni profili di criticità, che qui merita segnalare.

In primo luogo, va rilevata una certa mancanza di coerenza tra gli indicatori di carattere generale adottati nel regolamento n. 1303/2013 e quelli di carattere specifico di attuazione – procedurali, materiali e finanziari – selezionati in svariati programmi, vuoi di carattere nazionale vuoi, soprattutto, di carattere

⁴⁹ In particolare, le suddette misure possono consistere in: a) orientare gli investimenti verso le opzioni più efficienti in termini di risorse e più sostenibili; b) evitare gli investimenti che potrebbero avere un grave impatto negativo sull'ambiente o sul clima e sostenere azioni per attenuare gli eventuali impatti residui; c) adottare una prospettiva di lungo termine quando si raffrontano i costi relativi al ciclo di vita delle diverse possibilità di investimento; d) ricorrere maggiormente agli appalti pubblici “verdi” (Punto 5.2 dell'Allegato 1 al reg. n. 1303/2013).

⁵⁰ *Ibidem*. La previsione fa riferimento, a titolo non tassativo, a “inondazioni, siccità, le ondate di calore, gli incendi forestali e gli eventi meteorologici estremi”.

⁵¹ Dir. 2000/60/CE del P.E. e del Cons., del 22-10-2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *GUL* 327 del 22-10-2000, 1 ss.

⁵² Dir. 2008/98/CE del P.E. e del Cons., del 19-11-2008, relativa ai rifiuti, in *GU L* 312 del 22-11-2008, 1 ss.

regionale, diretti alla gestione operativa degli interventi. Tale circostanza è potenzialmente in grado di esporre le misure attuative dei Fondi SIE a rischi di disallineamento rispetto ai target assunti dalla politica di coesione, vanificandone in parte l'efficacia.

In secondo luogo, si registra una carenza di rigore dei criteri selettivi degli interventi stabiliti per il perseguimento degli OT “verdi” e una scarsa flessibilità degli stessi rispetto ai contesti territoriali e al tempo di applicazione. La prima chiama in causa la responsabilità delle autorità regionali competenti alla gestione operativa degli interventi; l'ultima riduce in modo considerevole l'impatto delle misure adottate, laddove queste non riescano a interpretare i fabbisogni specifici dei territori interessati, mutevoli, com'è naturale, nello spazio e nel tempo.

Tali evidenze sono messe in luce dal recente Rapporto della Commissione *Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds*⁵³, il quale sottolinea, altresì, tre aspetti cruciali dell'attuale programmazione della politica di coesione e della relativa disciplina. Esso pone in rilievo un significativo aumento della dotazione finanziaria dei Fondi SIE (e degli altri strumenti finanziari) destinati a sostenere gli OT “verdi”⁵⁴. Inoltre, si registrano maggiori e migliori risultati laddove vi sia un'allocazione mirata dei Fondi, rispetto al soddisfacimento delle esigenze in tema di tutela dell'ambiente, nonché una concentrazione dei Fondi⁵⁵.

Il Rapporto evidenzia, infine, che gli strumenti della politica di coesione sono più performanti quando fanno ricorso a indicatori di risultato chiari e dettagliati e criteri selettivi degli interventi appropriati, ai quali sono associate delle “premierità”⁵⁶. Queste ultime possono assumere la forma di riserve di fondi, punteggi supplementari nella formazione delle graduatorie per l'aggiudicazione, tassi di co-finanziamento più elevati o deroghe in termini di obblighi materiali e/o procedurali e di tempistica per il completamento degli interventi. Si registrano, altresì, migliori performance in quei casi in cui l'integrazione delle

⁵³ *Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF). Results, evolution and trends through three programming periods (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) – Final Report* (2018).

⁵⁴ Invero, tale aumento è il risultato della somma algebrica tra “direct environmental investments”, i quali includono investimenti in materia di acque, aria, rifiuti, biodiversità, gestione dei cambiamenti climatici, e “indirect environmental investments”, consistenti in “environment-related investments in energy, transport, tourism and business development/R&D”. Il Rapporto dimostra come negli ultimi tre periodi di programmazione i primi abbiano registrato una leggera contrazione, a fronte di un aumento inversamente proporzionale degli ultimi.

⁵⁵ Il Rapporto perviene a tale constatazione in via di raffronto con la situazione relativa ai precedenti periodi di programmazione in cui si assisteva a una parcellizzazione delle misure previste nei Fondi, foriera di risultati sovente frammentari e qualitativamente non adeguati rispetto agli OT di riferimento.

⁵⁶ È possibile rilevare come in molti programmi nazionali o regionali i criteri selettivi adottati siano strettamente collegati alla programmazione nazionale nello specifico settore di riferimento. Tale circostanza mette in luce due questioni prioritarie: da un lato, l'inadeguatezza dei principi guida a livello europeo per l'elaborazione dei criteri di selezione in sede di attuazione da parte degli Stati membri; dall'altro, anche come conseguenza indiretta del primo aspetto, l'elevato grado di eterogeneità delle soluzioni operative adottate dai singoli Stati o, spesso, dalle singole regioni. Quest'ultima circostanza tende a pregiudicare, in definitiva, la stessa efficacia degli strumenti previsti nel quadro della politica di coesione.

questioni ambientali è perseguita in tutte le fasi dell’attuazione: pianificazione, selezione, monitoraggio e valutazione.

Esemplificativo di tali evidenze è il caso dei c.d. “green jobs”. La valutazione dell’impatto delle misure della politica di coesione sulla promozione dei “green jobs” presenta una serie di profili problematici. Anzitutto va rilevata l’inesistenza di una definizione precisa e comunemente accettata a livello europeo⁵⁷. Al riguardo, il Parlamento europeo nel 2015⁵⁸ è intervenuto per sollecitare l’adozione della nozione elaborata dall’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)⁵⁹. Tale nozione considera i “green jobs” quali “decent jobs that contribute to preserve or restore the environment, be they in traditional sectors such as manufacturing and construction, or in new, emerging green sectors such as renewable energy and energy efficiency”⁶⁰. Nondimeno, solo i PO della Lettonia applicano una definizione di “green job” elaborata dal Ministero per la protezione ambientale e lo sviluppo regionale alla luce di quella dell’OIL⁶¹ e nel solco della *Green Employment Initiative* della Commissione europea del 2014⁶². Quest’ultima è degna di nota in quanto ha avuto il merito di integrare le due principali componenti dei “green jobs”: il lavoro visto sia in una prospettiva di “output” che in un’ottica funzionalistica, riferita ai processi “environmentally friendly”⁶³.

Un altro profilo che rende problematica la valutazione dell’impatto delle misure della politica di coesione in tema di “green jobs” concerne l’esistenza di un

⁵⁷ Diversi sono stati, invece, i tentativi definitivi sul piano internazionale. Merita menzionare, tra gli altri, le definizioni ricostruite da UNEP, ILO, IOE, ITUC, *Green jobs. Towards decent work in a sustainable, low carbon world*, 2008; Eurostat, *Data Collection Handbook on Environmental Goods and Services Sector*, 2009; UNECE, Eurostat, OECD Task Force on Measuring Sustainable Development, *Framework and suggested indicators to measure sustainable development*, 2013. In letteratura, si vedano A. Bowen, K. Kuralbayeva, *Looking for Green Jobs, the Impact of Green Growth on Employment*, in *Policy brief of Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, March 2015, reperibile all’indirizzo Web www.lse.ac.uk.

⁵⁸ Ris. del P.E. dell’8-7-2015 sull’iniziativa per favorire l’occupazione verde: sfruttare le potenzialità dell’economia verde di creare posti di lavoro (2014/2238(INI)).

⁵⁹ La definizione è reperibile su www.ilo.org/global/topics/green-jobs.

⁶⁰ Nella suddetta definizione i “green jobs” sono considerati in una prospettiva finalistica. Essi contribuiscono a “improve energy and raw materials efficiency; limit greenhouse gas emissions; minimize waste and pollution; protect and restore ecosystems; support adaptation to the effects of climate change”.

⁶¹ In base a tale nozione “a green job is a job that promotes sustainable environmental conservation or restoration, whether in traditional industries such as manufacturing and construction, or new green sectors such as renewable energy and energy efficiency. Green jobs are also the ones that reduce the business and economic sectors’ impact on the environment up to a sustainable level, and help to reduce energy, raw materials and water consumption, encourage low-tech carbon economy and reduce greenhouse gas emissions. Some examples of green jobs include environmental protection services, power supply, production process improvement development and green farms”.

⁶² Com. della Comm., *Green Employment Initiative: Tapping into the job creation potential of the green economy*, COM(2014)0446 del 2-7-2014.

⁶³ La coesistenza di tali due componenti rende più complesso il processo di identificazione dei criteri selettivi, dal momento che non è possibile procedere all’aggregazione dei dati statistici di misurazione. Ciò impone il ricorso a due diverse categorie di criteri, in grado di fornire gli elementi utili alla valutazione dell’impatto ricollegabile a entrambe le componenti.

elevato grado di interazione tra differenti OT (“verdi” e non) e tra differenti Fondi (FESR e FSE, *in primis*). Non può negarsi, invero, come la promozione dei “green jobs” derivi, indirettamente, dal conseguimento di target riconducibili a OT non destinati alla tutela dell’ambiente. È questo, a titolo di esempio, il caso delle c.d. “key enabling technologies” supportate dall’OT 2 “Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità”, la cui diffusione può contribuire alla promozione di occupazione verde⁶⁴. Anche interventi a valere sul FSE, il quale, come già chiarito, non è collegato ad alcun OT “verde”, possono avere un’incidenza sui “green jobs” e, pertanto, sul raggiungimento dei target ambientali. A tal proposito, si possono menzionare le azioni in tema di occupazione e formazione professionale, riconducibili rispettivamente all’OT 8 e 10, le quali possono vertere anche su profili professionali inquadrabili nei “green jobs”⁶⁵.

Solo alcuni programmi nazionali e regionali hanno adottato delle soluzioni ispirate alla complementarietà tra Fondi, selezionando dei criteri idonei a favorire l’integrazione degli interventi e il coordinamento tra FESR e FSE. Tra questi, si segnalano i PO del FESR di Malta e del Lazio, i quali, riguardo alle misure di formazione professionale, contengono un espresso riferimento al profilo della complementarietà e stabiliscono criteri selettivi idonei a soddisfare i requisiti tipici di ciascun Fondo⁶⁶.

In ultima istanza, va rilevato che solo pochi programmi contengono espressi riferimenti ai “green jobs”, quasi sempre nel campo dello sviluppo di nuove competenze. Esemplificativo è il caso del PO “Occupazione” dell’Austria, il quale dichiara di supportare l’attuazione del Master Plan nazionale in materia di “green jobs” quale misura per supportare i processi di transizione verso un’economia a basse emissioni di CO₂⁶⁷.

Il profilo della complementarietà tra Fondi richiama la questione, più volte sottolineata, dell’interdipendenza tra obiettivi della politica di coesione. Le soluzioni adottate da alcuni PO per valorizzare tale interdipendenza e i risultati positivi in tema di raggiungimento dei target ambientali associati pongono in rilievo la valenza cruciale dell’approccio “orizzontale” all’integrazione delle

⁶⁴ Allo stesso tempo, uno stimolo allo sviluppo dei “green jobs” può provenire da misure volte al raggiungimento dell’OT 1 “Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione”.

⁶⁵ Emblematico in proposito è un PO della Lituania, il quale, riferendosi alla PI 8 – in tema di miglioramento dell’accesso al lavoro e prevenzione della perdita di lavoro –, accorda un supporto prioritario alle start-up che creano occupazione “verde”. Analogamente, il PO della regione di Łódzkie (Polonia) stabilisce che i “green jobs” vanno considerati in sede di assegnazione di punteggi a progetti candidati a valere sulle misure collegate alla PI 8.

⁶⁶ Nel caso specifico, si tratta di azioni di formazione professionale in campo ambientale, supportate da misure differenziate a valere su FESR e FSE, ma riconducibili entrambe all’OT 10.

⁶⁷ A tal fine, il PO in questione fa riferimento ai “green jobs” in tutte le misure in tema di formazione, con prioritario riguardo a quelle rivolte ai settori produttivi a forte innovazione. Esso contiene, altresì, indicazioni specifiche – e correlati criteri di selezione delle operazioni – in ordine a percorsi formativi destinati a figure professionali nel campo del risparmio energetico e consulenza energetica, quali interventi a supporto dell’OT 4 in tema di riduzione delle emissioni di gas-serra.

questioni ambientali. Quest'ultima è, invero, più efficace laddove venga perseguita per il tramite di interventi, pur coordinati, adottati anche in settori non “verdi” della politica di coesione.

6. Considerazioni conclusive: uno sguardo al post-2020

L'indagine condotta consente di formulare una serie di considerazioni in merito all'assetto vigente della politica di coesione di fronte alle esigenze legate alla tutela dell'ambiente.

Senz'altro va registrato un significativo rafforzamento del quadro normativo di riferimento. L'art. 11 del TFUE si esprime con estrema chiarezza sull'obbligo di integrare le questioni ambientali in tutte le politiche e azioni dell'Unione europea. L'integrazione dev'essere garantita in tutte le fasi delle politiche, dalla definizione all'attuazione. Questo chiama in causa il ruolo e la responsabilità congiunta delle istituzioni europee e degli Stati membri.

Anche il panorama delle iniziative politico-istituzionali risulta notevolmente accresciuto e migliorato. Il Programma d'azione in materia di ambiente contiene obiettivi ben definiti in tema di integrazione della protezione ambientale e promozione della coerenza tra le politiche. Il quadro politico di riferimento è affidato alla Strategia “Europa 2020”, la quale pone l'ambiente al centro delle iniziative volte a promuovere la crescita dell'Unione europea.

La disciplina della politica di coesione per il settennio in corso fa, altresì, rilevare un miglioramento quantitativo e qualitativo degli strumenti messi in campo per valorizzare la dimensione ambientale. Maggiori stanziamenti finanziari, fissazione di obiettivi “verdi” e creazione di meccanismi di controllo, anche preventivo, e monitoraggio dei risultati in termini di raggiungimento di target ambientali sono i pilastri della normativa dei Fondi SIE.

Una lettura incrociata delle disposizioni che regolano i Fondi SIE consente di cogliere appieno il carattere trasversale della tutela dell'ambiente e le molteplici interconnessioni tra quest'ultima e le altre politiche europee. L'approccio “orizzontale”, a cui sempre di più la politica di coesione mostra di orientarsi, è quello che meglio consente di valorizzare tali interconnessioni, garantendo al contempo un più ampio ed efficace perseguimento dei target ambientali.

Nel quadro che si delinea, tuttavia, permangono alcuni profili di criticità. Primo fra tutti, è il livello ancora inadeguato di coordinamento tra le azioni degli Stati membri dirette all'attuazione delle misure della politica di coesione. I meccanismi di valutazione dei PO nazionali e regionali e le nuove PI hanno il pregio di creare un “minimo comune multiplo”, ma non riescono ancora a incidere in modo rilevante sui disallineamenti tra le soluzioni adottate dai vari Stati membri. Sul piano dell'attuazione, inoltre, si registrano talune problematiche dovute all'eccessiva rigidità procedurale imposta dalle norme che regolano i Fondi SIE. Si pensi, tra tutte, agli oneri procedurali richiesti per la modifica di assi o misure del FESR a seguito di sopravvenute esigenze nazionali o regionali legate, ad esempio, a catastrofi naturali.

A queste e ad altre criticità tentano di porre rimedio le norme in fase di elaborazione da parte delle istituzioni europee per il prossimo periodo di programmazione della politica di coesione⁶⁸. La proposta della Commissione di regolamento relativo ai Fondi per il settennio 2021-2027⁶⁹ è incentrata su due obiettivi prioritari: la semplificazione, normativa e procedurale, e la concentrazione tematica.

Sotto il primo profilo, la nuova disciplina tende a ridurre in maniera considerevole gli oneri amministrativi sulla gestione dei Fondi, aumentando i meccanismi volti a garantire la flessibilità degli strumenti e favorendo una maggiore coerenza dei PO rispetto alle priorità strategiche elaborate dall'Unione europea. Inoltre, essa uniforma i Fondi (in parte nuovi), stabilendo norme comuni più chiare e semplificate, e dà maggior rilievo normativo alla “gestione concorrente” dei Fondi tra Unione e Stati membri⁷⁰.

Per quanto attiene alla concentrazione tematica, gli OT si trasformano in obiettivi strategici e si riducono da undici a cinque⁷¹. L'obiettivo strategico rilevante in tema di tutela dell'ambiente è il secondo “Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio”. Le questioni ambientali assumono un ruolo centrale⁷²: gli Stati dovranno investire tra il 65% e l'85% delle rispettive dotazioni finanziarie per supportare tale obiettivo e quello in tema di sviluppo tecnologico⁷³. L'integrazione delle esigenze legate al clima diventa una priorità cardine, poiché il 25% della spesa dell'Unione per la politica di coesione dovrà essere finalizzata al raggiungimento di target in tale ambito⁷⁴.

Anche sul piano delle condizionalità *ex ante* la proposta della Commissione introduce un'innovazione. Le suddette diventano “condizioni abilitanti” e si

⁶⁸ La Commissione ha adottato il 2-7-2018 la proposta per il prossimo Quadro finanziario pluriennale, la cui dotazione per la politica di coesione ammonta a poco più di 330 miliardi di euro (COM(2018) 322 final).

⁶⁹ Prop. di reg. del P.E. e del Cons., recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo e migrazione, al Fondo per la sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, COM(2018) 375 final, del 29-5-2018.

⁷⁰ L'art. 5 della proposta di regolamento afferma che “gli Stati membri e la Commissione eseguono la parte del bilancio dell'Unione assegnata ai Fondi in regime di gestione concorrente”.

⁷¹ I nuovi obiettivi strategici sono: 1 “Un'Europa più intelligente”; 2 “Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio”; 3 “Un'Europa più connessa”; 4 “Un'Europa più sociale”; 5 “Un'Europa più vicina ai cittadini”.

⁷² Il *considerando* 5 della proposta di regolamento afferma che “gli obiettivi dei fondi dovrebbero essere perseguiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE”.

⁷³ A tali investimenti si aggiungono quelli, pari al 6%, destinati alla promozione dello sviluppo urbano sostenibile. Il ruolo delle città nel raggiungimento dei target in tema di tutela dell'ambiente è ormai assodato. Sul punto, si vedano la *Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, adottata il 30-5-2016 e il già richiamato settimo Piano d'azione per l'ambiente, il quale ritiene prioritario il supporto alle città europee a diventare maggiormente sostenibili (obiettivo 8 “Migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione”).

⁷⁴ La nuova disciplina prevede altresì la creazione di marcatori climatici per il monitoraggio dei risultati in tema di lotta ai cambiamenti climatici.

dimezzano dal punto di vista numerico. La novità non è, tuttavia, solo formalistica. Da un lato, infatti, esse sono formulate in maniera più semplice e snella e impongono minori oneri burocratici alle autorità di programmazione e gestione dei Fondi; dall'altro lato, sono più intrusive rispetto all'azione degli Stati membri, i quali non potranno più inviare alla Commissione richieste di finanziamento per interventi che non soddisfino le suddette condizioni⁷⁵.

Infine, il nuovo quadro normativo tenta di risolvere i problemi di coordinamento tra gli strumenti della politica di coesione, stabilendo anzitutto il criterio della prevalenza degli obiettivi strategici, quali parametri di gestione, e fissando regole specifiche per facilitare le sinergie tra Fondi. Anche quest'ultimo profilo rimanda al ruolo cruciale dell'approccio "orizzontale" alla questione dell'integrazione delle tematiche ambientali nella politica di coesione, quale approccio più idoneo a valorizzare il carattere interdipendente dei relativi obiettivi, nella prospettiva di massimizzarne i risultati in termini di tutela ambientale e promozione dello sviluppo sostenibile.

⁷⁵ A norma dell'art. 11, par. 6 della proposta di regolamento, "lo Stato membro assicura che le condizioni abilitanti siano soddisfatte e applicate durante l'intero periodo di programmazione. Esso informa la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul soddisfacimento delle condizioni abilitanti".