

# L'omissione del "Carbon Budget" rende illegittima l'azione della PA

[iacostituzione.info/index.php/2024/01/26/lomissione-del-carbon-budget-rende-illegittima-lazione-della-pa/](https://iacostituzione.info/index.php/2024/01/26/lomissione-del-carbon-budget-rende-illegittima-lazione-della-pa/)

26 Gennaio 2024

di **Giorgio Trivi**

Una recente Sentenza del TAR Lazio (n. 18141/2023) pone interessanti spunti di riflessione in tema di rispetto del principio europeo del non recare danno significativo all'ambiente (c.d. *Do No Significant Harm–DNSH*, su cui si v., per il quadro recente, Barelli, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*), disciplinato dal Reg. UE n. 852/2020, ai fini della qualificazione dell'ecosostenibilità delle attività economiche, ed esteso alle PA con il Reg. UE n. 241/2021.



Nello specifico, il ricorso promosso lamentava, tra le altre cose, proprio la «*violazione e falsa applicazione del principio di prevenzione e della valutazione DNSH (c.d. do no significant harm) di cui all'art. 17 del Reg. UE n. 852/2020*».

Il TAR respinge il ricorso, ma si dilunga nella spiegazione della corretta valutazione del principio *DNSH*.

Nel dettaglio, il Giudice amministrativo fissa tre assunti:

- che la valutazione *DNSH* deve essere effettuata in «*coerenza con la normativa comunitaria*» e, più dettagliatamente, in «*rigorosa aderenza*» sia con il cit. Reg. UE n. 852/2020, che con la Comunicazione della Commissione UE, contenente «*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio del non arrecare un danno significativo a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/C 58/01)*», e infine con le due Circolari della Ragioneria Generale dello Stato italiano nn. 32/2021 e 33/2022;
- che la valutazione deve consistere in una condotta tecnico-materiale di «*monitoraggio*» del *DNSH* «*non solo ex ante, cioè prima di iniziare i lavori, ma anche in itinere ed ex post, cioè durante e dopo il loro svolgimento*»;
- che l'adempimento della sola valutazione *ex ante* si traduce in «*lacune e omissioni, proprio in violazione del principio DNSH*».

Ecco le novità.

Il TAR identifica l'attività di attuazione del principio *DNSH* in una condotta amministrativa protratta nel tempo, in modo da scongiurare omissioni materiali produttive di danni: il che, praticamente, corrisponde al rispetto del principio del *neminem laedere*, quale limite esterno

alla discrezionalità amministrativa (limite pacificamente ammesso dalla giurisprudenza italiana: da ultimo cfr. Corte di cassazione Sez. III, n. 14209/2023) ed elemento determinante per qualificare la pericolosità delle condotte riguardo alle attività formalmente attribuite al potere pubblico (si v., in merito alla distinzione tra attività e condotta della P.A., Mignone, Le attività pericolose).

Questa acquisizione è importante, perché integra il principio di precauzione, come la stessa sentenza in commento riconosce, in termini di «*riscontro oggettivo e verificabile*» sui «*rischi per le persone e l'ambiente*».

In effetti, la precauzione amministrativa risulta strutturata su quattro passaggi logici di accertamento: «*l'identificazione del pericolo, la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell'esposizione e la caratterizzazione del rischio*» (così, sempre TAR Lazio – Sezione di Latina n. 697/2023, su cui Butti, Principio di precauzione e gestione del rischio ambientale). I quattro passaggi compongono, poi, un «*processo scientifico che deve necessariamente spettare a esperti della materia*».

Rispetto a questo percorso, la condotta sul *DNSH* risiede nel «*monitoraggio*» costante, che, di fatto, permette di garantire nel tempo la permanenza di quelle quattro considerazioni precauzionali. Di riflesso, ne deriva che anche il «*monitoraggio*» non può non corrispondere a un «*processo scientifico*».

La conclusione è piuttosto importante, se si vanno a leggere le due “*Guide operative*” della Ragioneria Generale dello Stato, allegate alle Circolari nn. 32/2021 e 33/2022, assunte dal TAR Lazio a parametro interposto della legittimità dell'azione amministrativa.

Le due “*Guide*”, contenenti istruzioni sul come non recare danno significativo all'ambiente da parte delle pubbliche amministrazioni, contemplano, tra le varie condizioni di «*monitoraggio*», quella di non «*produrre significative emissioni di gas ad effetto serra, tali da non permettere il contenimento dell'innalzamento delle temperature di 1,5°C fino al 2030*».

L'enunciato non è chiarissimo, ma non per questo è privo di significato, non solo perché collegabile alla definizione di mitigazione climatica, di cui all'art. 2 del Reg. UE n. 852/2020 (ovvero «*il processo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2°C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'accordo di Parigi*»), ma soprattutto perché proprio «*il contenimento dell'innalzamento delle temperature di 1,5°C fino al 2030*» riflette un «*processo scientifico*» che non può non spettare ad «*esperti della materia*».

Ora, gli «*esperti della materia*», come attestato – tra l'altro con il consenso dei Governi – dai Rapporti dell'*IPCC* (il Panel Intergovernativo dell'ONU sul Cambiamento Climatico), ci dicono che l'unica modalità di «*monitoraggio*» del *DNSH*, con riguardo alle emissioni nel «*contenimento dell'innalzamento delle temperature di 1,5°C fino al 2030*», è rappresentata dal conteggio del “*Carbon Budget*” residuo, ovvero della quantità cumulativa di gas serra che

può ancora essere immessa in atmosfera senza superare la soglia di temperatura concordata fino al 2030 (cfr. IPCC Focal Point for Italy, *Budget di carbonio*). Esiste, dunque, un «*riscontro oggettivo e verificabile*» per il perseguimento del particolare requisito di *DNSH*, indicato dalle due Circolari della Ragioneria Generale dello Stato in applicazione del Reg. UE n. 852/2020.

Il problema è che le Amministrazioni italiane ignorano del tutto questo parametro oggettivo, a causa del fatto che Governi e Parlamento italiani, a differenza di altri Stati, non hanno mai proceduto alla quantificazione del “*Carbon Budget*” residuo ai fini del «*monitoraggio*» del *DNSH* (cfr. *Global Carbon Project*).

Siamo al surreale:

– sul fronte economico-finanziario, le PA, «*in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*» (art. 97, primo comma, Cost.);

– invece, sul fronte dell’ecosostenibilità, che ora, tra l’altro, dovrebbe procedere «*anche nell’interesse delle future generazioni*» (art. 9, terzo comma, Cost.), le P.A. agiscono e provvedono senza alcun «*riscontro oggettivo e verificabile*» sulle emissioni di gas serra, in uno scenario di condotte materiali che tutto possono essere fuorché in «*rigorosa aderenza*» con le fonti invocate dal TAR Lazio (a partire dalle due Circolari della Ragioneria Generale dello Stato).

Infatti, con l’omissione della quantificazione del “*Carbon Budget*” residuo, ad essere violato è proprio il diritto europeo, in due direzioni:

– da una parte, l’omissione del “*Carbon Budget*” residuo, impedendo il «*monitoraggio*» del *DNSH* sui gas serra, è foriero di danni o comunque «*rischi per le persone e l’ambiente*», in violazione non solo del principio di precauzione, ma anche delle c.d. “*garanzie minime di salvaguardia*” dell’ecosostenibilità, previste dall’art. 18 del Reg. UE n. 852/2020 e chiarite, nella loro portata di tutela effettiva dei diritti, dalla Comunicazione della Commissione 2023/C 211/01 (sulla “*interpretazione e sull’attuazione di talune disposizioni giuridiche di cui al regolamento sulla tassonomia dell’UE*”), e dello stesso Reg. UE n. 1119/2021 (la “*normativa europea sul clima*”), dove, ai *Considerando* nn. 6 e 9, si puntualizza che la mitigazione climatica deve procedere nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e del principio del “non nuocere”;

– dall’altra, l’assenza del “*Carbon Budget*” residuo vanifica il perseguimento della “neutralità climatica” al 2050, vincolante tutti gli Stati sempre ai sensi del Reg. n. 1119/2021, e questo perché, come spiega il cit. IPCC Focal Point for Italy «*le emissioni dovranno essere azzerate [presupposto fattuale della “neutralità climatica”, ndr] prima che il carbon budget sia finito*».

Stando così le cose, l'omissione italiana del "*Carbon Budget*" residuo si profila del tutto incostituzionale: espressione di una discrezionalità manifestamente arbitraria, nel significato attribuito dalla Corte costituzionale alle "scelte" del potere che, tra quelle a disposizione, opta per le meno giustificabili e più dannose (cfr., da ultimo, Corte cost., Sent. n. 73/2023).